

RETTENS DOM (Anden Afdeling)

25. maj 2000 *

I sag T-77/95,

Union française de l'express (UFEX), tidligere Syndicat français de l'express international (SFEI), Roissy-en-France (Frankrig),

DHL International, Roissy-en-France,

Service CRIE, Paris (Frankrig),

May Courier, Paris,

ved advokat E. Morgan de Rivery, Paris, og advokat J. Derenne, Bruxelles og Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat A. Schmidt, 7, Val Sainte-Croix,

sagsøgere,

* Processprog: fransk.

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R. Lyal, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat J.-Y. Art, Bruxelles, og med valgt adresse i Luxembourg hos C. Gómez de la Cruz, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning SG (94) D/19144 af 30. december 1994 om afvisning af Syndicat français de l'express international's klage af 21. december 1990,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J. Pirrung, og dommerne R.M. Moura Ramos og A.W.H. Meij,

justitssekretær: ekspeditionssekretær B. Pastor,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 9. februar 2000,

afsagt følgende

Dom

- 1 Denne dom afsiges, efter at Domstolen ved dom af 4. marts 1999 (sag C-119/97 P, UFEX m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1341, herefter »dommen i appelsagen«) og efter ophævelse af Rettens dom af 15. januar 1997 (sag T-77/95, SFEI m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, herefter »dommen af 15. januar 1997«) hjemviste sagen til Retten.

Sagens faktiske omstændigheder og den forudgående procedure

- 2 Den 21. december 1990 indgav SFEI (nu UFEX), som de tre andre sagsøgere er medlem af, en klage til Kommissionen med henblik på at få fastslået, at den franske regering og det franske postvæsen (herefter »La Poste«) som virksomhed havde tilsidesat visse bestemmelser i EØF-traktaten (nu EF-traktaten, herefter »traktaten«), navnlig på konkurrenceområdet. Denne klage er senere blevet uddybet af sagsøgerne.
- 3 For så vidt angår traktatens artikel 86 (nu artikel 82 EF) klagede sagsøgerne over den logistiske og kommercielle bistand, som La Poste hævdedes at yde sit datterselskab, Société française de messageries internationales (herefter »SFMI«), som opererer på markedet for international kurértjeneste.
- 4 Med hensyn til den logistiske bistand kritiserede sagsøgerne, at La Poste's infrastruktur blev stillet til rådighed med henblik på indsamling, sortering,

transport, omdeling og overbringelse af posten til kunden, at der blev anvendt en særlig gunstig toldprocedure, som normalt er forbeholdt La Poste, og at der blev givet særlig gunstige økonomiske vilkår. Med hensyn til den kommercielle bistand henviste sagsøgerne dels til, at der blev overdraget kundekreds og goodwill, dels til markedsførings- og reklametiltag, som La Poste gennemførte til fordel for SFMI.

- 5 La Poste's misbrug af dominerende stilling bestod i, at La Poste lod datterselskabet SFMI drage fordel af sin infrastruktur på unormalt fordelagtige vilkår med henblik på at udvide den monopolstilling, som La Poste havde på markedet for almindelig postbefordring, til også at omfatte det hermed forbundne marked for international kurértjeneste. Misbruget gav sig udslag i krydssubsidiering til fordel for SFMI.
- 6 For så vidt angår traktatens artikel 90 (nu artikel 86 EF), artikel 3, litra g) [efter ændring nu artikel 3, litra g), EF], artikel 5 (nu artikel 10 EF) og artikel 86 anførte sagsøgerne i øvrigt, at baggrunden for La Poste's ulovlige bistand til datterselskabet var en række instrukser og anvisninger fra den franske stat.
- 7 Den 30. december 1994 traf Kommissionen en beslutning, der afviste klagen (herefter »den anfægtede beslutning«). Beslutningen blev meddelt SFEI den 4. januar 1995.
- 8 Beslutningen, der har form af en skrivelse underskrevet af Karel Van Miert, medlem af Kommissionen, har følgende ordlyd (nummerering af afsnit udeladt):

»Der henvises til den klage, De har indgivet til Kommissionens tjenestegrene den 21. december 1990, og som var vedlagt en kopi af en særskilt klage indgivet den

20. december 1990 til det franske konkurrenceråd. De to klager drejer sig om det franske postvæsens internationale kurértjenester.

Den 28. oktober 1994 sendte Kommissionens tjenestegrene Dem en skrivelse i medfør af artikel 6 i forordning nr. 99/63, hvori det blev meddelt, at de oplysninger, der var tilvejebragt under behandlingen af sagen, ikke gav Kommissionen grundlag for at tage Deres klage støttet på traktatens artikel 86 til følge, og De blev opfordret til at fremkomme med Deres bemærkninger hertil.

I Deres skrivelse af 28. november 1994 har De fastholdt Deres opfattelse, hvorefter der foreligger et misbrug af en dominerende stilling fra det franske postvæsen og SFMI's side.

Kommissionen skal derfor på baggrund af Deres sidstnævnte skrivelse hermed meddele Dem sin endelige beslutning vedrørende Deres klage af 21. december 1990 med hensyn til spørgsmålet om indledning af en procedure i henhold til artikel 86.

Kommissionen finder under henvisning til de udførlige grunde, der er anført i Kommissionens skrivelse af 28. oktober 1994, at det i det foreliggende tilfælde ikke er godtgjort, at de påståede overtrædelser fortsat finder sted, således at Deres begæring vil kunne imødekommes. Det bemærkes herved, at Deres skrivelse af 28. november 1994 ikke indeholder nye oplysninger, der giver Kommissionen grundlag for at ændre denne konklusion, som støttes af de nedenfor anførte grunde.

For det første behandler grønbogen om udvikling af det indre marked for posttjenester (KOM(93) 247 endelig udg. af 2.6.1993) bl.a. de væsentligste af de problemer, der rejses i SFEI's klage. Selv om den kun indeholder forslag de lege ferenda, skal de også tages i betragtning med henblik på at vurdere, om

Kommissionen anvender sine begrænsede ressourcer hensigtsmæssigt, og navnlig om dens tjenestegrene bestræber sig på at udarbejde regler vedrørende fremtiden for markedet for posttjenester i stedet for på eget initiativ at undersøge påståede overtrædelser, som den gøres opmærksom på.

For det andet har Kommissionen på baggrund af en undersøgelse i medfør af forordning nr. 4064/89 hos det joint venture [GD Net], der er oprettet af TNT, La Poste og fire andre postvæsener, offentliggjort sin beslutning af 2. december 1991 i sag IV/M.102. Ved sin beslutning af 2. december 1991 besluttede Kommissionen ikke at modsætte sig den anmeldte fusion og at erklære den forenelig med fællesmarkedet. Den påviste særlig i relation til joint venturet, at 'den foreslåede transaktion hverken skaber eller forstærker en dominerende stilling, som i betydelig grad kan begrænse konkurrencen på fællesmarkedet eller på en væsentlig del heraf'.

Beslutningen drejer sig på nogle vigtige punkter om den indflydelse, det tidligere SFMI's aktiviteter kunne have på konkurrencen: SFMI's eksklusive adgang til La Poste's faciliteter var blevet begrænset og skulle bortfalde to år efter fusionens gennemførelse, således at selskabet helt blev afskåret fra at benytte La Poste som underleverandør. Enhver adgang, som La Poste lovligt gav SFMI, skulle på tilsvarende måde tilbydes enhver anden kurérvirksomhed, som La Poste indgik aftale med.

Dette resultat svarer fuldstændig til de løsninger, som De med henblik på fremtiden foreslog den 21. december 1990. De krævede, at SFMI skulle forpligtes til at betale samme pris for PTT's tjenester, som hvis man købte dem af et privat selskab, såfremt SFMI måtte vælge fortsat at benytte sig af disse tjenester. De krævede endvidere, at 'enhver form for støtte og forskelsbehandling bringes til ophør', og at 'SFMI tilpasser sine priser ud fra den reelle værdi af de af La Poste tilbudte tjenester'.

Det er herefter åbenbart, at de problemer vedrørende den aktuelle og fremtidige konkurrence på området for international kurértjeneste, som De henviser til, er blevet løst på passende vis ved de foranstaltninger, Kommissionen allerede har truffet.

Såfremt De finder, at de betingelser, der blev pålagt La Poste i sag IV/M.102, ikke er blevet overholdt, f.eks. på områderne for transport og reklame, er det således op til Dem — så vidt muligt — at føre bevis herfor og eventuelt indgive en klage i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 17. Udtalelser om, at 'SFMI's aktuelle takster (uden hensyn til eventuelle rabatter) fortsat ligger langt under dem, der anvendes af SFEI's medlemmer' (s. 3 i Deres skrivelse af 28.11.), eller at 'Chronopost har reklameskilte på P & T's lastvogne' (erklæring fra stævningsmand, vedlagt som bilag til Deres skrivelse), skal imidlertid støttes af faktiske elementer, der kan begrunde, at Kommissionens tjenestegrene foretager en undersøgelse.

De foranstaltninger, Kommissionen træffer i henhold til traktatens artikel 86, har til formål at sikre en reel konkurrence på det indre marked. På fællesmarkedet for internationale kurértjenester ville der, når henses til ovenstående detaljerede redegørelse, skulle frembringes nye oplysninger om eventuelle overtrædelser af artikel 86, for at Kommissionen skulle kunne begrunde en undersøgelse af de nævnte aktiviteter.

I øvrigt finder Kommissionen, at den ikke har pligt til at undersøge eventuelle overtrædelser af konkurrencereglerne, som tidligere har fundet sted, hvis en sådan undersøgelses eneste formål eller virkning er at tjene parternes individuelle interesser. Kommissionen ser ikke nogen interesse i at indlede en sådan undersøgelse i henhold til traktatens artikel 86.

Af ovennævnte grunde skal jeg således meddele Dem, at Deres klage må afvises.«

- 9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 6. marts 1995 har sagsøgerne anlagt sag med påstand om annullation af den anfægtede beslutning.
- 10 Retten frifandt ved dom af 15. januar 1997 Kommissionen, idet den i det væsentlige fandt, at Kommissionen var berettiget til at henlægge klagen på grund af sagens manglende fællesskabsinteresse, da den i klagen påberåbte adfærd var ophørt efter klagens indgivelse.
- 11 Ved Domstolens dom i appelsagen blev Rettens dom af 15. januar 1997 ophævet, sagen blev hjemvist til Retten, og afgørelsen om sagens omkostninger blev udsat.
- 12 Hvad angår det syvende anbringende, har Domstolen navnlig fastslået følgende (præmis 96): »Retten har baseret sig på en urigtig opfattelse af Kommissionens opgave på konkurrenceområdet ved uden at sikre sig, at det var blevet undersøgt, om de konkurrencebegrænsende virkninger [forårsaget af La Poste's anfægtede fremgangsmåder] fortsat bestod, og om de i givet fald var af en sådan karakter, at klagen derfor var af interesse for Fællesskabet, at fastslå, at en behandling af en klage over nogle tidligere overtrædelser ikke var i overensstemmelse med den opgave, der er tildelt Kommissionen ved traktaten, men i det væsentlige ville tjene til at gøre det lettere for klagerne for de nationale domstole at påvise et ansvarsgrundlag med henblik på at opnå erstatning.«

- 13 I det tolvte anbringende blev der gjort indsigelse mod, at Retten havde truffet afgørelse vedrørende anbringendet om magtfordrejning uden at have undersøgt alle de påberåbte dokumenter, herunder navnlig en skrivelse fra Sir Leon Brittan til formanden for Kommissionen, hvilket dokument Retten nægtede at pålægge fremlagt. Domstolen fastslog i denne forbindelse navnlig (præmis 110), at

»Retten ikke kunne undlade at imødekomme sagsøgernes begæring om, at det blev pålagt Kommissionen at fremlægge et dokument, der tilsyneladende var relevant for sagens afgørelse, med den begrundelse, at dokumentet ikke var blevet fremlagt for Retten, og at der heller ikke i øvrigt var fremført noget, der kunne bekræfte, at der fandtes et sådant dokument«.

Proceduren efter hjemvisning og parternes påstande

- 14 Parterne har efter Domstolens hjemvisning af sagen indgivet skriftlige indlæg i overensstemmelse med artikel 119 i Rettens procesreglement.
- 15 Retten har som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse anmodet sagsøgerne om at fremlægge skrivelsen fra Sir Leon Brittan (jf. ovenfor, præmis 13). Sagsøgerne har imødekommet denne anmodning inden for den fastsatte frist.
- 16 Da dommer A. Potocki var forhindret i at deltage i sagens pådømmelse, har Rettens præsident den 16. oktober 1999 udpeget en anden dommer til at afløse ham. Ved beslutning af 20. oktober 1999 blev der udpeget en ny refererende dommer.

17 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling uden forudgående bevisoptagelse.

18 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet, der fandt sted den 9. februar 2000. Ved denne lejlighed har Kommissionen ligeledes fremlagt en kopi af skrivelsen fra Sir Leon Brittan.

19 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Realiteten

- 21 I medfør af dommen i appelsagen, hvor Domstolen alene tog to af sagsøgernes 12 anbringender til følge, har sagsøgerne i den foreliggende sag principalt påberåbt sig to anbringender, henholdsvis tilsidesættelse af traktatens artikel 86 og tilsidesættelse af reglerne om vurderingen af fællesskabsinteressen. Subsidiært har sagsøgerne fastholdt, at den anfægtede beslutning er udtryk for magtfordrejning.
- 22 Retten finder det i denne sag hensigtsmæssigt først at behandle anbringendet om tilsidesættelse af reglerne om vurderingen af fællesskabsinteressen.

Parternes argumenter

- 23 Sagsøgerne har bemærket, at en overtrædelses fortsatte virkninger og grovhed alene kan bedømmes, hvis det er godtgjort, at denne overtrædelse faktisk har fundet sted. De har anført, at en overtrædelses ophør ikke er et relevant kriterium for at afvise en klage på grund af manglende fællesskabsinteresse (jf. navnlig præmis 95 i dommen i appelsagen).
- 24 For det første omhandler traktatens artikel 86 nødvendigvis fortidige forhold (generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer's forslag til afgørelse til dommen i appelsagen, punkt 68 og 71, og Domstolens dom af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 179 og 180). Såfremt det var tilstrækkeligt til at undgå traktatens artikel 86, at de ulovlige forhold var ophørt, ville enhver virksomhed, der har en dominerende stilling, have mulighed for ved blot at bringe sin adfærd til ophør at sikre sig ustraffethed (Rettens dom af 6.10.1994, sag T-83/91, Tetra Pak mod Kommissionen, Sml. II, s. 755, præmis 29).

- 25 For det andet omhandler traktatens artikel 86 overtrædelser og deres virkninger. At den pågældende adfærd er blevet bragt til ophør, kan således ikke genskabe den konkurrencemæssige ligevægt, der var blevet forstyrret heraf. Kommissionen skal efterprøve, om dette ophør har medført, at de konkurrencebegrænsende virkninger ikke længere foreligger, da der ellers består risiko for, at der fortsat foreligger en situation med konkurrencefordrejning.
- 26 Sagens omstændigheder påviser de påståede overtrædelsers fortsatte virkning og grovhed. Den fortsatte virkning fremgår af den del af markedet, som SFMI på to år har overtaget og bibeholdt på grund af den ulovlige krydssubsidiering, SFMI har modtaget fra La Poste. Konkurrencestrukturen er således påvirket. Hvad angår grovheden af de påståede overtrædelser har sagsøgerne anført, at overtrædelserne har varet fra 1986 til 1991, og har henvist til flere sagkyndige rapporter (Braxton rapporten fra 1990, RSV rapporten fra 1993 og Bain rapporten fra 1996), der har vurderet overtrædelsernes betydning. I øvrigt kan det pågældende markeds fællesskabsdimension ikke bestrides (generaladvokat Ruiz-Jarabo Colomer's forslag til afgørelse til dommen i appelsagen, punkt 79).
- 27 Såfremt Kommissionen havde foretaget den af Domstolen i dommen i appelsagen krævede efterprøvelse, kunne den kun være nået til, at der bestod en fællesskabsinteresse.
- 28 Endelig har sagsøgerne understreget, at en national rets tilkendelse af erstatning til en virksomhed, der er offer for ulovlig adfærd, ikke i sig selv kan genskabe den konkurrencemæssige ligevægt. Kommissionens handling havde til formål at opretholde en konkurrence uden fordrejninger, hvilket er ensbetydende med et forsvar af den almene interesse. Tilkendelse af erstatning har derimod til formål at beskytte konkurrenternes individuelle interesser (generaladvokatens forslag til afgørelse til dommen i appelsagen, punkt 73 og 74). I øvrigt vil det beløb, som La Poste skulle betale til sagsøgerne i erstatning, være af en helt anden størrelsesorden end den ulovlige krydssubsidiering, som SFMI skal betale tilbage til La Poste. Alene en sådan tilbagebetaling, og ikke erstatning for den lidte skade, vil kunne genskabe en konkurrence uden fordrejninger.

- 29 Kommissionen har fastholdt, at sagsøgernes argumentation bygger på en urigtig fortolkning af dommen i appelsagen.
- 30 Ifølge dommen i appelsagen er en beslutning om afvisning af en klage kun uretmæssig, hvis den alene er baseret på en fastslåelse af, at den af klageren påberåbte adfærd er ophørt, og Kommissionen ikke har undersøgt den påberåbte overtrædelses eventuelle fortsatte virkninger og grovhed. Det er ikke tilfældet for den anfægtede beslutning.
- 31 Kommissionen har selv bemærket, at ophør med adfærd, der er i strid med konkurrencereglerne, ikke i sig selv kan begrunde afvisning af en klage. Navnlig kan den fortsatte konkurrencebegrænsende virkning berettige en nærmere undersøgelse af en ophørt overtrædelse. Kommissionen har dog en skønsmargen, således at det tilkommer den at vurdere, hvorvidt virkningernes grovhed berettiger den nærmere undersøgelse. Under alle omstændigheder har Kommissionen i den foreliggende sag ikke fundet, at ophør af en adfærd, der angiveligt skulle være i strid med traktaten, i sig selv indebar, at en fortsættelse af undersøgelsen mistede enhver interesse.
- 32 Den manglende fællesskabsinteresse i sagen skyldes navnlig, at det er fastslået, at de foranstaltninger, der blev truffet i forbindelse med GD Net-sagen, løste problemerne med den aktuelle og fremtidige konkurrence inden for den pågældende sektor. Såfremt den anfægtede adfærd på tidspunktet for dens iværksættelse udgjorde misbrug af dominerende stilling, har den ikke hindret, at der i den pågældende sektor har udviklet sig en konkurrence uden fordrejninger. Kommissionen kan således ikke bebrejdes, at den ikke har undersøgt den anfægtede adfærds eventuelle fortsatte konkurrencebegrænsende virkninger.
- 33 At der er taget hensyn til de fortsatte virkninger fremgår ligeledes af bemærkningen i den anfægtede beslutning om, at undersøgelsen af klagen alene

har til formål eller til følge at tjene parternes individuelle interesser. Denne konklusion viser, at Kommissionen på baggrund af de forelagte oplysninger har antaget, at den anfægtede adfærd ikke påvirkede konkurrencen tilstrækkeligt til at begrunde en fællesskabsinteresse i at fortsætte undersøgelsen.

- 34 Kommissionen har i øvrigt den 28. oktober 1994 gjort sagsøgerne opmærksom på, at deres aktuelle og fremtidige konkurrenceproblemer var løst. Sagsøgerne har som svar ikke udførligt fremført faktiske omstændigheder, der viser, at den pågældende adfærd fortsætter eller fortsætter med at have virkning, hvilket kunne berettige, at undersøgelsen fortsattes (Rettens dom af 27.11.1997, sag T-224/95, Tremblay m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2215, præmis 62, 63 og 64).

Rettens bemærkninger

- 35 Retten finder, at dette anbringende i det væsentlige rejser spørgsmålet, om Kommissionen har overholdt sine forpligtelser til at undersøge den klage, som sagsøgeren indgav til Kommissionen.
- 36 Kommissionens forpligtelser, når den modtager en klage i henhold til artikel 3 i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikler 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81), er blevet

fastlagt i Domstolens og Rettens faste praksis, der senest er bekræftet ved dommen i appelsagen (præmis 86 ff.).

- 37 Det fremgår af denne retspraksis, at Kommissionen er forpligtet til at foretage en omhyggelig undersøgelse af de faktiske og retlige omstændigheder, som de klagende parter har fremført, med henblik på at undersøge, om de nævnte omstændigheder giver grundlag for at antage, at der foreligger en adfærd, som kan fordreje konkurrencen inden for fællesmarkedet og påvirke handelen mellem medlemsstaterne (Rettens dom af 18.9.1992, sag T-24/90, Automec mod Kommissionen, Sml. II, s. 2223, præmis 79). Endvidere har klagerne krav på at få deres klagemål afgjort ved en beslutning fra Kommissionens side, der kan indbringes for Fællesskabets retsinstanser (dommen i appelsagen, præmis 86, og den dér nævnte retspraksis).
- 38 Kommissionen er dog kun forpligtet til at foretage en undersøgelse eller at træffe en endelig beslutning vedrørende eksistensen af den af klagerne påståede overtrædelse, hvis klagen henhører under Kommissionens enekompetence. Dette er ikke tilfældet i den foreliggende sag, der vedrører anvendelsen af traktatens artikel 86, hvor Kommissionen og de nationale myndigheder har en delt kompetence (dommen i appelsagen, præmis 87, dommen i sagen Automec mod Kommissionen, præmis 90, Rettens dom af 24.1.1995, sag T-5/93, Tremblay m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 185, præmis 59 og 61 samt den dér nævnte retspraksis, og Rettens dom af 16.12.1999, sag T-198/98, Micro Leader Business mod Kommissionen, Sml. II, s. 3989, præmis 27).
- 39 Kommissionen, som efter traktatens artikel 89, stk. 1 (efter ændring nu artikel 85, stk. 1, EF), har til opgave at påse, at de i traktatens artikel 85 (nu artikel 81 EF) og 86 fastlagte principper anvendes, skal nemlig fastlægge og gennemføre den fælles konkurrencepolitik Med henblik på at kunne udføre denne

opgave effektivt er den berettiget til at prioritere de klager, den modtager, forskelligt (dommen i appelsagen, præmis 88).

40 Det følger heraf, at Kommissionen ikke alene kan prioritere de klager, den modtager, forskelligt, men ligeledes afvise en klage med den begrundelse, at der ikke er en tilstrækkelig fællesskabsinteresse i en fortsat behandling af sagen (dommen af 24.1.1995 i sagen Tremblay mod Kommissionen, præmis 60).

41 Endelig skal Kommissionen ved vurderingen af fællesskabsinteressen i at fortsætte behandlingen af en sag tage hensyn til sagens konkrete omstændigheder, og den skal bl.a. foretage en afvejning af den påståede overtrædelses betydning for fællesmarkedets funktion, sandsynligheden for, at det kan godtgøres, at der foreligger en overtrædelse, og omfanget af de undersøgelser, der vil være nødvendige for at give Kommissionen det bedst mulige grundlag for at udføre sin opgave med at sikre overholdelsen af traktatens artikel 85 og 86 (Rettens dom af 13.12.1999, forenede sager T-189/95, T-39/96 og T-123/96, SGA mod Kommissionen, Sml. II, s. 3587, præmis 52, af 21.1.1999, forenede sager T-185/96, T-189/96 og T-190/96, Riviera auto service m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 93, præmis 46, dommen i sagen Automec mod Kommissionen, præmis 86, og dommen af 24.1.1995 i sagen Tremblay m.fl. mod Kommissionen, præmis 62).

42 Den skønsbeføjelse, Kommissionen råder over, når den foretager en prioritering, er imidlertid ikke ubegrænset (dommen i appelsagen, præmis 89-95). Kommissionen er undergivet en begrundelsespligt, når den afviser at fortsætte behandlingen af en klage. Begrundelsen skal være tilstrækkelig præcis og detaljeret til, at Retten kan foretage en effektiv prøvelse af Kommissionens udøvelse af sin skønsbeføjelse til at opstille prioriteter. Rettens legalitetskontrol begrænser sig til en undersøgelse af, om den anfægtede beslutning hviler på materielt urigtige omstændigheder, om den er behæftet med en retlig fejl, og hverken er behæftet med en åbenbar skønsfejl eller magtfordrejning (dommen i sagen Automec mod Kommissionen, præmis 80, dommen i sagen SGA mod Kommissionen, præmis 41, og dommen i sagen Micro Leader Business mod Kommissionen, præmis 27).

43 Domstolen har i øvrigt i dommen i appelsagen (præmis 92) understreget, at Kommissionen ikke, når den opstiller prioriteter for behandlingen af de klager, den modtager, på forhånd kan udelukke, at den vil gribe ind over for bestemte situationer, der ligger inden for rammerne af den opgave, der er tildelt Kommissionen ved traktaten. Domstolen udtalte endvidere:

»93. Kommissionen skal i denne forbindelse i hvert enkelt tilfælde vurdere, hvor grove de påståede indgreb i konkurrencen er, og om de fortsat har virkninger. Denne forpligtelse indebærer bl.a., at Kommissionen skal tage hensyn til varigheden og omfanget af de påståede overtrædelser og deres indvirkning på konkurrencesituationen i Fællesskabet.

94. Såfremt der fortsat består konkurrencebegrænsende virkninger, efter at de former for praksis, der har forårsaget dem, er bragt til ophør, har Kommissionen således stadig i henhold til traktatens artikel 2, artikel 3, litra g), og artikel 86 kompetence til at gribe ind for at fjerne eller neutralisere de pågældende virkninger (jf. i samme retning dom af 21.2.1973, sag 6/72, Europemballage og Continental Can mod Kommissionen, Sml. s. 215, præmis 24 og 25).

95. Kommissionen kan således ikke alene under henvisning til, at de former for praksis, der hævdes at være i strid med traktaten, er bragt til ophør, beslutte at henlægge en klage over de pågældende former for praksis på grund af sagens manglende interesse for Fællesskabet uden at have undersøgt, om der fortsat består konkurrencebegrænsende virkninger, og om de påståede indgreb i konkurrencen i givet fald er så grove eller fortsat har sådanne virkninger, at klagen derfor er af interesse for Fællesskabet.

96. Det må ud fra disse betragtninger konstateres, at Retten har baseret sig på en urigtig opfattelse af Kommissionens opgave på konkurrenceområdet

ved uden at sikre sig, at det var blevet undersøgt, om de konkurrencebegrænsende virkninger fortsat bestod, og om de i givet fald var af en sådan karakter, at klagen derfor var af interesse for Fællesskabet, at fastslå, at en behandling af en klage over nogle tidligere overtrædelser ikke var i overensstemmelse med den opgave, der er tildelt Kommissionen ved traktaten, men i det væsentlige ville tjene til at gøre det lettere for klagerne for de nationale domstole at påvise et ansvarsgrundlag med henblik på at opnå erstatning.«

44 Det følger af ovenstående, at Kommissionen, der modtog en klage fra SFEI vedrørende overtrædelse af traktatens artikel 86, var forpligtet til på grundlag af de fremkomne faktiske og retlige omstændigheder at vurdere de påståede overtrædelsers grovhed og varighed samt deres eventuelle fortsatte virkning, også selv om den påståede ulovlige adfærd var ophørt efter klagens indgivelse.

45 Kommissionen skulle i denne forbindelse navnlig undersøge, om ophøret af den anfægtede adfærd nødvendigvis førte til et endeligt bortfald af de påståede konkurrencefordrejninger eller en fortsat beståen af den konkurrencemæssige uligevægt, i den konkrete sag opretholdelse af SFMI's position, der var opnået ved adfærd, der hævdedes at være i strid med traktaten. Kommissionen skulle derfor have sikret sig, om adfærdens konkurrencebegrænsende virkninger fortsatte på det pågældende marked.

46 Det skal undersøges, om den anfægtede beslutning opfylder de ovenfor anførte krav.

47 Kommissionen har i beslutningen anført, efter at have redegjort for de forskellige stadier i den administrative procedure, at det ikke er tilstrækkeligt godtgjort, at de påståede overtrædelser finder sted, til at klagen kan imødekommes (punkt 5). Som begrundelse for denne konklusion har Kommissionen henvist til grønbogen

om udvikling af det indre marked for posttjenester samt til retningslinjer for udvikling af Fællesskabets posttjenester. Kommissionen har understreget, at »disse dokumenter kun indeholder forslag *de lege ferenda*« til udarbejdelse af regler vedrørende »fremtiden for markedet for posttjenester« (punkt 6).

- 48 Kommissionen har i øvrigt støttet sig til sin beslutning »GD Net« af 2. december 1991, der erklærede, at et joint venture mellem flere postvæsner, herunder La Poste, inden for sektoren for internationale kurértjenester var forenelig med fællesmarkedet (punkt 7). Kommissionen har opregnet flere punkter fra denne beslutning, nemlig at SFMI's eksklusive adgang til La Poste's faciliteter var blevet begrænset, idet denne adgang skulle bortfalde »to år efter fusionens gennemførelse«, og La Poste's forpligtelse til at tilbyde enhver anden kurérvirksomhed, som La Poste indgik aftale med, en tilsvarende adgang, som SFMI blev givet (punkt 8). Kommissionen har derefter understreget, at »[d]ette resultat svarer fuldstændigt til de løsninger, som [SFEI] foreslog med henblik på fremtiden« (punkt 9).
- 49 Det kan på dette trin af gennemgangen fastslås, at hverken de ovenfor nævnte punkter i den anfægtede beslutning eller beslutningen om GD Net viser, at Kommissionen har bedømt de i klagen påståede overtrædelsers grovhed og varighed samt deres eventuelle fortsatte virkning. Den anfægtede beslutning vedrører faktisk kun den fremtidige udvikling af det pågældende marked, som Kommissionen hævder at have undersøgt i grønbogen, retningslinjerne og i sin beslutning om GD Net.
- 50 Under disse omstændigheder skal punkt 10 i den anfægtede beslutning, der fremtræder som en konklusion med følgende ordlyd: »de problemer vedrørende den aktuelle og fremtidige konkurrence på området for international kurértjeneste ... er blevet løst på passende vis ved de foranstaltninger, Kommissionen allerede har truffet«, anses for et ikke underbygget udsagn. De ni første punkter i

den anfægtede beslutning vedrører i det væsentlige alene den fremtidige udvikling af det pågældende marked. De kan ikke grundfæste nogen konstatering vedrørende den »aktuelle konkurrence«.

- 51 Kommissionens overholdelse af de forpligtelser, der påhviler den ved undersøgelse af klagen, fremgår heller ikke af de resterende punkter i den anfægtede beslutning, hvori institutionen har begrænset sig til at oplyse om klagerens mulighed for at indgive en ny klage, såfremt de måtte finde, at de betingelser, der blev pålagt La Poste i beslutningen om GD Net, ikke er blevet overholdt (punkt 11), og frembringe nye oplysninger om eventuelle overtrædelser af traktatens artikel 86 (punkt 12).
- 52 Det viser sig således, at Kommissionen har undladt konkret at bedømme de påståede overtrædelsers grovhed og varighed samt deres eventuelle fortsatte virkninger. Kommissionen har ved endelig at fastslå, at den ikke havde pligt til at undersøge overtrædelser, som tidligere har fundet sted, hvis en sådan undersøgelses eneste formål eller virkning var at tjene parternes individuelle interesser (punkt 13), i denne sag fragået sin opgave inden for konkurrenceområdet, der ganske vist ikke er at forsøge at opfylde betingelserne for erstatning for den skade, en eller flere virksomheder angiveligt har lidt, men efter at have modtaget en klage fra en organisation, der repræsenterer næsten alle private, franske erhvervsdrivende på det pågældende marked, at sikre en situation, hvor konkurrencen ikke er fordrejet.
- 53 Denne analyse viser således, at Kommissionen ved på grundlag af den i den anfægtede beslutning anførte begrundelse at have fastslået, at klagen var uden fællesskabsinteresse, har tilsidesat de forpligtelser, der påhviler den ved behandling af en klage om misbrug af dominerende stilling.
- 54 Da Kommissionens repræsentanter for Retten har bekræftet, at bedømmelsen af de påståede overtrædelser og deres eventuelle fortsatte virkninger reelt har fundet

sted, skal det anføres, at den ovenfor foretagne gennemgang af den anfægtede beslutning ikke kan drages i tvivl af disse erklæringer. En beslutning skal i sig selv være fyldestgørende, og dens begrundelse kan ikke fremgå af efterfølgende skriftlige eller mundtlige forklaringer, når den allerede er genstand for et søgsmål for Fællesskabets retsinstanser (jf. f.eks. Rettens dom af 12.12.1996, sag T-16/91 RV, Rendo m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1827, præmis 45, og analogt Rettens dom af 6.4.2000, sag T-188/98, Kuijer mod Kommissionen, Sml. II, s. 1959, præmis 38 og 43).

- 55 Den anfægtede beslutning bør derfor annulleres, og det er herefter uforholdende at undersøge anbringendet om tilsidesættelse af traktatens artikel 86 og det subsidiære anbringende om magtfordrejning.

Sagens omkostninger

- 56 Rettens dom af 15. januar 1997, der pålagde sagsøgerne at betale sagens omkostninger, er blevet ophævet. Domstolen har i dommen i appelsagen udsat afgørelsen om sagens omkostninger. Det tilkommer således Retten i denne dom samlet at tage stilling til omkostningerne i forbindelse med de forskellige sager.
- 57 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Kommissionen har tabt sagen, og sagsøgerne har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, hvorfor Kommissionen bør dømmes til at betale alle sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEEN (Anden Afdeling)

- 1) Kommissionens beslutning SG (94) D/19144 af 30. december 1994 om afvisning af klage indgivet den 21. december 1990 af Syndicat français de l'express international annulleres.
- 2) Kommissionen bærer sine egne og sagsøgernes samtlige omkostninger for Retten og Domstolen.

Pirrung

Moura Ramos

Meij

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 25. maj 2000.

H. Jung

Justitssekretær

J. Pirrung

Afdelingsformand