

Société Anonyme Cimenteries CBR
Cementbedrijven NV m.fl.
mod Kommissionen for Det europæiske økonomiske Fællesskab

Forenede sager 8 til 11/66

S a m m e n d r a g

1. *En institutions retsakter — beslutning — begreb*
(EØF-traktatens artikel 189)
2. *EØF's politik — konkurrenceregler der finder anvendelse på virksomhederne — overtrædelser — bøder — fritagelse — Kommissionens afslag — fremgangsmåder — begrundelse*
(EØF-traktatens artikler 85 og 86; Rådets forordning EØF nr. 17, artikel 15, stk. 5 og 6)

1. En retsakt, hvorved en fællesskabsinstitution utvetydigt træffer en forholdsregel, hvis retsvirkninger er bindende for adressaterne og gør indgreb i deres interesser, er efter sin natur en beslutning.
2. Kommissionen skal træffe afgørelse ved en beslutning, når den udelukker en aftale fra bødefritagelsesbestemmelsen i artikel 15, stk. 5 i forordning nr. 17 og i medfør af artikel 15, stk. 6 i den nævnte forordning meddeler, at betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 1 er til stede, og at den ikke finder grundlag

for anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85, stk. 3; det påhviler Kommissionen at vurdere sagens faktiske omstændigheder, at sammenholde disse med bestemmelserne i artikel 85, stk. 1 og 3 og udtrykkeligt at tage stilling til, om den pågældende aftale i sig selv opfylder alle betingelserne i stykke 1, og om der er grundlag for at anvende stykke 3. Kommissionen skal begrunde denne beslutning med en tydelighed, der er tilstrækkelig til, at Domstolen og alle vedkommende kan bedømme, om de førnævnte bestemmelser er korrekt anvendt.

I de forenede sager

8/66

SOCIÉTÉ ANONYME CIMENTERIES CBR CEMENTBEDRIJVEN NV m. fl., repræsenteret af deres bestyrelser, deres successorer eller deres likvidatorer, bistået af Marcel Grégoire, advokat ved Cour d'Appel de Bruxelles, med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Tony Bieber, 83, boulevard Grande-Duchesse-Charlotte,

1 — Processprog: Fransk, nederlandsk og tysk.

9/66

CEMENTFABRIEK IJMUIDEN (CEMIJ) NV repræsenteret af medlemmerne af dets bestyrelse, bistået af J. Mertens de Wilmars, advokat i Antwerpen, og J. J. A. Ellis, advokat i Haag, med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 6, rue Willy-Goergen,

10/66

EERSTE NEDERLANDSE CEMENT INDUSTRIE (ENCI) NV repræsenteret af formanden og næstformanden for dets bestyrelse, bistået af J. Mertens de Wilmars, advokat i Antwerpen, og J. J. A. Ellis, advokat i Haag, med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Ernest Arendt, 6 rue Willy-Goergen,

11/66

ALSEN'SCHE PORTLAND-CEMENT-FABRIKEN KG m. fl. repræsenteret af deres bestyrelsesmedlemmer, indehavere eller forretningsførere, bistået af H. Hellmann og K. Pfeiffer, advokater i Köln, og W. von Simson, advokat ved Oberlandesgericht, Düsseldorf, lektor ved universitetet i Freiburg/Brisgau, med valgt adresse i Luxembourg (Bertrange) hos sidstnævnte,

sagsøgere,

mod

KOMMISSIONEN FOR DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE FÆLLESSKAB, repræsenteret af dens juridiske rådgivere J. Thiesing, G. Le Tallec og R. C. Fischer som befuldmægtigede, med valgt adresse i Luxembourg hos sekretariatet for de europæiske udøvende organers juridiske tjeneste, 2, place de Metz,

sagsøgt,

angående et krav om annullation af de beslutninger, der hævdes at være indeholdt i meddelelserne af 3. januar 1966 fra lederen af EØF's generaldirektorat for konkurrence, til de forskellige sagsøgere, vedrørende anvendelsen af traktatens artikel 85 på den som »Noordwijks Cement Accoord« (NCA) betegnede aftale, der var indgået af sagsøgerne i 1956,

afsiger

DOMSTOLEN

sammensat af: præsidenten A. Trabucchi (afdelingsformand), afdelingsformanden R. Monaco og dommerne A. Donner, R. Lecourt og W. Strauß,

generaladvokat: K. Roemer
justitssekretær: A. Van Houtte

følgende

DOM

Præmisser

Efter at sagsøgerne havde anmeldt aftalen af 6. juli 1956, betegnet som »Noordwijks Cement Accoord«, til EØF-Kommissionen, traf denne, ifølge forhandlingsprotokollen for dens 343. møde, »den 14. december 1965 følgende afgørelse . . . : En meddelelse i henhold til artikel 15, stk. 6 i forordning nr. 17 rettes til de virksomheder, der deltager i den hos Kommissionen under nr. IV/A-00581 registrerede aftale; formanden for konkurrencegruppen bemyndiges til at lade generaldirektøren for konkurrence afsende sådanne meddelelser«;

i henhold hertil har generaldirektøren for konkurrence den 3. januar 1966 tilsendt virksomhederne et anbefalet brev med modtagelsesbevis, hvori Kommissionen, efter en foreløbig undersøgelse meddeler virksomhederne, »at bestemmelserne i artikel 15, stk. 5 i forordning nr. 17 . . . , der indtil videre fritog den anmeldte aftale for anvendelsen af bødebestemmelserne i artikel 15, stk. 2 (a) i den nævnte forordning, fra modtagelsen af nærværende meddelelse . . . ophører med at finde anvendelse på aftalen«.

V e d r ø r e n d e s a g e n s a n t a g e l s e t i l r e a l i t e t s b e - h a n d l i n g

Det af de nævnte virksomheder anlagte annullationssøgsmål har Kommissionen påstået afvist under anbringende af, at den kun har fremsat en udtalelse og ikke truffet en beslutning i den i traktatens artikel 189 omhandlede betydning, og at en retsakt af den sidstnævnte art slet ikke er hjemlet i artikel 15, stk. 6 i forordning nr. 17.

Forordning nr. 17, i henhold til hvilken retsakten af 14. december 1965 blev udstedt, giver Kommissionen hjemmel til at pålægge virksomheder, der forsætligt eller uagtsomt overtræder traktatens artikel 85, stk. 1, bøder;

artikel 15, stk. 5 undtager dog fra denne bødebestemmelse de virksomheder, som har anmeldt deres aftaler, og som holder sig inden for grænserne for den i anmeldelsen beskrevne erhvervsudøvelse;

endelig har Kommissionen i artikel 15, stk. 6 hjemmel til at bestemme, at denne fritagelsesbestemmelse ikke skal finde anvendelse, såfremt det efter en foreløbig undersøgelse må antages, at betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 1 er til stede, og at der ikke findes grundlag for anvendelse af dispensationsbestemmelsen i traktatens artikel 85, stk. 3.

Ved retsakterne af 14. december 1965 og 3. januar 1966 blev virksomhederne overført fra fritagelsesbestemmelsen i artikel 15, stk. 5, der sikrede dem mod bøder, til den modsatte ordning i artikel 15, stk. 2, der herefter udsætter dem for bøderisiko;

denne forholdsregel har frataget dem fordelene ved den retsstilling, artikel 15, stk. 5 knytter til aftalens anmeldelse, og udsat dem for en alvorlig økonomisk risiko;

den nævnte forholdsregel har således gjort indgreb i virksomhedernes interesser ved på væsentlig måde at ændre deres retsstilling;

den anfægtede retsakt, hvormed Kommissionen utvetydigt har truffet en forholdsregel, hvis retsvirkninger gør indgreb i de berørte virksomheders interesser, og som er bindende for disse, er ikke en blot udtalelse, men en beslutning;

tvivlen om, hvorvidt den nævnte beslutning er blevet meddelt på lovlig måde, anfægter på ingen måde dens karakter og er uden betydning for spørgsmålet, om sagen kan antages til realitetsbehandling.

Herudover skal det undersøges, om ikke den dobbelte betingelse i artikel 15, stk. 6 i forordning nr. 17 vedrørende henholdsvis traktatens artikel 85, stk. 1 og artikel 85, stk. 3 nødvendigvis forudsætter anvendelsen af en beslutning.

For at udelukke en aftale fra undtagelsesbestemmelsen i artikel 15, stk. 5 i forordning nr. 17 skal Kommissionen efter artikel 15, stk. 6 for det første være af den opfattelse, at betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 1 er til stede;

det påhviler følgelig Kommissionen at vurdere sagens faktiske omstændigheder, sammenholde disse med bestemmelsen i artikel 85, stk. 1 og afgøre, hvorvidt de forskellige betingelser i denne bestemmelse er opfyldt;

det er med urette, at Kommissionen har gjort gældende, at aftalen er forbudt, uden at en forudgående beslutning er nødvendig;

selv om aftaler af den i traktatens artikel 85, stk. 1 »omhandlede art« efter forordningens artikel 1 »er forbudt, uden at en forudgående afgørelse er nødvendig«, skal Kommissionen ikke desto mindre fastslå, om den aftale, der forelægges den, virkelig er omfattet af artikel 85, stk. 1 og objektivt opfylder samtlige denne artikels betingelser;

navnlig beror spørgsmålene om, hvorvidt en i henhold til forordningens artikel 5 anmeldt aftale kan påvirke handelen mellem medlemsstater eller har til følge, at konkurrencen skades, på en vurdering af økonomiske og retlige forhold, som ikke vil kunne foretages uden en udtrykkelig stillingtagen til, om alle betingelserne i artikel 85, stk. 1 er opfyldt i det konkrete tilfælde.

Efter den nævnte artikel 15, stk. 6 skal Kommissionen endvidere meddele aftaleparterne, at der efter dens opfattelse ikke findes grundlag for anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85, stk. 3;

Kommissionens bedømmelse heraf beror ligeledes på en vurdering af faktiske og retlige forhold, som i forskellige retninger kan være genstand for usikkerhed og diskussion;

når der i denne forbindelse er levnet Kommissionen et vist skøn, er den så meget desto mere forpligtet til, inden for de særlige rammer for forordningens artikel 15, stk. 6, at træffe afgørelse for at fastslå, »at der ikke findes grundlag« for en anvendelse af artikel 85, stk. 3.

Endelig forudsætter proceduren i den nævnte artikel 15, stk. 6 så meget desto mere en beslutning i traktatens forstand, undergivet dennes garantier, som det ikke bestrides, at nævnte procedure i praksis indebærer stillingtagen til spørgsmålet, om der faktisk foreligger en så alvorlig overtrædelse af forbudet i artikel 85, stk. 1, at en undtagelse i medfør af artikel 85, stk. 3 forekommer udelukket.

At udtrykket »beslutning« ikke forekommer i artikel 15, stk. 6, og at den deri hjemlede procedure har en foreløbig karakter, betyder ikke, at blotte udtalelser kan benyttes, så meget mere som heller ikke dette udtryk forekommer i den nævnte bestemmelse;

bestemmelsens tavshed angående et spørgsmål, der berører beskyttelsen af privates rettigheder, berettiger ikke valget af den fortolkning, der er mest ugunstig for disse;

uanset dens foreløbige karakter udgør Kommissionens her omhandlede retsakt afslutningen på en særlig procedure, som er forskellig fra den procedure, hvormed der, under iagttagelse af bestemmelserne i artikel 19, træffes endelig afgørelse;

følgelig kan man hverken i den manglende udtrykkelige henvisning i artikel 15, stk. 6 til en af de i traktatens artikel 189 nævnte retsakter eller i den foreløbige karakter af Kommissionens undersøgelse finde tilstrækkeligt grundlag for at udelukke beslutningsbegrebet.

Det er endvidere med urette gjort gældende, at virksomhederne kan udøve deres søgsmålsret ved afslutningen af den i artikel 6 foreskrevne procedure;

hvis den foreløbige afgørelse var unddraget enhver domstolskontrol, ville der ikke, uanset virksomhedernes eventuelle gode ret, lævnes disse andet valg end enten at udsætte sig for en alvorlig bøderisiko eller med det deraf følgende tab at bryde en aftale, som under et søgsmål muligvis havde kunnet undgå et forbud;

dette ville i praksis medføre, at Kommissionen ved hjælp af den blotte trussel om bøde kunne undgå at træffe en endelig afgørelse;

denne praktiske virkning har Kommissionen i det foreliggende tilfælde været opmærksom på;

det fremgår af skrivelsen af 7. februar 1966, som er tilsendt virksomhedernes advokat af generaldirektøren for konkurrence, at Kommissionen faktisk under trussel om anvendelse af artikel 15, stk. 2 har anmodet virksomhederne om »først og fremmest at overveje, på hvilken måde »Noordwijks Cement Accoord« kan ophæves «.

Endelig er det med urette, at Kommissionen har påberåbt sig, at en søgsmålsadgang i forbindelse med forordningens artikel 15, stk. 6 ville gøre proceduren urimeligt tung;

denne indvending, der er uden mening i et tilfælde, hvor der er hengået mere end 3 år mellem aftalens anmeldelse og den foreløbige afgørelse, er under alle omstændigheder uden betydning i forhold til de i traktaten fastsatte individuelle retsbeskyttelsesgarantier, der går forud for enhver forordningsbestemmelse;

disse indsigelser må følgelig forkastes.

Af det anførte følger, at den retsakt, hvormed Kommissionen har truffet afgørelse i medfør af artikel 15, stk. 6 i forordning nr. 17, er og må være en beslutning i betydningen af traktatens artikel 189;

afvisningspåstanden må således forkastes.

V e d r ø r e n d e s a g e n s r e a l i t e t

Til støtte for deres annullationspåstand har sagsøgerne blandt andet påberåbt sig, at beslutningen mangler begrundelse.

Efter forhandlingsprotokollen for Kommissionens 343. møde er den foran anførte beslutning af 14. december 1965 ikke ledsaget af nogen begrundelse ;

skrivelsen af 3. januar 1966, hvormed denne beslutning meddeles parterne, indeholder blot en kort redegørelse for aftalen fulgt af en udtalelse om, at Kommissionen »er nået til den opfattelse«, at traktatens artikel 85, stk. 1 bør finde anvendelse, og at »der ikke findes grundlag« for en anvendelse af artikel 85, stk. 3 ;

af den anfægtede beslutning kan det således ikke ses, hvilke grunde anvendelsen af forordningens artikel 15, stk. 6 hviler på ;

det kan heller ikke fastslås, om de forhold, Kommissionen har lagt til grund, og hvormed betingelserne i artikel 85, stk. 1 anses for »opfyldt« og en anvendelse af artikel 85, stk. 3 for udelukket, er retsmæssige ;

selv om en sådan bedømmelse som følge af procedurens foreløbige karakter kun behøver at ledsages af ganske kortfattede grunde, bør disse ikke desto mindre fremgå af selve beslutningen med en tydelighed, der er tilstrækkelig til, at Domstolen og alle vedkommende kan fastslå, om retsreglerne er korrekt anvendt ;

det bestrides ikke, at Kommissionen ville overtræde traktaten, såfremt den benyttede forordningens artikel 15, stk. 6 i tilfælde, hvor betingelserne for denne bestemmelses anvendelse ikke klart er opfyldt ;

en sådan fare for overtrædelse af traktaten gør en begrundelse påkrævet, der kan muliggøre en rimelig domstolskontrol ;

hertil kommer, at kravet om, at der skal fastslås en åbenbart alvorlig overtrædelse af artikel 85, stk. 1, modsat at svække denne forpligtelse, tværtimod gør forpligtelsen mere tvingende ;

idet der bortses fra alle øvrige anbringender, som herefter er overflødige, må beslutningen af 14. december 1965, der er meddelt virksomhederne ved skrivelse af 3. januar 1966, således annulleres på grund af manglende begrundelse.

På grundlag af disse præmisser,

udtaler og bestemmer

DOMSTOLEN

idet den forkaster enhver anden videregående eller hermed uforenelig påstand :

Beslutningen af 14. december 1965, der blev meddelt de sagsøgende virksomheder ved skrivelse af 3. januar 1966, annulleres;

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 15. marts 1967.

A. Van Houtte
Justitssekretær

For præsidenten
A. Trabucchi

**FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT KARL ROEMER
FREMSAT DEN 15. FEBRUAR 1967**

Høje Ret.

Genstanden for den retssag, jeg i dag skal tage stilling til, er en kartelretlig meddelelse i medfør af artikel 15, stk. 6 i Rådets forordning nr. 17, som EØF-Kommissionen har rettet til sagsøgerne. Denne meddelelse har følgende baggrund.

Den 6. juli 1956 indgik 28 belgiske, 2 nederlandske og 44 tyske cementfabrikker (de sidstnævnte sammensluttet i »Nederlandsche Cementhandelmaatschappij NV«) en aftale, »Noordwijks Cement Accoord«, med det formål at fortsætte og forny en flere årtier gammel regulering af det nederlandske cementmarked (som de nederlandske producenter åbenbart ikke fuldt ud kan forsyne). Med hensyn til forsyningen af det nederlandske marked med cement og cementklinker indeholder aftalen blandt andet bestemmelser om en kvotemæssig fordeling, oprettelse af nye cementfabrikker, ensartet fastsættelse af priser og salgsbetingelser, enerettigheder for levering og afsætning samt eksportforbud. De sidstnævnte punkter, som i den foreliggende sag ikke er af større interesse, er også genstand for en aftale mellem »Accoord«'ens udøvende organ, »Stinching Cement-Centrale voor Nederland«, og den nederlandske »Vereeniging van Cementhandelaren«, ligesom de indgår i de af »Vereeniging« fastsatte handelsbetingelser.

I overensstemmelse med Rådets forordning nr. 17 blev Noordwijks Cement Accoord anmeldt til EØF-Kommissionen af aftaleparterne (31. oktober 1962). Hermed indledtes

den konkurrenceretlige procedure med en særlig undersøgelse af aftalen fra januar 1964. I forbindelse hermed modtog de delta-gende nederlandske virksomheder, de belgiske virksomheders branche-organisation (»Cimbel«) samt den hollandske salgsorganisation, i hvilken de tyske virksomheder er sammensluttet, den 8. april 1965 en skrivelse fra hr. von der Groeben, medlem af Kommissionen, i hvilken det blandt andet anførtes, at den anmeldte aftale formentlig faldt ind under artikel 85, stk. 1, og at den ikke syntes at kunne fritages efter artikel 85, stk. 3. Det var følgelig ønskeligt, om en række bestemte klausuler blev ophævet. Til dette spørgsmål blev virksomhederne anmodet om skriftligt eller — efter aftale — mundtligt at fremkomme med deres bemærkninger. Det blev udtrykkeligt fremhævet, at den pågældende skrivelse ikke var nogen meddelelse i henhold til artikel 15, stk. 6 i forordning nr. 17.

På virksomhedernes anmodning blev der i tiden herefter afholdt flere møder mellem virksomhedernes repræsentanter og Kommissionens embedsmænd samt brevvekslet om sagen.

Der fandt således nogle forhandlinger sted i Bruxelles den 11. juli 1965, hvis forløb parterne imidlertid har givet forskellige fremstillinger af. Efter Kommissionens forklaringer blev opfordringen til at ophæve de i skrivelsen af 8. april 1965 anførte klausuler gentaget, medens sagsøgerne (navnlig under henvisning til et brev af 23. juni 1965 fra »Cimbel« til hr. von der Groeben, hvori forhandlingser-