RETTENS DOM (Femte Afdeling)

11. december 2003 *

I sag T-65/99,

Strintzis Lines Shipping SA, Piræus (Grækenland), ved advokaterne K. Adamantopoulos, V. Akritidis og A. Papakrivopoulos, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved R. Lyal og D. Triantafyllou, som befuldmægtigede, bistået af avocat G. Athanassiou, og med valgt adresse i Luxembourg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 1999/271/EF af 9. december 1998 vedrørende en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 85 (IV/34.466 — Græske færger) (EFT 1999 L 109, s. 24),

* Processprog: græsk

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Femte Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, P. Lindh, og dommerne R. García-Valdecasas og J.D. Cooke,

justitssekretær: fuldmægtig J. Plingers,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 1. juli 2002,

afsagt følgende

Dom

Sagens faktiske omstændigheder

1 Sagsøgeren, Strintzis Lines SA, er et græsk færgeselskab, som transporterer passagerer og biler på ruter i Grækenland samt i udlandet, herunder på ruterne mellem Grækenland og Italien (herefter »markedet Grækenland/Italien«), hvor selskabet betjener ruterne mellem Patras og Ancona, via Korfu og Igoumenitsa, mellem Patras og Brindisi og mellem Patras og Bari.

2 Efter en klage indgivet af en passager i 1992, hvorefter færgeselskabernes priser på ruterne mellem Grækenland og Italien lå meget tæt op ad hinanden, rettede Kommissionen i henhold til artikel 16 i Rådets forordning (EØF) nr. 4056/86 af 22. december 1986 om fastsættelse af de nærmere retningslinjer for anvendelsen af traktatens artikel 85 og 86 på søtransport (EFT L 378, s. 4) begæringer om oplysninger til en række færgeselskaber. Dernæst foretog den i henhold til artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 4056/86 kontrolundersøgelser i seks færgeselskabers kontorer, nemlig fem i Grækenland og en i Italien.

3 Kommissionen vedtog den 4. juli 1994 beslutning K(94) 1790/5, hvorved den pålagde selskabet Minoan Lines at underkaste sig en kontrolundersøgelse (herefter »beslutningen om kontrolundersøgelse«). Den 5. og 6. juli 1994 undersøgte Kommissionens repræsentanter lokaler beliggende på Kifissias Avenue 64 B, Maroussi, Athen, som siden viste sig at tilhøre selskabet European Trust Agency (herefter »ETA«), en juridisk enhed, der er forskellig fra den, der nævnes i beslutningen om kontrolundersøgelse. Under denne kontrolundersøgelse tog Kommissionen kopier af et stort antal dokumenter, der senere blev anset for at vedrøre de forskellige virksomheder, der var omfattet af undersøgelsen.

4 Der blev senere rettet andre begæringer om oplysninger i henhold til artikel 16 i forordning nr. 4056/86 til sagsøgeren samt til andre færgeselskaber, for at disse skulle give nærmere oplysninger om de dokumenter, man havde fundet under kontrolundersøgelserne.

5 Ved beslutning af 21. februar 1997 indledte Kommissionen en formel procedure med fremsendelse af en klagepunktsmeddelelse til ni selskaber, herunder sagsøgeren.

6 Den 9. december 1998 vedtog Kommissionen beslutning 1999/271/EF vedrørende en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 85 (IV/34.466 — Græske færger) (EFT 1999 L 109, s. 24, herefter »beslutningen«).

7 Beslutningen indeholder følgende bestemmelser:

»*Artikel 1*

1. Minoan Lines, Anek Lines, Karageorgis Lines, Marlines SA og Strintzis Lines har overtrådt EF-traktatens artikel 85, stk. 1, ved at aftale de priser, der skulle anvendes for roll-on-roll-off-færgetransport mellem Patras og Ancona.

Disse overtrædelser varede i følgende tidsrum:

a) for Minoan Lines og Strintzis Lines i tidsrummet fra den 18. juli 1987 og indtil juli 1994

b) for Karageorgis Lines i tidsrummet fra den 18. juli 1987 til den 27. december 1992

c) for Marlines SA i tidsrummet fra den 18. juli 1987 til den 8. december 1989

d) for Anek Lines i tidsrummet fra den 6. juli 1989 og indtil juli 1994.

2. Minoan Lines, Anek Lines, Karageorgis Lines, Adriatica di Navigazione SpA, Ventouris Group Enterprises SA og Strintzis Lines har overtrådt EF-traktatens artikel 85, stk. 1, ved at aftale de takstniveauer, der skulle anvendes for lastbiler på ruterne fra Patras til Bari og Brindisi.

Disse overtrædelser varede i følgende tidsrum:

a) for Minoan Lines, Ventouris Group Enterprises SA og Strintzis Lines i tidsrummet fra den 8. december 1989 og indtil juli 1994

b) for Karageorgis Lines i tidsrummet fra den 8. december 1989 til den 27. december 1992

c) for Anek Lines i tidsrummet fra den 8. december 1987 og indtil juli 1994

d) for Adriatica di Navigazione SpA i tidsrummet fra den 30. oktober 1990 og indtil juli 1994.

Artikel 2

For de i artikel 1 omhandlede overtrædelser pålægges de nedennævnte virksomheder følgende bøder:

— Minoan Lines, en bøde på 3,26 mio. ECU

— Strintzis Lines, en bøde på 1,5 mio. ECU

— Anek Lines, en bøde på 1,11 mio. ECU

— Marlines SA, en bøde på 0,26 mio. ECU

— Karageorgis Lines, en bøde på 1 mio. ECU

— Ventouris Group Enterprises SA, en bøde på 1,01 mio. ECU

— Adriatica di Navigazione SpA, en bøde på 0,98 mio. ECU.

[...]«

8 Beslutningen er rettet til syv virksomheder, nemlig Minoan Lines, Heraklion, Kreta (Grækenland) (herefter »Minoan«), Strintzis Lines, Piræus (Grækenland) (herefter »sagsøgeren«), Anek Lines, Chania, Kreta (herefter »Anek«), Marlines SA, Piræus (herefter »Marlines«), Karageorgis Lines, Piræus (herefter »Karageorgis«), Ventouris Group Enterprises SA, Piræus (herefter »Ventouris Ferries«), og Adriatica di Navigazione SpA, Venedig (Italien) (herefter »Adriatica«).

Retsforhandlinger og parternes påstande

9 Ved stævning registreret på Rettens Justitskontor den 3. marts 1999 har sagsøgeren anlagt sag med påstand om annullation af beslutningen.

10 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten besluttet at indlede den mundtlige forhandling og har som led i foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse anmodet Kommissionen om skriftligt at besvare et spørgsmål og fremlægge nogle dokumenter. Kommissionen har efterkommet disse anmodninger inden for den fastsatte frist.

11 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret mundtlige spørgsmål fra Retten i retsmødet den 1. juli 2002.

12 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

— Beslutningen annulleres i det hele.

— Subsidiært annulleres beslutningens artikel 1 for så vidt angår overtrædelsens varighed, og den pålagte bøde annulleres eller nedsættes.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

13 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse i det hele.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

14 Sagsøgeren har til støtte for sin påstand om annullation af beslutningen påberåbt sig tre anbringender. Ifølge det første anbringende er den af Kommissionen foretagne kontrol i ETA's kontorer retsstridig. Ifølge det andet anbringende er der i det foreliggende tilfælde foretaget en urigtig anvendelse af EF-traktatens artikel 85, stk. 1 (nu artikel 81, stk. 1, EF), som følge af en fejlagtig og ufuldstændig vurdering af de faktiske omstændigheder. Med det tredje anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at beslutningen er mangelfuldt begrundet.

15 Til støtte for den subsidiære påstand om annullation eller nedsættelse af bøden har sagsøgeren påberåbt sig et anbringende om, at der ved fastsættelsen af bødens størrelse er sket tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet. Anbringendet er opdelt i tre led, nemlig at der er sket en fejlagtig vurdering af overtrædelsens grovhed, af dennes varighed og af bødens størrelse.

I — *Påstanden om annullation af beslutningen*

Det første anbringende, hvorefter den af Kommissionen foretagne kontrol i ETA's kontorer er retsstridig

Parternes argumenter

16 Sagsøgeren har gjort gældende, at den kontrol, som Kommissionen i juli 1994 foretog i kontorerne hos Minoans agent, ETA, var ulovlig, og har følgelig anført, at Kommissionen ikke kan benytte de dokumenter, som blev fundet under kontrollen, som beviser.

17 Sagsøgeren har for det første begrundet sin berettigede interesse i, at det fastslås, at nævnte kontrol var ulovlig, med, at en stor del af de dokumenter, som Kommissionen har gjort gældende mod sagsøgeren, blev fundet i ETA's kontorer. Sagsøgeren har ligeledes hævdet, at andre berørte virksomheders handlemåde samt denne sags forløb i sin helhed har været direkte påvirket af resultatet af den ulovlige kontrol i ETA's kontorer. Af denne grund og for så vidt som de ved denne lejlighed indsamlede dokumenter samt andre dokumenter indleveret efterfølgende af andre virksomheder alle er blevet anvendt af Kommissionen som beviser mod sagsøgeren, er det sagsøgerens opfattelse, at selskabet har en berettiget interesse i at påberåbe sig, at kontrollen var ulovlig.

18 Sagsøgeren har anført, at selskabet i modsætning til det af Kommissionen hævdede som et anbringende til støtte for annullation af beslutningen kan gøre gældende, at den kontrol, der blev foretaget i ETA's lokaler, var ulovlig, selv om selskabet udtrykkeligt har erkendt de faktiske omstændigheder vedrørende konsultationerne i forbindelse med fastsættelsen af priserne. Den omstændighed, at selskabet har erkendt visse faktiske omstændigheder, er på ingen måde ensbetydende med, at selskabet er enig i den vurdering, som Kommissionen i denne forbindelse har foretaget.

19 Sagsøgeren har bemærket, at beslutningen om kontrolundersøgelse var rettet til Minoan og ikke til dennes agent, ETA. I modsætning til det af Kommissionen hævdede udgør ETA og Minoan ikke en fælles økonomisk og juridisk enhed. Kommissionen har for at nå frem til denne konklusion set bort fra de forretningsmæssige realiteter, nemlig det faktum, at et aktieselskab som Minoan sædvanligvis betror varetagelsen af dets interesser hvad angår internationale forbindelser til et selskab som ETA. Dette berettiger imidlertid ikke til at sidestille ETA med Minoan. Sagsøgeren har således anført, at ETA's økonomiske interesser kan være i modstrid med Minoans økonomiske interesser.

20 Sagsøgeren betvivler desuden, at teorien om økonomisk enhed ligeledes gælder i tilfælde af kontrolundersøgelser foretaget af Kommissionen. Ifølge sagsøgerens opfattelse kan Kommissionen ikke påberåbe sig denne teori med henblik på at foretage kontrol i et selskab, der er forskelligt fra det selskab, som den har rettet beslutningen om kontrolundersøgelse til. Såfremt det forholdt sig anderledes, ville Kommissionen have uindskrænket beføjelse til uden varsel at foretage kontrol i lokalerne hos enhver virksomhed, der tilhørte den samme økonomiske enhed som det selskab, der var adressat for en beslutning om kontrolundersøgelse, på den ene betingelse, at den vedtager en generel beslutning om iværksættelse af kontrolundersøgelser i dette selskabs hovedkontor.

21 Endelig har Kommissionen ifølge sagsøgeren med sin handlemåde tilsidesat retten til kontradiktion over for et vilkårligt indgreb samt principperne om proportionalitet, om god forvaltningsskik, om begrænset indgreb og om retssikkerhed.

22 Kommissionen har bestridt de ovenfor anførte påstande. Kommissionen er for det første af den opfattelse, at sagsøgeren ikke har berettiget interesse i at påberåbe sig annullationsanbringendet, for så vidt som selskabet allerede udtrykkeligt har erkendt de faktiske omstændigheder, som er godtgjort ved de dokumenter, der blev fundet i ETA's lokaler. Kommissionen har desuden gjort gældende, at den ulovlige aftale ville være blevet påvist, også selv om der ikke var blevet taget hensyn til de pågældende dokumenter.

23 Kommissionen har anført, at når sagsøgeren lader forstå, at selskabets samt andre berørte virksomheders adfærd ville have været anderledes, såfremt denne påståede ulovlige kontrol ikke var blevet foretaget, er dette i fuldstændig modstrid med det argument vedrørende disses fulde samarbejde, der blev påberåbt under den administrative procedure, for så vidt som Kommissionen har anset de berørte parters undladelse af at bestride de faktiske omstændigheder, hvorpå Kommissionens klagepunkter er baseret, for en formildende omstændighed, der berettiger til en nedsættelse af bøden (betragtning 169 til beslutningen). For så vidt som sagsøgeren nu lader være underforstået, at dette samarbejde udelukkende har fundet sted, fordi der blev fundet beviser vedrørende indgåelsen og gennemførelsen af de ulovlige aftaler, foreslår Kommissionen imidlertid Retten at bedømme denne omstændighed i forbindelse med udøvelsen af den beføjelse, som tilkommer Retten til at vurdere bødens størrelse og eventuelt forhøje denne.

24 Hvad angår kontrolundersøgelsens lovlighed har Kommissionen anført, at spørgsmålet om, hvorvidt der var tale om en vilkårlig kontrol, ikke er relevant i dette tilfælde, eftersom kontrollen blev foretaget i lokaler, der blev anvendt som led i Minoans erhvervsmæssige aktiviteter, altså det selskab, der var adressat for beslutningen om kontrolundersøgelse. Efter Kommissionens opfattelse bestyrkes denne konklusion både af den måde, hvorpå Minoan præsenterede sig over for tredjemand, og af de kontrakter om administration af fartøjer, i henhold til hvilke ETA optræder som forretningsfører for Minoans fartøjer. Kommissionen har bemærket, at forretningsføreren inden for søfartsområdet virker som direkte repræsentant og handler i rederens navn og for dennes regning, idet denne er ansvarlig for retsvirkningerne af de forpligtelser, som forretningsføreren har påtaget sig, og i sidste ende bærer de økonomiske ricisi. I dette tilfælde fremgår det af de kontrakter, der er indgået mellem disse to virksomheder, at ETA handler som mellemmand mellem rederiet og de agenter, kunder, banker, statslige myndigheder og havnemyndigheder, der kommer i forbindelse med dette.

25 Kommissionen har i denne forbindelse henvist til fast retspraksis, hvorefter gælder, at hvis en sådan mellemhandler udfører arbejde til fordel for sin kommittent, kan han principielt betragtes som et hjælpeorgan, der er integreret i kommittentens virksomhed, og som skal følge dennes instrukser, og som således ligesom en handelsmedhjælper udgør en økonomisk enhed med denne virksomhed (Domstolens dom af 16.12.1975, forenede sager 40/73-48/73, 50/73, 54/73-56/73, 111/73, 113/73 og 114/73, Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 1663, præmis 539). Ifølge Kommissionen optræder ETA som et organ, der er en integrerende del af Minoan, eftersom sidstnævnte har overdraget den løbende administration vedrørende den logistiske og handelsmæssige kontrol med selskabets fartøjer til ETA. Kommissionen har på denne baggrund konkluderet, at de to selskaber for så vidt angår driften af de af ETA administrerede fartøjer er karakteriseret ved fælles handlinger, og at de udgør én økonomisk enhed. Følgelig har Kommissionen ikke taget fejl med hensyn til adressaten for beslutningen eller med hensyn til det sted, hvor kontrolundersøgelsen skulle foretages.

26 Subsidiært har Kommissionen gjort gældende, at selv om det antages, at der var sket en fejltagelse hvad angår adressaten for beslutningen om kontrolundersøgelse, kan det ikke heraf udledes, at bevismaterialet ikke kan benyttes, da en sådan konsekvens kun er forudset i det tilfælde, hvor Kommissionen overskrider de undersøgelsesbeføjelser, som den har fået tildelt, for at disse beføjelser udøves på en måde, som sikrer overholdelsen af de berørte virksomheders rettigheder (kendelse afsagt af Domstolens præsident den 26.3.1987, sag 46/87 R, Hoechst mod Kommissionen, Sml. s. 1549, præmis 34).

Rettens bemærkninger

A — Sagsøgerens berettigede interesse i at fremsætte dette anbringende

27 Kommissionen har bestridt, at sagsøgeren har en berettiget interesse i at påberåbe sig anbringendet om, at den kontrolundersøgelse, der blev foretaget i ETA's lokaler, er ulovlig, for så vidt som sagsøgeren udtrykkeligt har erkendt de faktiske omstændigheder, der er godtgjort ved de i de nævnte lokaler fundne dokumenter.

28 Imidlertid betyder den omstændighed, at sagsøgeren har erkendt visse forhold, under ingen omstændigheder, at sagsøgeren har givet afkald på eller betragter sig som værende forhindret i at bestride lovligheden af de af Kommissionen foretagne kontrolundersøgelser, hvorunder Kommissionen har tilvejebragt dokumenter, som kan udgøre beviser for en overtrædelse. Som påpeget af sagsøgeren, kan selskabet, selv om det udtrykkeligt har erkendt forholdene vedrørende konsultationerne i forbindelse med fastsættelsen af priserne, i realiteten være uenig i den måde, hvorpå Kommissionen har indhentet de dokumenter, hvorpå beslutningen er baseret, eller i den måde, hvorpå Kommissionen har vurderet disse som værende beviser for, at der forelå en aftale.

29 Som Retten således har fastslået, er »den risiko, at en virksomhed, der har opnået en bødenedsættelse til gengæld for samarbejde, senere anlægger annullationssøgsmål til prøvelse af den beslutning, hvorved overtrædelsen af konkurrencereglerne blev fastslået, og hvorved den ansvarlige virksomhed blev pålagt en sanktion i den anledning, og får medhold ved Retten i Første Instans eller ved Domstolen efter appel, en normal konsekvens af en udnyttelse af de retsmidler, der er fastsat i traktaten og statutten for Domstolen. Det forhold, at en virksomhed, der har samarbejdet med Kommissionen og har fået nedsat bøden i den anledning, har fået medhold i en retssag, kan således ikke i sig selv give grundlag for, at der igen tages stilling til størrelsen af den bødenedsættelse, virksomheden har fået« (Rettens dom af 28.2.2002, sag T-354/94, Stora Kupparbergs Bergslags mod Kommissionen, Sml. II, s. 843, præmis 85).

30 Det må herefter fastslås, dels at sagsøgeren har en berettiget interesse i at bestride den måde, hvorpå den pågældende kontrolundersøgelse foregik, dels at Kommissionens begæring til Retten om, at denne udøver sin fulde prøvelsesret og forhøjer den bøde, som sagsøgeren blev pålagt, således at selskabet mister de fordele, som det har opnået af Kommissionen som følge af en erkendelse af de faktiske forhold, ikke kan tages til følge.

B — Realiteten

31 I forbindelse med dette anbringende har sagsøgeren i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen ulovligt har indsamlet de beviser, som beslutningen er baseret på, idet den har opnået dem under en kontrolundersøgelse, der blev foretaget i en virksomheds kontorer, som ikke var adressat for beslutningen om en kontrolundersøgelse. Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen med denne fremgangsmåde har misbrugt sin kontrolundersøgelseskompetence og har tilsidesat artikel 18 i forordning nr. 4056/86 og almindelige retsgrundsætninger.

32 Retten finder, at der må tages stilling til dette anbringende i lyset af de principper, der gælder for Kommissionens beføjelser i forbindelse med kontrolundersøgelser og sagens faktiske baggrund.

1. Kommissionens beføjelser i forbindelse med kontrolundersøgelser

33 Det fremgår af betragtning 16 til forordning nr. 4056/86, at lovgiver har ment, at denne forordning skal fastsætte »de beslutnings- og sanktionsbeføjelser, der er nødvendige for at sikre overholdelsen af de i [traktatens] artikel 85, stk. 1, og artikel 86 fastsatte forbud samt af betingelserne for anvendelse af artikel 85, stk. 3«.

34 Nærmere bestemt er Kommissionens beføjelser med hensyn til kontrolundersøgelser på stedet fremstillet i artikel 18 i forordning nr. 4056/86, der er affattet således:

»*Artikel 18*

Kommissionens beføjelser til at foretage kontrolundersøgelser

1. Til løsning af de opgaver, som i denne forordning er henlagt til Kommissionen, kan denne foretage alle nødvendige kontrolundersøgelser hos virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder.

Til dette formål har Kommissionens befuldmægtigede repræsentanter følgende beføjelser:

a) at kontrollere bøger og andre forretningspapirer

b) at tage afskrifter eller ekstraktudskrifter af bøger og forretningspapirer

c) at kræve mundtlige forklaringer på stedet

d) at få adgang til alle virksomhedernes lokaler, grunde og transportmidler.

2. De repræsentanter, som af Kommissionen har fået fuldmagt til at foretage kontrolundersøgelsen, udøver deres beføjelser efter fremlæggelse af en skriftlig fuldmagt, der indeholder oplysning om kontrolundersøgelsens genstand og formål samt om de i denne forordning i artikel 19, stk. 1, litra c), fastsatte sanktioner, der

finder anvendelse, såfremt de forlangte bøger eller forretningspapirer ikke fremlægges i deres helhed. Kommissionen skal med passende varsel give vedkommende myndighed i den medlemsstat, inden for hvis område kontrolundersøgelsen skal foretages, underretning om undersøgelsesopgaven og om de befuldmægtigede personers identitet.

3. Virksomheder og sammenslutninger af virksomheder har pligt til at underkaste sig de kontrolundersøgelser, hvorom Kommissionen har truffet beslutning. I beslutningen angives kontrolundersøgelsens genstand og formål, fastsættes tidspunktet for dens begyndelse og gives oplysning om de i artikel 19, stk. 1, litra c), og artikel 20, stk. 1, litra d), fastsatte sanktioner samt om adgangen til at indbringe klage over beslutninger for Domstolen.

4. Kommissionen træffer de i stk. 3 omhandlede beslutninger efter at have indhentet udtalelse fra vedkommende myndighed i den medlemsstat, inden for hvis område kontrolundersøgelsen skal foretages.

5. Repræsentanterne for vedkommende myndighed i den medlemsstat, inden for hvis område undersøgelsen skal foretages, kan efter vedkommende myndigheds eller Kommissionens anmodning bistå Kommissionens repræsentanter med løsningen af disse opgaver.

6. Modsætter en virksomhed sig en i henhold til denne artikel påbudt kontrolundersøgelse, yder vedkommende medlemsstat de af Kommissionen bemyndigede repræsentanter den fornødne støtte til løsning af deres opgaver. Medlemsstaterne træffer, efter at have rådført sig med Kommissionen, inden den 1. januar 1989 de til dette formål fornødne foranstaltninger.«

35 Da ordlyden af artikel 18 i forordning nr. 4056/86 er identisk med ordlyden af artikel 14 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), og da disse to forordninger er udstedt i henhold til EF-traktatens artikel 87 (efter ændring nu artikel 83 EF) for at præcisere de nærmere regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 85 og 86 (nu artikel 82 EF), finder retspraksis vedrørende omfanget af Kommissionens beføjelser med hensyn til kontrolundersøgelser efter artikel 14 i forordning nr. 17 ligeledes anvendelse på det foreliggende tilfælde.

36 Ifølge traktatens artikel 87, stk. 2, litra a) og b), har forordning nr. 17 til formål at sikre overholdelsen af de i traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 86 nævnte forbud og at fastlægge de nærmere retningslinjer for anvendelsen af bestemmelsen i artikel 85, stk. 3. Denne forordning skal således sikre opnåelsen af det formål, der nævnes i traktatens artikel 3, litra f). Forordningen tillægger derfor Kommissionen en vidtgående efterforsknings- og kontrolbeføjelse og fastslår i sin ottende betragtning, at Kommissionen i hele fællesmarkedsområdet må have beføjelse til at kræve de oplysninger og foretage sådanne kontrolundersøgelser, »som er nødvendige« for at afsløre overtrædelser af traktatens artikel 85 og 86 (Domstolens dom af 26.6.1980, sag 136/79, National Panasonic mod Kommissionen, Sml. s. 2033, præmis 20, og af 18.5.1982, sag 155/79, AM & S mod Kommissionen, Sml. s. 1575, præmis 15). Betragtning 16 til forordning nr. 4056/86 udtaler sig også i denne retning.

37 Fællesskabets retsinstanser har ligeledes fremhævet betydningen af, at grundrettighederne overholdes, navnlig retten til kontradiktion i alle procedurer for anvendelse af traktatens konkurrenceregler, og har i deres domme præciseret, på hvilken måde retten til kontradiktion skal bringes i overensstemmelse med Kommissionens beføjelser under den administrative procedure og ligeledes under de faser, der går forud for undersøgelsen og indhentningen af oplysninger.

38 Domstolen har præciseret, at kontradiktionsprincippet skal overholdes af Kommissionen, såvel under administrative procedurer, der kan føre til en pålæggelse af sanktioner, som under forudgående undersøgelsesprocedurer, fordi

retten til kontradiktion ikke må undergraves på uoprettelig måde under procedurer, hvorved der foretages en indledende undersøgelse, herunder bl.a. kontrolundersøgelser, som kan være afgørende for tilvejebringelse af bevismateriale, der godtgør, at virksomheder har handlet retsstridigt på en sådan måde, at de ifalder ansvar (Domstolens dom af 21.9.1989, forenede sager 46/87 og 227/88, Hoechst mod Kommissionen, Sml. s. 2859, præmis 15).

39 Hvad nærmere angår de beføjelser til at foretage kontrolundersøgelser, som er tillagt Kommissionen ved artikel 14 i forordning nr. 17, og spørgsmålet om, i hvilken grad retten til kontradiktion begrænser deres omfang, har Domstolen anerkendt, at kravet om en beskyttelse mod offentlige myndigheders vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb i forhold af privat karakter, hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske personer, er et generelt fællesskabsretligt princip (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 19, og Domstolens dom af 22.10.2002, sag C-94/00, Roquette Frères, Sml. I, s. 9011, præmis 27). Domstolen fastslog, at det gælder i henhold til retsordenerne i samtlige medlemsstater, at offentlige myndigheders indgriben i forhold af privat karakter, hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske personer, skal være hjemlet og begrundet af årsager, der er fastlagt ved lov, og at medlemsstaternes retsordener på dette grundlag indeholder — om end forskellige — ordninger om beskyttelse mod vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb.

40 Domstolen har fastslået, at formålet med de beføjelser, der i artikel 14 i forordning nr. 17 er tillagt Kommissionen, er at give denne mulighed for at løse den opgave, der påhviler den efter EF-traktaten, nemlig at påse, at konkurrencereglerne inden for fællesmarkedet overholdes. Som det fremgår af fjerde afsnit i præamblen til traktaten, af artikel 3, litra f), og af artikel 85 og 86, er formålet med konkurrencereglerne at forhindre, at konkurrencen fordrejes til skade for almenheden, de enkelte virksomheder og forbrugerne. Udøvelsen af disse beføjelser bidrager til at opretholde den konkurrenceordning, der er tilsigtet i traktaten, og som virksomhederne ubetinget er forpligtet til at overholde (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 25).

41 Domstolen har ligeledes udtalt, at det fremgår af såvel formålet med forordning nr. 17 som af opregningen i forordningens artikel 14 af de beføjelser, som Kommissionens repræsentanter har, at kontrolundersøgelser kan være meget omfattende. Nærmere bestemt har Domstolen udtrykkeligt fastslået, at »det er [...] af særlig betydning, at Kommissionen har krav på at få adgang til virksomhedernes samtlige lokaler, grunde og transportmidler, idet Kommissionen herved sættes i stand til at indsamle bevismateriale, der godtgør, at der er sket overtrædelser af konkurrencereglerne, dér, hvor et sådant materiale normalt befinder sig, dvs. i den pågældende virksomheds forretningslokaler« (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 26).

42 Domstolen har også lagt vægt på at fremhæve betydningen af at beskytte kontrolundersøgelsernes effektive virkning som nødvendigt instrument til, at Kommissionen kan udøve sine hverv som traktatens vogter på konkurrenceområdet, og har udtalt følgende (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 27):

»[...] denne beføjelse til at få adgang ville ikke tjene noget formål, såfremt Kommissionens repræsentanter kun kunne kræve fremlæggelse af dokumenter eller anden form for skriftligt materiale, som de forinden klart har kunnet identificere. Tværtimod må den nævnte beføjelse omfatte en ret til at efterspore oplysninger, der endnu ikke er kendte eller fuldt ud identificeret. Uden en sådan ret ville det være umuligt for Kommissionen at indsamle alle de til undersøgelsen nødvendige oplysninger, for så vidt den pågældende virksomhed afslår at samarbejde eller endog forsøger at lægge hindringer i vejen for undersøgelsen«.

43 Imidlertid må det bemærkes, at der i fællesskabsretten hjemles en række retssikkerhedsgarantier, som gives de pågældende virksomheder, mod de offentlige myndigheders eventuelle vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb i deres private virksomhedssfære (Roquette Frères-dommen, præmis 43).

44 I artikel 14, stk. 3, i forordning nr. 17 pålægges det Kommissionen at begrunde beslutningen om en kontrolundersøgelse og herved angive undersøgelsens genstand og formål, hvilket, således som det er fastslået af Domstolen, er et grundlæggende krav, som ikke alene har til formål at klarlægge, hvorfor det påtænkte indgreb inden for den pågældende virksomhed er berettiget, men også at skabe et grundlag for, at virksomheden bliver bekendt med omfanget af dens samarbejdspligt, samtidig med, at dens ret til kontradiktion bevares (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 29, og Roquette Frères-dommen, præmis 47).

45 Det påhviler ligeledes Kommissionen i den nævnte beslutning så klart som muligt at angive, hvad der efterspores, og hvad kontrolundersøgelsen skal vedrøre (dommen i sagen National Panasonic mod Kommissionen, præmis 26 og 27). Som Domstolen har fastslået, tjener et sådant krav til at beskytte de berørte virksomheders ret til kontradiktion, idet denne ret i alvorlig grad ville blive undergravet, såfremt Kommissionen over for virksomheder kunne benytte sig af bevismateriale, som tilvejebringes ved en kontrolundersøgelse, og som ikke har sammenhæng med dennes genstand og formål (Domstolens dom af 17.10.1989, sag 85/87, Dow Benelux mod Kommissionen, Sml. s. 3137, præmis 18, og Roquette Frères-dommen, præmis 48).

46 Desuden bemærkes, at en virksomhed, hos hvem Kommissionen har besluttet at gennemføre en kontrolundersøgelse, i overensstemmelse med bestemmelserne i EF-traktatens artikel 173, stk. 4 (efter ændring nu artikel 230, stk. 4, EF), kan anlægge sag til prøvelse af en sådan beslutning ved Fællesskabets retsinstanser. Såfremt disse annullerer den nævnte beslutning, vil Kommissionen dermed i forbindelse med proceduren vedrørende overtrædelse af Fællesskabets konkurrenceregler være afskåret fra at benytte ethvert dokument eller andet bevismateriale, som den måtte være kommet i besiddelse af under kontrolundersøgelsen, idet en beslutning, hvorved det fastslås, at der er sket en overtrædelse, vil kunne blive annulleret af Fællesskabets retsinstanser i det omfang, den er baseret på et sådant bevismateriale (jf. kendelse afsagt af Domstolens præsident den i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 34, og af 28.10.1987, sag 85/87 R, Dow Chemical Nederland mod Kommissionen, Sml. s. 4367, præmis 17, samt Roquette Frères-dommen, præmis 49).

47 Det er på baggrund af ovenstående betragtninger, at der skal tages stilling til anbringendet om kontrolundersøgelsens påståede retsstridighed.

2. Hvorvidt anbringendet kan lægges til grund

48 En stillingtagen til spørgsmålet, om dette anbringende kan lægges til grund, kræver først en fremstilling af de omstændigheder, hvorunder kontrolundersøgelsen er blevet udført i det foreliggende tilfælde.

a) Relevante faktiske omstændigheder, som ikke bestrides af parterne

49 Den 12. oktober 1992 rettede Kommissionen i henhold til forordning nr. 4056/86, på foranledning af en klage, hvori det blev påpeget, at priserne på færgeoverfarter mellem Grækenland og Italien lå meget tæt op ad hinanden, en begæring om oplysninger til Minoan på selskabets hjemsteds adresse (Agiou Titou 38, Heraklion, Kreta).

50 Den 20. november 1992 modtog Kommissionen en skrivelse som svar på sin begæring om oplysninger, som var underskrevet af hr. Sfinias på Minoans brevpapir, hvorpå der øverst til venstre figurerede et enkelt forretningslogo, nemlig »Minoan Lines«, hvorunder der var anført en enkelt adresse: »2 Vas. Konstantinou Av. (Stadion); 11635 Athen«.

51 Den 1. marts 1993 sendte Kommissionen endnu en begæring om oplysninger til Minoan, stadig til dets hjemsted i Heraklion.

52 Den 5. maj 1993 blev Kommissionens skrivelse af 1. marts 1993 besvaret ved en skrivelse på Minoans brevpapir, der ligeledes var underskrevet af hr. Sfinias, hvorpå der ligeledes øverst til venstre figurerede et enkelt forretningslogo, nemlig »Minoan Lines«, men denne gang uden at der var anført nogen adresse derunder. Nederst på siden var anført to adresser: »INTERNATIONAL LINES HEAD OFFICES: 64 B Kifissias Ave. GR, 151 25 Maroussi, Athen« og derunder »PASSENGER OFFICE: 2 Vassileos Konstantinou Ave, GR, 116 35 Athen«.

53 Den 5. juli 1994 begav Kommissionens repræsentanter sig til lokalerne beliggende Kifissias Avenue 64 B, Maroussi, Athen, og overgav til de personer, der modtog dem, og som senere viste sig at være ETA's ansatte, dels beslutningen om kontrolundersøgelse, dels fuldmagterne D/06658 og D/06659 af 4. juli 1994, underskrevet af generaldirektøren for Generaldirektoratet for Konkurrence, som bemyndigede Kommissionens repræsentanter til at foretage kontrolundersøgelsen.

54 På grundlag af disse dokumenter anmodede Kommissionens repræsentanter ETA's ansatte om at acceptere, at kontrolundersøgelsen blev foretaget. De sidstnævnte henledte imidlertid deres opmærksomhed på, at de befandt sig i ETA's kontorer, at de var ansatte ved ETA, og at ETA var en selvstændig juridisk person uden anden tilknytning til Minoan end den, at ETA var Minoans agent. Kommissionens befuldmægtigede fastholdt, efter at have telefoneret til deres overordnede i Bruxelles, at kontrolundersøgelsen skulle foretages, og gjorde ETA's ansatte opmærksomme på, at såfremt de modsatte sig undersøgelsen, kunne der pålægges sanktioner i henhold til artikel 19, stk. 1, og artikel 20, stk. 1, i forordning nr. 4056/86, idet disse to bestemmelser var nævnt i beslutningen om kontrolundersøgelse, og deres ordlyd var anført i dens bilag. Desuden anmodede Kommissionens repræsentanter direktoratet for markedsundersøgelser og konkurrence i det græske handelsministerium som kompetent national myndighed på konkurrenceområdet om at sende en af sine ansatte til ETA's kontorer.

55 Kommissionens repræsentanter oplyste ikke udtrykkeligt ETA's ansatte om, at de havde mulighed for at lade sig bistå af en advokat, men overgav dem et notat på to sider, der indeholdt forklaringer om kontrolundersøgelsens art og normale forløb.

56 ETA's ansatte besluttede til sidst, efter at have telefoneret til deres direktør, der var fraværende fra Athen, at underkaste sig kontrolundersøgelsen, men tilkendegav dog, at de i undersøgelsesrapporten ville give udtryk for, at de var uenige heri.

57 Kommissionens befuldmægtigede indledte dernæst kontrolundersøgelsen, som blev afsluttet sidst på den følgende dag, den 6. juli 1994.

58 Endelig bemærkes, at ETA i sin egenskab af Minoans repræsentant fuldt ud var bemyndiget til at handle og til som led i sin erhvervsvirksomhed at betegne sig som »Minoan Lines Athen« samt til at gøre brug af Minoans mærke og logo som led i sin virksomhed som agent.

59 På baggrund af det foregående fastslår Retten, at følgende klart fremgår af de faktiske omstændigheder:

— For det første var ETA under udøvelsen og forvaltningen af sin virksomhed som Minoans agent og repræsentant bemyndiget til over for offentligheden i almindelighed og Kommissionen at præsentere sig som Minoan, således at ETA's identitet som forretningsfører for de nævnte erhvervsmæssige aktiviteter i praksis var fuldt ud sidestillet med Minoans.

— For det andet viser den omstændighed, at de skrivelser, som Kommissionen sendte til Minoan, blev oversendt til hr. Sfinias med henblik på et direkte svar til Kommissionen, at såvel Minoan som ETA og hr. Sfinias fra begyndelsen af Kommissionens indgriben var klar over, at denne var i færd med at opfølge en klage. De fik ligeledes kendskab til klagens art, genstanden for begæringen om oplysninger og den omstændighed, at Kommissionen handlede på grundlag af forordning nr. 4056/86, der nævnes i de pågældende skrivelser. Det følger heraf, at Minoan ved at tilsende hr. Sfinias skrivelserne med henblik på besvarelse de facto ikke blot bemyndigede denne, men også ETA til at præsentere sig over for Kommissionen som behørigt befuldmægtigede talsmænd for Minoan under den pågældende undersøgelse.

— For det tredje fremgår det af det foregående som helhed samt af den omstændighed, at Minoan havde delegeret udøvelsen af sine erhvervsmæssige aktiviteter til ETA, at kontorerne på Kifissias Avenue 64 B i praksis var det virkelige center for Minoans erhvervsmæssige aktiviteter og derfor det sted, hvor de bøger og forretningspapirer, som vedrørte disse aktiviteter, befandt sig.

60 Det følger heraf, at de pågældende lokaler var Minoans lokaler som adressat for beslutningen om kontrolundersøgelse efter artikel 18, stk. 1, litra d), i forordning nr. 4056/86.

b) Hvorvidt principperne for Kommissionens udøvelse af sine kontrolundersøgelsesbeføjelser er overholdt i det foreliggende tilfælde

61 Det fremgår af sagen, at såvel de fuldmagter som den beslutning om kontrolundersøgelse, som Kommissionens tjenestemænd forelagde ETA's ansatte, opfyldte kravet om at angive kontrolundersøgelsens genstand og formål. I beslutningen om kontrolundersøgelse redegøres der nemlig på halvanden side af betragtningerne dertil for grundene til, at Kommissionen finder, at der kunne

foreligge en aftale om færgepriserne for passagerer, biler og lastbiler mellem de vigtigste virksomheder, der betjener færgeruterne mellem Grækenland og Italien, som ville være i strid med traktatens artikel 85, stk. 1. Den redegør for det pågældende marked i hovedtræk, de vigtigste selskaber, der driver virksomhed på dette marked, herunder Minoan, og markedsandelene for de virksomheder, der betjener de tre forskellige ruter, og beskriver i detaljer den type adfærd, som efter dens opfattelse kan vise sig at være i strid med traktatens artikel 85, stk. 1. Den angiver klart, at den virksomhed, der er adressat, nemlig Minoan, er et af de vigtigste selskaber, der driver virksomhed på det pågældende marked, og fremhæver, at denne virksomhed allerede havde kendskab til den pågældende undersøgelse.

62 Dernæst bemærkes, at det i den dispositive del af beslutningen om kontrolundersøgelse i artikel 1 udtrykkeligt angives, at formålet med undersøgelsen er at afgøre, om de ordninger for prisdannelse eller priser, som blev anvendt af de selskaber, der drev virksomhed inden for roll-on-roll-off-færgetransport mellem Grækenland og Italien, er i strid med traktatens artikel 85, stk. 1. I artikel 1 i beslutningen om kontrolundersøgelse forklares det også, at den virksomhed, der er beslutningens adressat, har pligt til at underkaste sig kontrolundersøgelsen, og der gives en beskrivelse af Kommissionens repræsentanters beføjelser under denne kontrolundersøgelse. I artikel 2 henvises til den dato, hvorpå kontrolundersøgelsen skulle finde sted. I artikel 3 nævnes beslutningens adressat. Det præciseres, at beslutningen om kontrolundersøgelse er rettet til Minoan. Der angives tre adresser som mulige inspektionssteder: for det første Poseidonkajen 28, Piræus, for det andet Poseidonkajen 24, Piræus, og for det tredje Kifissias Avenue 64 B, Maroussi, Athen, som var det sted, hvortil Kommissionens repræsentanter til sidst begav sig. Endelig nævnes i artikel 4 muligheden for at anlægge sag til prøvelse af beslutningen om kontrolundersøgelse ved Retten, samtidig med at det understreges, at et sådant søgsmål ikke har opsættende virkning, medmindre Retten bestemmer andet.

63 Med hensyn til de fuldmagter, der blev meddelt Kommissionens repræsentanter med henblik på at foretage kontrolundersøgelsen, angiver de udtrykkeligt, at de er bemyndiget til at handle med det formål, der er redegjort for i beslutningen om kontrolundersøgelse, som samtidig blev vedlagt som bilag.

64 Under disse omstændigheder fremgår det klart af disse dokumenters indhold, dels at Kommissionen ønskede at opnå indicier og beviser for Minoans deltagelse i den formodede aftale, dels at den mente at kunne finde dem, blandt andre steder i lokaler på Kifissias Avenue 64 B, Maroussi, Athen, hvilke lokaler den antog tilhørte Minoan. Det bemærkes i denne forbindelse, at denne adresse var trykt på det brevpapir, som Minoan brugte den 5. maj 1993 til at besvare Kommissionens begæring om oplysninger af 1. marts 1993, og hvor der nederst på siden findes følgende angivelse: »INTERNATIONAL LINES HEAD OFFICES: 64B Kifissias Ave. GR, 151 25, Maroussi, Athens«.

65 Retten finder, at beslutningen og undersøgelsesfuldmagterne indeholdt alle relevante oplysninger, der var nødvendige for at give ETA's ansatte mulighed for at afgøre, om de, i betragtning af nævnte beslutnings begrundelse og på baggrund af det kendskab, de havde til arten og omfanget af de forbindelser, der bestod mellem ETA og Minoan, var forpligtet til at tillade den af Kommissionen påtænkte kontrolundersøgelse i deres lokaler.

66 Det må derfor konkluderes med hensyn til beslutningen og undersøgelsesfuldmagterne, at de krav, der følger af retspraksis, fuldt ud er blevet overholdt for så vidt angår indehaveren af de undersøgte lokaler, nemlig ETA, dels fordi ETA som den virksomhed, der førte Minoans forretninger på markedet for roll-on-roll-off-færgefart på færgeruterne mellem Grækenland og Italien, var i stand til at erkende omfanget af sin forpligtelse til samarbejde med Kommissionens repræsentanter, dels fordi ETA fuldt ud bevarede sin ret til kontradiktion i betragtning af omfanget af begrundelsen for de nævnte dokumenter og den udtrykkelige oplysning om, at der var mulighed for at anlægge sag til prøvelse af beslutningen om kontrolundersøgelse ved Retten. Den omstændighed, at hverken ETA eller Minoan senere gjorde dette, beror alene på disse selskabers valg og kan ikke afsvække dette resultat, men snarere bekræfte det.

67 Det bemærkes, at skønt ETA fra et retligt synspunkt var en enhed, der var forskellig fra Minoan, var ETA's retsevne imidlertid i selskabets rolle som repræsentant for Minoan og eneforretningsfører for aktiviteter, der var genstand for Kommissionens undersøgelse, helt sidestillet med dets kommittents, således at ETA var pålagt samme samarbejdsforpligtelse som denne.

68 Desuden bemærkes, at såfremt Minoan kunne påberåbe sig ETA's ret til kontradiktion som særskilt enhed, må det nødvendigvis konstateres, at denne ret aldrig har været draget i tvivl. Hverken ETA's særskilte aktiviteter, såfremt der har været tale om sådanne, eller ETA's egne bøger og forretningspapirer var genstand for den pågældende kontrolundersøgelse.

69 Under de foreliggende omstændigheder kan det heller ikke bebrejdes Kommissionen, hverken at den antog, at Minoan havde egne lokaler på den adresse i Athen, hvortil Kommissionens repræsentanter begav sig, eller at den som følge heraf medtog denne adresse i sin beslutning om kontrolundersøgelse som adressen på et af Minoans forretningssteder.

70 Der skal dernæst tages stilling til spørgsmålet, om Kommissionen ved at insistere på at gennemføre kontrolundersøgelsen har overholdt legalitetsprincippet.

71 Det fremgår af den ovennævnte retspraksis, at Kommissionen, når den udøver sin kontrolvirksomhed, skal overholde det legalitetsprincip, der gælder for fællesskabsinstitutionernes handlinger, og princippet om beskyttelse mod offentlige myndigheders vilkårlige indgriben i enhver fysisk eller juridisk persons forhold af privat karakter (jf. dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 19). Det ville være uforholdsmæssigt og i strid med bestemmelserne i forordning nr. 4056/86 og med grundlæggende retsgrundsætninger generelt at anerkende en ret for Kommissionen til, på grundlag af en beslutning om kontrolundersøgelse rettet til en bestemt juridisk person, at få adgang til en udenforstående juridisk

persons lokaler blot med det påskud, at denne er nært forbundet med adressaten for beslutningen om kontrolundersøgelse, eller at Kommissionen mener dér at kunne finde den sidstnævntes dokumenter, og retten til at gennemføre kontrolundersøgelser i disse lokaler på grundlag af nævnte beslutning.

72 I det foreliggende tilfælde kan sagsøgeren imidlertid ikke bebrejde Kommissionen, at den har forsøgt at udvide sine kontrolundersøgelsesbeføjelser ved at undersøge et andet selskabs lokaler end det selskab, der er adressat for beslutningen. Tværtimod fremgår det af sagen, at Kommissionen har handlet med omhu og i rigeligt omfang overholdt sin forpligtelse til, før kontrolundersøgelsen så vidt muligt at sikre sig, at de lokaler, som den agtede at undersøge, faktisk var den juridiske enheds lokaler, som den ønskede at undersøge. Der skal i denne forbindelse henvises til, at der allerede havde fundet en brevveksling sted mellem Kommissionen og Minoan, hvorunder dette selskab havde besvaret to skrivelser fra Kommissionen i to breve underskrevet af hr. Sfinias, som til sidst viste sig at være ETA's administrator, uden herved på mindste måde at nævne endog ETA's eksistens eller den omstændighed, at Minoan handlede på markedet gennem en eneagent.

73 Desuden bemærkes, som Kommissionen har anført i svarskriftet uden at blive modsagt af sagsøgeren, at hr. Sfinias' navn, dvs. den person, der har underskrevet de to breve i Minoans navn, findes på foreningen for græske færgeejeres medlemsliste, at der på den prisliste, som Minoan har offentliggjort, nævnes et generalagentur på adressen Kifissias 64 B, Athen, og endelig at selskabet Minoan Lines er anført i telefonbogen for Athen på den adresse, hvortil Kommissionens repræsentanter begav sig for at foretage kontrolundersøgelsen.

74 Tilbage står spørgsmålet, om Kommissionens repræsentanter, da de først vidste, at ETA var et andet selskab, med hensyn til hvilket de ikke havde en beslutning om kontrolundersøgelse, skulle have trukket sig tilbage og i givet fald komme igen med en beslutning rettet til ETA og med en behørig begrundelse, der angav grundene til en sådan kontrolundersøgelse som led i den pågældende sag.

75 Det bemærkes, at i betragtning af de særlige omstændigheder, der er redegjort for i det foregående, kunne Kommissionen med rimelighed antage, at ETA's ansattes »præciseringer« hverken var tilstrækkelige til straks at kaste lys over spørgsmålet om sondringen mellem de juridiske personer eller til at begrunde en udsættelse af kontrolundersøgelsens gennemførelse, så meget desto mere som det, som Kommissionen har fremhævet, ville have krævet en materiel vurdering og navnlig en fortolkning af rækkevidden af anvendelsesområdet for artikel 18 i forordning nr. 4056/86, at afgøre, om der var tale om samme virksomhed.

76 Det må nødvendigvis konstateres, at Kommissionen under de foreliggende omstændigheder med rette har antaget, selv da den vidste, at lokalerne på det undersøgte sted tilhørte ETA og ikke Minoan, at de alligevel måtte anses for at være lokaler, der blev anvendt af Minoan til udøvelse af dets erhvervsaktiviteter, og at de følgelig kunne sidestilles med den virksomheds erhvervslokaler, der var adressat for beslutningen om kontrolundersøgelse. Det bemærkes, at Domstolen har fastslået, at det er af særlig betydning, at Kommissionen har krav på at få adgang til virksomhedernes samtlige lokaler, grunde og transportmidler, idet Kommissionen herved sættes i stand til at indsamle bevismateriale, der godtgør, at der er sket overtrædelser af konkurrencereglerne, dér, hvor et sådant materiale normalt befinder sig, dvs. i den pågældende virksomheds forretningslokaler (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 26). Følgelig kunne Kommissionen ved udøvelsen af sine kontrolundersøgelsesbeføjelser tage i betragtning, at det er logisk, at dens muligheder for at finde beviser for den formodede overtrædelse er større, hvis den foretager undersøgelser i de lokaler, hvorfra den virksomhed, som undersøgelsen gælder, sædvanligt og de facto udøver sin aktivitet som virksomhed.

77 Endelig skal det under alle omstændigheder tilføjes, at ingen definitivt har modsat sig, at Kommissionen foretog kontrolundersøgelsen.

78 Det følger heraf, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde ved at fastholde, at kontrolundersøgelsen blev foretaget i et tilfælde som det foreliggende, ikke har overskredet de undersøgelsesbeføjelser, som er tildelt den ved artikel 18, stk. 1, i forordning nr. 4056/86.

c) Overholdelsen af retten til kontradiktion og den omstændighed, at der ikke foreligger uforholdsmæssig indblanding fra den offentlige myndighed i ETA's aktivitetsområde

79 Som bemærket ovenfor viser Domstolens og Rettens praksis, at mens den effektive virkning af Kommissionens kontrolundersøgelser skal bevares, skal denne på sin side sikre sig, at de af kontrolundersøgelsen berørte virksomheders ret til kontradiktion overholdes, og afholde sig fra ethvert vilkårligt eller uforholdsmæssigt indgreb i deres forhold af privat karakter (dommen i sagen Hoechst mod Kommissionen, præmis 19, og i sagen Dow Benelux mod Kommissionen, præmis 30, samt Domstolens dom af 17.10.1989, forenede sager 97/87-99/87, Dow Chemical Ibérica m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3165, præmis 16, og Rettens dom af 20.4.1999, forenede sager T-305/94 — T-307/94, T-313/94 — T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 og T-335/94, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, den såkaldte »PVC II-dom«, Sml. II, s. 931, præmis 417).

80 Med hensyn til overholdelsen af retten til kontradiktion bemærkes, at hverken sagsøgeren eller den juridiske enhed, der er indehaver af de undersøgte lokaler, nemlig ETA, fandt det hensigtsmæssigt at anlægge sag til prøvelse af den beslutning om kontrolundersøgelse, på grundlag af hvilken kontrolundersøgelsen fandt sted, skønt de kunne have gjort det, således som det udtrykkeligt er bestemt i artikel 18, stk. 3, i forordning nr. 4056/86.

81 Hvad angår sagsøgeren er det tilstrækkeligt at bemærke, at denne påberåber sig sin ret til at kræve en prøvelse af kontrolundersøgelsens reelle lovlighed under nærværende annullationssøgsmål til prøvelse af den endelige beslutning, som Kommissionen vedtog i henhold til traktatens artikel 85, stk. 1.

82 Det er ligeledes ubestridt, at da ETA's ansatte i sidste ende ikke modsatte sig, at Kommissionen foretog kontrolundersøgelsen, anså Kommissionen sig ikke for forpligtet til at anmode om en retskendelse eller om politiets bistand til at foretage kontrolundersøgelsen. Det følger heraf, at en kontrolundersøgelse som den foreliggende må anses for en kontrolundersøgelse, der er foretaget i samarbejde

med den pågældende virksomhed. Den omstændighed, at den græske konkurrencemyndighed blev kontaktet, og at en af dens ansatte begav sig til kontrolundersøgelsesstedet, kan ikke modsige dette resultat, da en sådan foranstaltning er nævnt i artikel 18, stk. 5, i forordning nr. 4056/86 for det tilfælde, at virksomheden ikke modsætter sig kontrolundersøgelsen. Under disse omstændigheder kan der ikke være tale om en uforholdsmæssig indblanding fra de offentlige myndigheders side i ETA's aktivitetssfære, idet ingen har påberåbt sig forhold til støtte for det synspunkt, at Kommissionen har overskredet grænserne for det af ETA's ansatte tilbudte samarbejde (jf. i denne retning PVC II-dommen, præmis 422).

C — Konklusion

83 Det følger af det foregående i sin helhed, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde fuldt ud har overholdt legalitetsprincippet, såvel med hensyn til de retsakter om kontrolundersøgelsen, som den har vedtaget, som med hensyn til den måde, hvorpå kontrolundersøgelsen senere forløb, og at den herved har opretholdt de pågældende virksomheders ret til kontradiktion og fuldt ud har overholdt det almindelige fællesskabsretlige princip, som sikrer en beskyttelse mod offentlige myndigheders vilkårlige eller uforholdsmæssige indgreb i enhver persons forhold af privat karakter, hvad enten der er tale om fysiske eller juridiske personer.

84 Dette anbringende bør herefter forkastes.

Det andet anbringende, hvorefter der i det foreliggende tilfælde er foretaget en fejlagtig anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 1, for så vidt som virksomhederne ikke var i besiddelse af den fornødne autonomi, idet deres adfærd var bestemt af lovbestemmelser og opfordringer fra de græske myndigheder

Parternes argumenter

85 Sagsøgeren har erkendt, at selskabet i lighed med hovedparten af de færgeselskaber, som transporterer passagerer og biler og som opererede på markedet Grækenland/Italien, igennem temmelig mange år deltog i forhandlinger med henblik på fastsættelse af priserne på dette marked.

86 Sagsøgeren har imidlertid gjort gældende, at Kommissionen foretog en ufuldstændig vurdering af de relevante faktiske omstændigheder ved fuldstændig at se bort fra indvirkningen på nævnte selskabers aktiviteter af de ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser for handelssøfart i Grækenland, af ministeriet for handelsflådens indgriben på markedet Grækenland/Italien og af de berørte virksomheders public service-forpligtelser.

87 Sagsøgeren har anført, at denne manglende hensyntagen til den sammenhæng, hvori de faktiske omstændigheder fandt sted, førte Kommissionen til med urette at antage, at de pågældende virksomheder havde en tilstrækkelig grad af autonomi med hensyn til prispolitikken på den internationale del af ruterne mellem Grækenland og Italien, og som følge heraf til at begå en åbenbar fejl ved at antage, at traktatens artikel 85, stk. 1, fandt anvendelse i det foreliggende tilfælde.

88 Sagsøgeren har med henblik på at godtgøre, at selskabet manglede autonomi ved fastsættelsen af de internationale priser i løbet af den omtvistede periode, for det første henvist til indvirkningen af de ved lov og administrativt fastsatte græske bestemmelser om søfart og navnlig til retsvirkningerne af lov nr. 4195/29 om passagerskibes illoyale konkurrence.

89 Sagsøgeren har efter at have understreget den store betydning, som Grækenland tillægger færgeruterne mellem Grækenland og Italien, anført, at disse ruter indbefatter en indenlandsk del på græsk territorium (fra Patras/Igoumenitsa til Korfu). Godkendelsen af forbindelser og fastsættelsen af ensartede priser for den indenlandske del af disse ruter tilkommer i henhold til den græske lovgivning ministeriet for handelsflåden. Priserne fastsættes nærmere bestemt ved en ministeriel afgørelse efter forslag fra foreningen af græske redere på indenrigsruter og efter udtalelse fra den rådgivende komité for indenrigsruter. Sagsøgeren har præciseret, at den lovgivning, der gælder for den indenlandske del af ruterne, er den offentligretlige sølov (kapitlet om indenrigsruter, artikel 158-180a), lov nr. 4195/29 og lovdekret nr. 288/69 om kontrol med de overfarter, som foretages af græske skibe til passagertransport mellem græske havne og havne i andre Middelhavslande.

90 Sagsøgeren har bemærket, at artikel 1, 2 og 4 i lov nr. 4195/29 fastsætter forpligtelser og forbud, som gælder for de selskaber, der sejler mellem Grækenland og Italien, og som omfatter den rent græske del af ruterne. Sagsøgeren er af den opfattelse, at Kommissionen har fejlvurderet denne lovs virkning ved udelukkende at undersøge dens ordlyd og ikke dens indhold, dvs. den måde, hvorpå loven finder anvendelse på hele markedet Grækenland/Italien. Sagsøgeren har henvist til, at loven »for ruter til udlandet [forbyder] enhver nedsættelse af priser på transport af passagerer og varer, som, når de foretages med henblik på illoyal konkurrence, nedsætter priserne til parodiske og uforholdsmæssige niveauer i forhold til et rimeligt vederlag for de udførte tjenesteydelser og kravene til passagerernes sikkerhed og komfort eller til niveauer, der er lavere end dem, der almindeligvis gælder i den pågældende havn«. Ifølge sagsøgeren er selskaberne imidlertid forpligtede til at opretholde driften af ruterne om vinteren, og de var derfor rede til at nedsætte priserne til meget lave niveauer for at dække en del af den overskydende kapacitet, som de var forpligtet til at opretholde. En politik med lave priser på et afgrænset marked fører således uundgåeligt til priskrig og til priser, som er »parodiske og uforholdsmæssige [...] i forhold til de udførte tjenesteydelser«, hvilket giver anledning til anvendelse af ovennævnte lov nr. 4195/29 og meget sikkert direkte indgreb fra ministeriet for handelsflåden. Under disse omstændigheder er lovens reelle virkning, selv om denne kun fastsætter minimumspriser, en begrænsning af enhver mulighed for prismæssig konkurrence for de selskaber, som har fået overdraget udførelsen af public service-opgaver. Kommissionen har følgelig fejlvurderet de faktiske konsekvenser af denne lov på det pågældende marked ved ikke at indse, at nævnte lov kombineret med forpligtelsen til at udføre de omhandlede tjenesteydelser ikke gav de omhandlede selskaber andre muligheder end at indgå aftaler med henblik på en ensretning af disses priser.

91 Sagsøgeren har dernæst påpeget, at lovdekret nr. 288/69, der gælder for alle passagerfragtskibe, som sejler under græsk flag, og som medtager passagerer i græske havne med henblik på at sejle disse til andre havne i Middelhavet, pålægger skibsejerne meget strenge forpligtelser. I henhold til lovdekretets artikel 2 og 3 skal ejerne indgive en skriftlig erklæring med angivelse af samtlige sejlruter til ministeriet for handelsflåden, og disse ruter kan ikke fraviges.

92 Sagsøgeren har henvist til, at det kun er muligt at betjene de indenlandske ruter efter udstedelse af en »driftstilladelse« for hvert fartøj fra ministeriet for handelsflåden. Sagsøgeren har anført, at ministeriet i det væsentlige er af den opfattelse, at den internationale del af ruterne er en naturlig forlængelse af den indenlandske del, således som det fremgår af den omstændighed, at ministeriet med hensyn til to af sagsøgerens skibe (*Ionian Island* og *Ionian Galaxy*) i driftstilladelserne anførte fartøjernes endelige bestemmelsessted. Endelig har ministeriet aldrig, i hvert fald ikke i de seneste 15 år, udstedt driftstilladelser til fartøjer med henblik på foretagelse af overfarter mellem Patras og Korfu, når disse overfarter ikke dernæst blev videreført til italienske havne.

93 Ifølge sagsøgeren er de selskaber, som betjener ruterne mellem Grækenland og Italien, og som ligeledes betjener den indenlandske del af ruterne, under hensyn til ministeriet for handelsflådens anvendelse af denne lovgivning pålagt omfattende forpligtelser, der må betegnes som public service-forpligtelser i lighed med de forpligtelser, som er karakteristisk for bestemmelserne vedrørende indenrigsruterne. Nærmere bestemt omfatter disse forpligtelser gennemførelse af regelmæssige forbindelser igennem hele året; regelmæssige forbindelser igennem hele ugen, idet disse skal varetages af de største virksomheder i fællesskab; obligatorisk kontrol med antallet af skibe, der tages ud af drift; særlige bestemmelser for transport af varer, i særdeleshed en forpligtelse til at reservere et antal pladser til erhvervskøretøjer, uafhængigt af belægningsgraden eller af sæsonen; overholdelse af de priser, der er fastsat for den indenlandske del af ruten samt af de øvre og nedre prisgrænser, som ministeriet for handelsflåden har fastsat for den internationale del af markedet Grækenland/Italien med henblik på at bevare den disponible kapacitet igennem hele året, uafhængigt af det meget store fald i efterspørgslen om vinteren.

94 Sagsøgeren har understreget, at disse public service-forpligtelser udelukkende vedrører de selskaber, der betjener de internationale ruter, men som også varetager forbindelserne Patras — Igoumenitsa — Korfu. Sagsøgeren har anført, at forpligtelserne hænger direkte sammen med selskabernes behov for at opnå og bibeholde driftstilladelser for den indenlandske del af ruterne, for hvis selskaberne ikke overholder disse forpligtelser, risikerer de at blive frataget deres driftstilladelser, som er obligatoriske for at foretage indenlandske sejladser.

95 Disse forpligtelser viser, at det umiddelbare formål med ministeriet for handelsflådens indgriben på markedet er at sikre en tidsmæssig ligelig fordeling af den disponible kapacitet på markedet Grækenland/Italien og dette i henhold til nærmere bestemmelser, som sikrer en regelmæssig strøm af personer, køretøjer og varer igennem hele året og hele ugen.

96 Sagsøgeren har tilføjet, at selskaberne på grund af den af ministeriet for handelsflåden førte politik ikke er i stand til at tage deres fartøjer ud af sejlads i vintermånederne og indsætte dem på andre, mere rentable markeder, eftersom varetagelsen af forbindelsen Patras — Korfu — Igoumenitsa — Italien om vinteren er en betingelse for at kunne udnytte markedet i turistsæsonen. Eftersom forbindelsen ikke er berettiget af hensyn til efterspørgslen, kræver forpligtelsen til at betjene disse destinationer igennem hele året en overskudskapacitet, som kunne bringe selskabernes overlevelse i fare, såfremt denne forpligtelse ikke var ledsaget af opfordringen fra ministeriet til at fastsætte pristabellerne på en hensigtsmæssig måde, navnlig under overholdelse af visse minimumspriser.

97 Sagsøgeren har dernæst bemærket, at det pågældende marked var kendetegnet ved stor gennemsigtighed: De involverede selskaber havde meget nøjagtigt kendskab til parametrene vedrørende priser og indenlandske ruter som følge af de årlige møder i det rådgivende udvalg til fastsættelse af indenlandske priser og ruter, og disse parametre lignede dem, der fandt anvendelse på de internationale ruter. Følgelig var det grundlæggende muligt for alle rederier nøjagtigt at kende deres konkurrenters stilling, en situation, som skabte en naturlig bevægelse hen imod en ensretning af priserne på samtlige ruter mellem Grækenland og Italien.

98 Ifølge sagsøgeren var den praktiske følge af pålæggelsen af public service-forpligtelser et strukturelt kapacitetsoverskud på markedet, hvilket var en situation, som umuligt kunne opretholdes under en ordning med fri konkurrence. Under disse omstændigheder var den eneste løsning ifølge sagsøgeren at sikre en

samordning af priserne, især hvad angår disses minimumsniveau. Følgelig var forhandlingerne med henblik på en samordning af priserne et middel til at levere de public service-ydelser, som ministeriet havde anmodet om. Færgeselskabernes adfærd blev kort sagt indirekte godkendt af den græske regering.

99 Sagsøgeren har i denne forbindelse påstået, at ministeriet for handelsflåden har truffet de i lov nr. 4195/29 fastsatte korrigerende foranstaltninger på markedet Grækenland/Italien af forebyggende hensyn, og at ministeriet for at fastholde den overskydende kapacitet på et konkurrencedygtigt prisniveau på markedet Grækenland/Italien har opfordret de pågældende selskaber til at fastsætte pristabellen inden for klart definerede maksimale og minimale grænser, til ikke at foretage prisforhøjelser, som overskrider inflationssatsen, og til ikke at nedsætte nævnte priser til niveauer, som fører til priskrig mellem de berørte selskaber.

100 Sagsøgeren har ligeledes påberåbt sig lov nr. 4155/29's indvirkning på selskabernes handlefrihed og tilføjet, at når ministeriet for handelsflåden i den pågældende periode aldrig på drastisk vis greb ind med henblik på en radikal omstrukturering af det pågældende marked, således som ministeriet kunne have gjort i medfør af lov nr. 4195/29, skyldes det, at de involverede selskaber i overensstemmelse med ministeriets »opfordringer« overholdt ministeriets instrukser, støttede dettes nationale politik til fordel for ruterne mellem Grækenland og Italien og fastsatte sine priser fornuftigt.

101 Sagsøgeren har desuden gjort gældende, at ministeriets »ønsker«, »opfordringer« eller endog »henstillinger« til de involverede virksomheder faktisk var bindende, for så vidt som selskaberne havde driftstilladelser såvel til markedet Grækenland/Italien som til andre indenlandske ruter. Sagsøgeren havde som følge heraf intet valg med hensyn til udførelsen af public service-ydelserne.

102 Sagsøgeren har på denne baggrund konkluderet, at den græske lovgivning, ministeriet for handelsflådens praksis samt de af ministeriet pålagte forpligtelser, nødvendigheden af en rettidig planlægning, den usikre efterspørgsel i turistsæsonen, risikoen for en drastisk ændring af omkostningerne som følge af den uforudseelige årlige devaluering af den græske drakme, forpligtelsen til at afsløre sine projekter i forbindelse med de obligatoriske forhandlinger med hensyn til den indenlandske del af forbindelserne og nødvendigheden af at efterkomme ministeriet for handelsflådens henstillinger, således at priserne på den internationale del af markedet Grækenland/Italien blev fastsat inden for rammerne af inflationen, tvang selskabet til i et vist omfang at beskytte sig mod en konkurrence, over for hvilken det ikke kunne reagere ved at afbryde eller reducere sine aktiviteter. I modsat fald ville den af ministeriet ønskede »ligevægt« på dette marked være blevet ødelagt ved et hvilket som helst selskabs ensidige handling, hvilket ville have medført resultater, som var lidet ønskelige for ministeriet for handelsflåden (som f.eks. afbrydelse af transporten af varer, høje priser, priskrig mellem selskaberne og uundgåelig nedsættelse af den eksisterende kapacitet). Sagsøgeren har erkendt, at samordningen af priserne under disse omstændigheder kom til udtryk ved rammeaftaler mellem selskaberne, men har præciseret, at disse aftaler gav det enkelte selskab mulighed for at fravige disse, da aftalerne ikke pålagde forpligtelser eller klausuler med henblik på at sikre, at de blev overholdt.

103 Sagsøgeren er af den opfattelse, at rammeaftalerne, der tilsigtede at fastsætte prisniveauet, ikke havde nogen negativ indvirkning på priskonkurrencen på markedet for de af færgeselskaberne mellem Grækenland og Italien leverede ydelser, simpelthen fordi der ikke fandtes en sådan konkurrence. De ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser havde i realiteten begrænset selskabernes mulighed for at fastsætte priserne på det af disse ønskede niveau (på basis af disses økonomiske kriterier) og gjorde det pågældende marked fuldstændigt gennemsigtigt.

104 Sagsøgeren har for at illustrere denne påstand for det første henvist til, at ministeriet for handelsflåden, som påpeget i skrivelse af 17. maj 1995 fra Grækenlands faste repræsentation til Kommissionen, fastsætter priserne for de indenlandske ruter, herunder for den indenlandske del af de internationale ruter, mens selskaberne frit fastsætter priserne for den internationale del af ruterne. For så vidt angår priserne for den internationale del af ruterne påpegede Grækenlands

faste repræsentation desuden i samme skrivelse, at ministeriet for handelsflåden med henblik på at beskytte Grækenlands nationale interesser kontrollerer, at selskaberne anvender priserne, og opfordrer disse til at holde priserne på et konkurrencedygtigt og lavt niveau, således at de årlige prisstigninger under alle omstændigheder ikke overstiger inflationsniveauet. Endvidere erkendte Grækenlands faste repræsentation, at selskabernes frihed med hensyn til selvstændigt at fastsætte priserne begrænses ved bestemmelserne i lov nr. 4195/29, som bl.a. forbyder fastsættelse af priser, som er parodiske og uforholdsmæssige i forhold til de udførte tjenesteydelser. Endelig anførte Grækenlands faste repræsentation ligeledes, at regeringens vigtigste hensyn er på alle måder at undgå, at markedet bryder sammen som følge af en priskrig mellem de selskaber, der findes på dette marked.

105 Efter sagsøgerens opfattelse fremgår det af disse udtalelser, dels at ministeriet for handelsflåden og lov nr. 4195/29 fastsætter maksimums- og minimumspriser, dels, at de på de internationale ruter gældende priser er indirekte og delvist påvirket af de priser, som staten fastsætter for den indenlandske del af de internationale ruter. Denne påvirkning skyldes, at fastsættelsen af priserne for den indenlandske del af ruterne påvirker prisfastsættelsen for den internationale del af ruterne derved, at alle relevante oplysninger, der tages i betragtning ved fastsættelsen af priserne for den indenlandske del af ruterne (enhedsomkostninger, lønudgifter, kapacitetsudnyttelse, yderligere disponibel kapacitet osv.), fuldstændigt svarer til de oplysninger, der anvendes ved fastsættelsen af priserne på den internationale del af ruterne. Hver gang ministeriet for handelsflåden i forebyggende øjemed finder grundlag for at foretage en prisforhøjelse for den indenlandske del af ruterne, er en prisforhøjelse med hensyn til den internationale del af ruterne ifølge sagsøgeren i overensstemmelse hermed uundgåelig.

106 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke reelt har behandlet det spørgsmål, som sagsøgeren ved den administrative procedures begyndelse har forelagt den, nemlig spørgsmålet vedrørende betydningen af public service-forpligtelserne i relation til konkurrencevilkårene på markedet Grækenland/Italien. Kommissionen har indskrænket sig til at stille de græske myndigheder et enkelt fragmentarisk og vildledende spørgsmål, nemlig i hvilket omfang ministeriet havde truet de implicerede selskaber med at tilbagetrække driftstilladelserne, såfremt disse ikke indbyrdes blev enige om priserne for den

internationale del af ruterne mellem Grækenland og Italien. Selv om sagsøgeren erkender, at ministeriet for handelsflåden ikke direkte pålagde rederne en forpligtelse til at nå til enighed om de for den internationale del af ruterne gældende priser, burde Kommissionen efter sagsøgerens opfattelse have forespurgt den græske regering om, hvilke følger der ville have været forbundet med de berørte selskabers manglende overholdelse af public service-forpligtelserne, således som disse bestemmes af den græske regering, den manglende overholdelse af ministeriet for handelsflådens opfordringer til, at priserne på den internationale del af ruterne mellem Grækenland og Italien tilpasses uden at overskride inflationsniveauet, og illoyal konkurrence. Sagsøgeren er af den opfattelse, at en eventuel manglende overholdelse fra selskabets side af de af de græske myndigheder fastsatte forpligtelser ville have medført tilbagetrækning af selskabets driftstilladelser og udsat selskabet for andre negative konsekvenser.

107 Under disse omstændigheder er sagsøgeren af den opfattelse, at selskabets overholdelse af de ved lov og administrativt fastsatte græske bestemmelser, af ministeriet for handelsflådens politik med hensyn til fastsættelse af priserne på markedet Grækenland/Italien og af public service-forpligtelserne, samt den gennemsigtighed, der som følge heraf herskede på markedet, har gjort, at selskabet mistede sin autonomi hvad angår fastsættelsen af de priser, der fandt anvendelse på markedet Grækenland/Italien.

108 Herefter kan sagsøgerens adfærd ikke henhøre under det i traktatens artikel 85, stk. 1, fastsatte forbud. Kommissionens retlige vurdering er fejlagtig, fordi den tager udgangspunkt i den urigtige forudsætning, at det var selskaberne, der ønskede forhandlinger vedrørende priserne for transport af passagerer, privatbiler og erhvervskøretøjer mellem Grækenland og Italien, mens disse forhandlinger var resultatet af de forskellige indgreb fra ministeriet for handelsflåden, som i den anledning kunne støtte sig til de ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser, der var gældende i Grækenland.

109 Sagsøgeren har anført, at den foreliggende sag er sammenlignelig med de faktiske omstændigheder i den sag, der førte til Rettens dom af 18.9.1996 (sag T-387/94, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 961, præmis 65), hvori

Retten fandt, at en virksomhed har mistet sin autonomi, hvis det af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at adfærden ensidigt er blevet pånødet virksomheden af de nationale myndigheder gennem udøvelsen af et uimodståeligt pres, såsom eksempelvis truslen om at træffe statslige foranstaltninger, som kan påføre virksomheden væsentlige tab. Sagsøgeren har ligeledes henvist til dommen i sagen Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen (præmis 63-73), hvori Domstolen fastslog, at den af Kommissionen kritiserede adfærd ikke faldt ind under anvendelsesområdet for traktatens artikel 85 i betragtning af den italienske ordnings indvirkning på konkurrencen, idet Domstolen navnlig fandt, at Kommissionen ikke havde taget tilstrækkeligt hensyn til, at den pågældende ordning og dennes gennemførelse havde haft en afgørende indflydelse på væsentlige elementer i de pågældende virksomheders påtalte adfærd, og følgelig havde overset et forhold, der nødvendigvis må indgå ved bedømmelsen af de påtalte overtrædelser.

110 Sagsøgeren har kritiseret Kommissionen for ikke at have undersøgt, i hvilket omfang de i sagen foreliggende særlige omstændigheder gjorde traktatens artikel 85, stk. 1, uanvendelig, når disse omstændigheder klart fremgik af de skrivelser, som de græske myndigheder fremsendte til Kommissionen.

111 Kommissionen har bestridt påstanden om, at betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 1, ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde og i særdeleshed antagelsen om, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse i tilfælde, hvor de implicerede virksomheder mangler autonomi ved fastsættelsen af priserne for den internationale del af ruterne mellem Grækenland og Italien.

112 Kommissionen har indledningsvis gjort gældende, at de faktorer, som sagsøgeren har påberåbt sig til støtte for sin påstand om manglende autonomi, ikke på nogen måde, hverken samlet eller enkeltvis, har tvunget de implicerede virksomheder til i fællesskab at fastsætte de priser, der fandt anvendelse på den internationale del af ruterne mellem Grækenland og Italien, således som sagsøgeren selv har erkendt. Hverken bestemmelser fastsat ved lov eller administrativt eller de statslige myndigheders holdning har retligt eller faktisk tvunget de implicerede selskaber til at indgå de i beslutningen omhandlede aftaler. Kommissionen har tilføjet, at disse faktorer ikke direkte eller indirekte har elimineret konkurrencen for så vidt angår fastsættelsen af de internationale priser.

113 Kommissionen har dernæst bestridt, at virksomhederne manglede autonomi, hvilket ifølge sagsøgeren skyldes de ved lov og administrativt fastsatte græske bestemmelser, anvendelsen af lov nr. 4195/29 om illoyal konkurrence og de græske myndigheders opfordringer til at handle på en bestemt måde.

114 Hvad angår den indflydelse, som det af de græske offentlige myndigheder udøvede pres efter det påståede havde på sagsøgerens autonomi, har Kommissionen bestridt påstanden om, at den omtvistede aftale blev indgået på initiativ af de græske myndigheder, som indirekte godkendte denne praksis som en måde til at gennemføre disses nationale politik på markedet Grækenland/Italien.

115 Kommissionen har ligeledes bestridt sagsøgerens øvrige påstande vedrørende en fejlagtig anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 1, i det foreliggende tilfælde.

116 Kommissionen har for det første bestridt sagsøgerens argument om, at det i betragtning af, at selskaberne på en vis måde var »vant« til obligatoriske forhandlinger, var umuligt med sikkerhed at fastsætte grænserne for, hvad der var tilladt som led i de regelmæssige forhandlinger. Kommissionen har påstået, at den omstændighed, hvorvidt sagsøgeren var vidende eller ej om at tilsidesætte traktatens artikel 85, stk. 1, ifølge fast retspraksis er uden betydning. Det er tilstrækkeligt at godtgøre, at sagsøgeren var vidende om, at den omtvistede adfærd kunne begrænse konkurrencen (Domstolens dom af 7.6.1983, forenede sager 100/80-103/80, Musique diffusion française mod Kommissionen, Sml. s. 1825, præmis 112).

117 Kommissionen har dernæst gjort gældende, at den i modsætning til det af sagsøgeren påståede rent faktisk har taget hensyn til indholdet af skrivelserne fra Grækenlands faste repræsentation og fra det græske ministerium for handels-

flåden, hvorefter de græske myndigheder ifølge sagsøgeren i det væsentlige regulerede hovedparten af konkurreceparametrene, bortset fra priserne på den internationale del af ruterne mellem Grækenland og Italien (betragtning 101-105 til beslutningen).

118 Kommissionen har som svar på argumentet om, at aftalen ikke var af bindende karakter, for det tredje henvist til, at det for at anse en restriktion for værende en aftale som defineret i traktatens artikel 85, stk. 1, ifølge Domstolens faste praksis er tilstrækkeligt, at denne afspejler de implicerede virksomheders vilje, uden at det er påkrævet, at denne aftale indeholder elementer, der udgør en bindende aftale. Med hensyn til muligheden for prisvariationer er grænserne for de pågældende prisforskelle delvist aftalt mellem de berørte selskaber, således som det fremgår af bevismaterialet.

Rettens bemærkninger

119 Det fremgår af retspraksis, at traktatens artikel 85 og 86 kun tager sigte på konkurrencestridig adfærd fra virksomhedernes side på deres eget initiativ (jf. i denne retning Domstolens dom af 20.3.1985, sag 41/83, Italien mod Kommissionen, Sml. s. 873, præmis 18-20, af 19.3.1991, sag C-202/88, Frankrig mod Kommissionen, Sml. I, s. 1223, præmis 55, af 13.12.1991, sag C-18/88, GB-Inno-BM, Sml. I. s. 5941, præmis 20, og af 11.11.1997, sagerne C-359/95 P og C-379/95 P, Kommissionen og Frankrig mod Ladbroke Racing, Sml. I, s. 6265, præmis 33). Såfremt virksomhederne pånødes en konkurrencestridig adfærd ved en national lovgivning, eller såfremt denne lovgivning skaber en retlig ramme, som på sin side berøver dem enhver mulighed for at konkurrere retmæssigt, finder traktatens artikel 85 og 86 ikke anvendelse. I denne situation skyldes begrænsningen af konkurrencen ikke, som det forudsættes i disse bestemmelser, en selvstændig adfærd fra virksomhedernes side (dommen i sagen Kommissionen og Frankrig mod Ladbroke Racing, præmis 33, Rettens dom af 7.10.1999, sag T-228/97, Irish Sugar mod Kommissionen, Sml. II, s. 2969, præmis 130, og af 30.3.2000, sag T-513/93, Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali mod Kommissionen, Sml. II, s. 1807, præmis 58).

120 Derimod kan traktatens artikel 85 og 86 finde anvendelse i en situation, hvor der efter den nationale lovgivning fortsat består en mulighed for konkurrence, men hvor denne konkurrence kan hindres, begrænses eller fordrejes ved en selvstændig adfærd fra virksomhedernes side (jf. Domstolens dom af 29.10.1980, forenede sager 209/78-215/78 og 218/78, Van Landewyck m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3125, præmis 126, dommen i sagen Kommissionen og Frankrig mod Ladbroke Racing, præmis 34, Rettens domme i sagen Irish Sugar mod Kommissionen, præmis 130, og dommen i sagen Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali mod Kommissionen, præmis 59).

121 Desuden bemærkes, at muligheden for at udelukke en bestemt konkurrencestridig adfærd fra anvendelsesområdet for traktatens artikel 85, stk. 1, fordi den er blevet pålagt de pågældende virksomheder af den bestående nationale lovgivning, eller fordi denne fratager dem enhver mulighed for at konkurrere, er blevet fortolket snævert af Fællesskabets retsinstanser (dommen i sagen Van Landewyck m.fl. mod Kommissionen, præmis 130 og 133, og i sagen Italien mod Kommissionen, præmis 19, Domstolens dom af 10.12.1985, forenede sager 240/82, 241/82, 242/82, 261/82, 262/82, 268/82 og 269/82, Stichting Sigarettenindustrie m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 3831, præmis 27-29, Rettens dom af 18.9.1996, sag T-387/94, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 961, præmis 60 og 65, og dommen i sagen Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali mod Kommissionen, præmis 60).

122 I mangel af en bindende retsregel, der pålægger en adfærd, som strider mod konkurrencereglerne, kan Kommissionen således kun konkludere, at de forfulgte erhvervsdrivende manglede autonomi, hvis det af objektive, relevante og samstemmende indicier fremgår, at adfærden ensidigt var blevet pånødet dem af de nationale myndigheder gennem udøvelsen af et uimodståeligt pres, såsom eksempelvis truslen om at træffe statslige foranstaltninger, som var egnede til at påføre virksomhederne væsentlige tab (dommen i sagen Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, præmis 65).

123 I det foreliggende tilfælde går sagsøgerens opfattelse ud på, at de ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser i Grækenland samt den politik, der føres af det græske ministerium for handelsflåden, på afgørende vis har begrænset

rederiernes autonomi, navnlig hvad angår fastsættelsen af priser gældende for såvel de indenlandske ruter som den internationale del af ruterne mellem Grækenland og Italien. Det følger heraf, at rederierne var nødsaget til at optage indbyrdes kontakter, samordninger og forhandlinger om de grundlæggende parametre for deres forretningspolitik, herunder priserne.

124 Der skal herefter tages stilling til, om den adfærd, der gøres gældende i det foreliggende tilfælde, skyldes den nationale lovgivning eller de græske nationale myndigheders praksis, eller om den, tværtimod eller i hvert fald delvis, skyldes sagsøgerens og de øvrige i aftalerne deltagende virksomheders vilje. Det skal derfor undersøges, om de ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser samt den politik, der føres af det græske ministerium for handelsflåden, har haft den kumulative virkning at eliminere virksomhedernes autonomi med hensyn til fastsættelsen af deres prispolitik på ruterne mellem Grækenland og Italien og således har udelukket enhver mulighed for at konkurrere indbyrdes.

125 Handelsflåden i Grækenland er omfattet af den offentligretlige sølov, af den privatretlige sølov og af anden særlovgivning, der indeholder bestemmelser om illoyal konkurrence inden for søtransport, herunder navnlig lov nr. 4195/29 om illoyal konkurrence og lov nr. 703/77 om fri konkurrence, som er trådt i kraft den 1. januar 1979 af hensyn til Den Hellenske Republiks tiltrædelse af De Europæiske Fællesskaber.

126 Under udøvelsen af de beføjelser, som den nævnte lovgivning giver det, træffer det græske ministerium for handelsflåden bl.a. følgende foranstaltninger: a) udstedelse af »driftstilladelser« for indenrigsruterne, herunder for den indenlandske del af de internationale overfarter; b) godkendelse af ensartede og bindende priser for de indenlandske forbindelser eller for den indenlandske del af de internationale forbindelser, f.eks. strækningen Patras-Igomenitsa-Korfu; c) den årlige godkendelse af forbindelserne; d) kontrol med skibe, der tages ud af drift, for at sikre, at

de nævnte obligatoriske forbindelser opretholdes; og e) påbud om obligatoriske forhandlinger mellem rederierne for at programlægge og samordne betjeningen af forbindelserne, før sejlplanerne godkendes af ministeriet for handelsflåden for det følgende år som led i nye forhandlinger mellem dette ministerium og rederierne.

127 Der er enighed mellem parterne om, at det græske ministerium for handelsflådens udstedelse af driftstilladelser, fastsættelse af bindende priser, årlig godkendelse af ruter og kontrol med skibe, der tages ud af drift, vedrører de indenlandske færgeruter, men ikke de internationale ruter. Desuden har Kommissionen i sit indlæg præciseret, uden at blive modsagt af sagsøgeren, at forpligtelsen til at foretage regelmæssige overfarter, som er knyttet til driftstilladelsen, kun gælder for skibe, der sejler under græsk flag, og som udelukkende betjener de indenlandske ruter, eller som besejler internationale ruter, men da udelukkende for så vidt angår den indenlandske del af overfarten. Ligeledes har Kommissionen tilkendegivet, uden at blive modsagt på dette punkt, at rederierne frit kunne vælge at betjene internationale ruter, som omfattede eller ikke omfattede en indenlandsk del (eller endog udelukkende indenlandske ruter). Hvis et rederi således havde valgt at besejle internationale ruter uden en indenlandsk del, behøvede det ikke at opnå en driftstilladelse eller overholde de dertil knyttede forpligtelser.

128 Med henblik på fastsættelsen af priserne for de indenlandske ruter anmodede ministeriet for handelsflåden desuden rederierne om at fremlægge samlede forslag for hver indenlandsk rute og begrunde de foreslåede beløb på grundlag af driftsomkostninger, inflation, ruternes rentabilitet, overfarternes hyppighed osv. På grundlag af de foreslåede priser, deres begrundelse og andre mere generelle kriterier i forbindelse med regeringens samlede politik godkendte ministeriet dernæst forslagene eller ændrede dem efter udtalelse fra det græske finansministeriums udvalg for priser og indkomster, og godkendelsen eller ændringen skete reelt i form af en fastsættelse af de pågældende priser. Den administrative fastsættelse af priserne for den indenlandske del af de tilsvarende forbindelser havde således indflydelse på priserne for den internationale del af ruterne mellem Grækenland og Italien, fordi disse priser havde en funktion, der svarede til vejledende priser.

129 Den græske lovgivning om illoyal konkurrence, navnlig artikel 2 i lov nr. 4195/29, forbyder »for ruter til udlandet enhver nedsættelse af priser på transport af passagerer og varer, som, når de foretages med henblik på illoyal konkurrence, nedsætter priserne til parodiske og uforholdsmæssige niveauer i forhold til et rimeligt vederlag for de udførte tjenesteydelser og kravene til passagerernes sikkerhed og komfort eller til niveauer, der er lavere end dem, der almindeligvis gælder i den pågældende havn«. Artikel 4 i lov nr. 4195/29 bestemmer følgende:

»Når den frie prisfastsættelse på ruterne til udlandet fører til illoyal konkurrence, kan søfartsministeriet (direktoratet for handelsflåden), ud over at anvende bestemmelserne i de foregående artikler, efter udtalelse fra rådet for handelsflåden fastsætte nedre og øvre grænser for priserne på transport af passagerer og varer for de forbindelser, der besejles mellem græske havne og havne i udlandet, på græske skibe til passagertransport. Overskridelse af disse grænser er forbudt; overtrædelser kan straffes med de i artikel 3 fastsatte sanktioner.«

130 Det er desuden blevet anført, at ministeriet for handelsflåden tilskyndede rederierne til at fastsætte priserne for den internationale del af ruterne på et lavt niveau og til at undgå, at de årlige forhøjelser overskred inflationssatsen, samt til at undgå enhver form for indbyrdes priskrig, for at ministeriet ikke skulle være nødsaget til at gribe ind og gøre brug af de beføjelser, der er tillagt det ved lov nr. 4195/29.

131 I sin skrivelse af 23. december 1994, som nævnes i betragtning 101 til beslutningen, som svar på Kommissionens skrivelse af 28. oktober 1994, udtalte ministeriet for handelsflåden sig således:

»[...]

Med hensyn til indlægget fra Strintzis Lines har jeg ingen særlige kommentarer bortset fra en præcisering, nemlig at ministeriet ikke griber ind i rederiernes prisfastsættelsespolitik for de internationale ruter. Vi griber kun ind i prisfastsættelsen på ruterne mellem græske havne.

Som jeg allerede har forklaret Dem under vores møde i september, anser Grækenland søkorridoren mellem havnene på den græske vestkyst og havnene på Italiens østkyst for at være af allerstørste betydning både for Grækenland og for Fællesskabet, fordi den er den eneste direkte forbindelse mellem Grækenland og resten af Den Europæiske Union.

Det er derfor i vores nationale interesse og i Fællesskabets interesse, at der sejler skibe hele året mellem Grækenland og Italien for at fremme vore indførsler og vore udførsler samt passagertrafikken. Desuden vil De forstå, at det er i vores interesse, at de gældende priser er konkurrencedygtige, men også fastsat således, at transportprisen forbliver lav, for at vore indførsler og vore udførsler forbliver konkurrencedygtige på de europæiske markeder.

Med hensyn til det specielle spørgsmål, som De har stillet mig, må jeg sige, at jeg intet har set i Strintzis' indlæg, som kunne føre mig til denne konklusion.

Jeg er overbevist om, at der foreligger en misforståelse. Det er utænkeligt, og der kan overhovedet ikke være tale om, at ministeriet truer med at inddrage driftstilladelser for ruter mellem indenlandske havne, når nogle rederier nægter at enes om priserne for de internationale ruter.

Som vedlagte relevante lovgivning vil vise Dem, medfører den driftstilladelse, som ministeriet udsteder for de indenlandske ruter, at der pålægges visse forpligtelser (besejling hele året, overfarternes hyppighed osv.); hvis disse forpligtelser ikke overholdes, kan ministeriet inddrage tilladelsen. Desuden fastsættes priserne ved ministeriel beslutning, der træffes med regelmæssige mellemrum. Denne særlovgivning berører de rederiers skibe, der har driftstilladelser for den indenlandske del af overfarten mellem Grækenland og Italien (Patras-Igoumenitsa-Korfu) [...]«

132 I skrivelsen af 17. marts 1995, som nævnes i betragtning 103 til beslutningen, anfører Den Hellenske Republiks faste vicerepræsentant ved De Europæiske Fællesskaber følgende som svar på en skrivelse fra Kommissionen af 13. januar 1995:

»1. Den græske regering tillægger det stor betydning, at der kan ske en gnidningsløs udvikling af den færgerute, som forbinder havnene i det vestlige Grækenland (først og fremmest Patras, Igoumenitsa og Korfu) med de italienske havne i Ancona, Bari, Brindisi og Trieste.

[...]

De regelmæssige og uafbrudte forbindelser gennem hele året fra græske havne til italienske havne og omvendt er en faktor af afgørende betydning for at fremme og sikre udviklingen af græske indførsler og udførsler, som i videre forstand også påvirker samhandelen i Fællesskabet i dens helhed.

Den græske regering, og nærmere bestemt ministeriet for handelsflåden, som har til opgave at udarbejde den nationale politik for søtransport, er således interesseret i at opretholde den normale funktion på ruten mellem Grækenland og Italien.

Vi betragter således den transport, der tilbydes på denne rute, som en public service-opgave, der er af offentlig interesse for vort land. Under disse omstændigheder vil De forstå, at den græske regerings primære mål er at sikre denne rutes levedygtighed og på enhver måde undgå en priskrig, som kunne lægge hindringer i vejen for den normale afvikling af vores import- og eksporthandel, men også den normale transport af biler og passagerer. Vi skal gentage, at vores primære anliggende er at sikre trafikken på denne færgerute hele året og undgå, at trafikken ophører på grund af en priskrig.

2. Med udgangspunkt i disse konstateringer og den deraf følgende stillingtagen har det græske ministerium for handelsflådens kompetente direktorater truffet beslutninger med det formål at regulere problemet med normal transport af biler på mere passende måde afhængigt af den tilsvarende periode af året. Der er således truffet foranstaltninger for at sikre, at et vist antal pladser altid er reserveret til transport af passagerer, biler og lastbiler, og at skibenes vogndæk ikke kun er fyldt med personbiler, navnlig om sommeren, hvor passagertrafikken er større. Der er således skabt mulighed for, at varetrafikken opretholdes, og at der sikres en normal forsyning af markederne.

Der er også draget omsorg for, at skibenes sejlplaner overholdes meget nøje for at undgå forsinkelser, men også for bl.a. at kunne sikre, at der er passende kajpladser til skibene i ankomsthavnene for at garantere deres sikkerhed og forbedre servicen over for passagerer og transporterede biler.

3. Med hensyn til rederiernes fragtpriser skal vi præcisere, at ministeriet for handelsflådens indgriben som den ansvarlige myndighed for kontrol med søfarten, for så vidt angår fragt på kystruterne, er begrænset til fastsættelse af priser for transaktioner på indenlandske ruter. Vi skal præcisere, at på de internationale ruter, selv såfremt strækningen omfatter anløb i græske havne (f. eks. Patras-Korfu- Ancona), fastsættes priserne for strækningen mellem Grækenland og Italien frit af de rederier, som driver ruten, selv om der for den del af strækningen, der ligger mellem de græske havne, gælder en godkendt prisskala. I dette tilfælde påvirkes den samlede pris på billetten til det endelige bestemmelsessted i Italien ganske vist — naturligvis indirekte og delvis — af den pris, som staten har fastsat for den del af transporten, som ligger inden for Grækenland.

Med hensyn til priserne for rejser til udlandet — der som sagt fastsættes frit — tilskynder ministeriet for handelsflåden i øvrigt rederierne til at holde sig på et lavt og konkurrencedygtigt niveau og under alle omstændigheder undgå, at de årlige forhøjelser overskrider inflationen. Vore nationale interesser kræver nemlig, at vores eksporthandel holdes på et konkurrencemæssigt niveau, og at vores import forbliver så billig som mulig. Derudover har rederierne ret til at fastsætte deres priser efter deres egne forretningsmæssige og økonomiske kriterier.

Denne frihed begrænses af den græske lovgivning, såfremt den fører til illoyal konkurrence. Mere konkret har lov nr. 4195/29 (kopi vedlagt) til formål at undgå illoyal konkurrence mellem rederier, som driver ruter mellem Grækenland og udlandet, bl.a. ved at forbyde parodiske priser, at to eller flere skibe, som besejler samme rute, afgår samtidigt fra samme havn, og at den bekendtgjorte besejling ikke overholdes (med undtagelse af visse tilfælde af force majeure — artikel 3). Når der foreligger illoyal konkurrence, har ministeriet for handelsflåden mulighed for at fastsætte øvre og nedre grænser for priser (artikel 4). I forbindelse hermed tilskynder det uformelt rederierne til at holde deres priser på et lavt niveau og til at undgå, at de årlige forhøjelser overskrider inflationen.

4. Vi har fundet det nødvendigt at fremsætte disse bemærkninger for at vise, at færgeruten Patras-Italien, som blev oprettet ved privat initiativ uden nogen statsstøtte, må fortsætte med at fungere uden afbrydelse, således at de skibe, der besejler den, kan udføre tjenesteydelser af offentlig interesse, som vi betegner dem med hensyn til vores land, fordi denne færgeforbindelse er den eneste direkte forbindelse med Den Europæiske Unions lande.

5. Endelig skal vi bemærke, at retsreglerne om udstedelse og inddragelse af driftstilladelser, der som sagt kun gælder for de indenlandske forbindelser i Grækenland, bestemmer, at når et rederi ikke opfylder de forpligtelser, der er fastsat i den driftstilladelse, der er udstedt til det (f.eks. at de annoncerede forbindelser gennemføres uden undtagelse, at skibe tages ud af drift i en årlig periode, at overfarternes hyppighed overholdes), har ministeriet for handelsflåden mulighed for at inddrage driftstilladelsen.«

133 Skønt disse to skrivelser fra de græske myndigheder har understreget, at det er et spørgsmål af national betydning, at færgeforbindelserne mellem Grækenland og Italien fungerer godt og regelmæssigt, bekræfter de den omstændighed, at indgåelse af aftaler om fastsættelse af priser for de internationale ruter hverken er foreskrevet ved den gældende lovgivning i Grækenland eller de græske myndigheders praksis.

134 Det fremgår ganske vist af de græske myndigheders nærmere oplysninger til Kommissionen, at et af deres vigtigste mål var at sikre en regelmæssig besejling af færgeruterne til Italien hele året, og at de frygtede de skadelige virkninger, som illoyale konkurrencehandlinger kunne udløse, f.eks. en eventuel priskrig. Det er ligeledes ubestridt, at loven for at undgå sådanne handlinger giver ministeriet for handelsflåden beføjelser til at fastsætte nedre og øvre grænser for priserne. Det forholder sig imidlertid således, at ingen form for samordning af priserne var lovlig, selv i et sådant tilfælde, da hvert rederi fortsat havde frihed til selvstændigt at fastsætte sine priser inden for de nævnte øvre og nedre grænser. Desuden bekræfter de nærmere oplysninger i de ovennævnte skrivelser, at priserne på færgeruterne mellem Grækenland og Italien fastsættes frit af de rederier, som

driver disse ruter. Desuden fremgår det ligeledes ubestrideligt af disse erklæringer, at for at sikre, at den græske eksport var konkurrencedygtig, og at priserne på importen til landet var rimelige, tilskyndede ministeriet for handelsflåden rederierne, ikke til at forhøje priserne efter indbyrdes samordning, men alene til at holde deres priser på et lavt og konkurrencedygtigt niveau, og til under alle omstændigheder at undgå, at de årlige forhøjelser oversteg inflationen.

135 Det følger heraf, at hvert af de rederier, der besejlede de nævnte ruter, havde en notorisk selvstændighed ved fastsættelsen af sin prispolitik, og at disse rederier følgelig til stadighed var underlagt konkurrencereglerne. Disse skrivelser gør det nemlig klart, at efter de græske myndigheders opfattelse forhindrede en fuld anvendelse af konkurrencereglerne, og dermed af forbuddet mod aftaler om priser i traktatens artikel 85, stk. 1, hverken retligt eller faktisk rederierne i at udføre den opgave, som de har fået overdraget af den græske regering. Den omstændighed, at Den Hellenske Republiks faste repræsentation i skrivelsen af 17. marts 1995 betegner forbindelsen mellem Grækenland og Italien som »tjenesteydelser af offentlig interesse«, er således uden betydning for anvendelsen af traktatens artikel 85. Af identiske grunde er det ikke nødvendigt at tage stilling til, om det er med rette, at Kommissionen har bestridt argumentet om, at de virksomheder, der berøres af beslutningen, må anses for fællesskabsretligt at være »virksomheder, der har fået overdraget at udføre tjenesteydelser af almindelig økonomisk interesse« som omhandlet i EF-traktatens artikel 90, stk. 2 (nu artikel 86, stk. 2, EF).

136 Oplysningerne i de nævnte skrivelser bekræfter, at sagsøgeren ikke kan påberåbe sig en angiveligt sammenfaldende indtræden af parametre, der har haft indflydelse på priserne på den internationale del af ruterne mellem Grækenland og Italien, og som har bevirket, at rederiernes selvstændighed ved planlægningen og fastlæggelsen af deres prispolitik er blevet begrænset. De bekræfter, at det græske ministerium for handelsflåden kun greb ind i rederiernes prisfastsættelsespolitik på de internationale ruter for uformelt at tilskynde dem til at opretholde deres priser på lave niveauer og til at undgå, at de årlige prisfastsættelser oversteg

inflationen. Når de græske myndigheder havde en sådan holdning, var det klart, at der på markedet var mulighed for en konkurrence, der kunne hindres, begrænses eller fordrejes ved virksomhedernes selvstændige adfærd.

137 Det skal tilføjes, at lov nr. 4195/29 ikke indeholder et forbud mod nedsættelse af priserne på de internationale ruter. Skønt denne lov, der har til formål at undgå enhver illoyal konkurrence mellem rederier, som besejler ruter, der forbinder græske havne med udenlandske havne, bl.a. forbyder, at priser nedsættes til parodiske niveauer, at to eller flere skibe, som varetager den samme forbindelse, afsejler samtidigt fra samme havn, og at en bekendtgjort strækning ikke besejles, med undtagelse af tilfælde af force majeure (artikel 2), berøver den ikke de forfulgte virksomheder »enhver handlefrihed«. Den bekræfter tværtimod, at enhver virksomhed i princippet frit kan fastlægge sin prispolitik, som den ønsker, når blot den ikke udfører nogen handling, der er udtryk for illoyal konkurrence. Forbuddet mod illoyale konkurrencehandlinger kan ikke fortolkes således, at det pålægger de pågældende virksomheder at indgå aftaler, der har til formål at fastsætte priser, der gælder for de internationale ruter. Når der ikke findes en bindende lovbestemmelse, der foreskriver en konkurrencestridig adfærd, kan sagsøgeren kun påberåbe sig ikke at have nogen autonomi under henvisning til objektive, relevante og samstemmende indicier, som godtgør, at denne adfærd ensidigt blev pålagt sagsøgeren af de græske myndigheder ved udøvelse af et uimodståeligt pres, som f.eks. truslen om indførelse af statslige foranstaltninger, der kunne påføre sagsøgeren betydelige tab.

138 Oplysningerne i de græske myndigheders ovennævnte skrivelser viser imidlertid, at disse på ingen måde traf nogen foranstaltning eller havde udøvet nogen praksis, der kan betegnes som »uimodståeligt pres« mod rederierne, for at de skulle indgå prisaftaler. Det følger heraf, at sagsøgeren ikke kan hævde, at de pågældende virksomheder var berøvet enhver handlefrihed ved fastlæggelsen af deres prispolitik, og at den konkurrencestridige adfærd, som Kommissionen har påtalt, blev påtvunget af den bestående nationale lovgivning eller af de græske myndigheders praksis.

139 Hvad angår ministeriet for handelsflådens tilskyndelse til at opretholde lave priser på de internationale ruter og til ikke at overskride grænserne for inflationen ved de årlige forhøjelser af disse priser bemærkes, at skønt der i skrivelsen fra ministeriet for handelsflåden henvises til en uformel »tilskyndelse«, omtales der på ingen måde et »ensidigt påbud« fra ministeriets side. Følgelig havde rederierne mulighed for at anfægte den pågældende uformelle tilskyndelse uden af denne grund at udsætte sig for truslen om, at der ville blive truffet statslige foranstaltninger af nogen art. Det græske ministerium udelukker udtrykkeligt, at det skulle kunne true med at inddrage drifttilladelserne for de indenlandske ruter, såfremt rederierne ikke nåede til nogen aftale om priserne på de internationale ruter, således som det fremgår af ministeriets skrivelse af 23. december 1994.

140 Med hensyn til kriteriet om det græske ministerium for handelsflådens mulighed for i henhold til bestemmelserne i lov nr. 4195/29 i tilfælde af illoyal konkurrence at fastsætte nedre og øvre grænser for priserne for at undgå en priskrig bemærkes, at denne lov ikke berøver de påtalte virksomheder »enhver handlefrihed«, men at den giver dem en vis frihed ved fastlæggelsen af deres prispolitik, såfremt de ikke udfører illoyale konkurrencehandlinger. Ifølge denne lovs artikel 4 har ministeriet for handelsflåden nemlig kun ret til at fastsætte nedre og øvre grænser for de pågældende priser, såfremt den frihed, som rederierne har til selvstændigt at fastsætte priserne på ruter med bestemmelsessted i udlandet, fører til illoyale konkurrencehandlinger.

141 I betragtning af det foregående i sin helhed bør første led i dette anbringende forkastes.

Det tredje anbringende om, at beslutningen er utilstrækkeligt begrundet

Parternes argumenter

142 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen ikke har begrundet beslutningen tilstrækkeligt for så vidt angår flere argumenter, som sagsøgeren har fremført under den administrative procedure.

143 Sagsøgeren er for det første af den opfattelse, at beslutningen er mangelfuldt begrundet, for så vidt som Kommissionen ikke har taget stilling til public service-forpligtelsernes indvirkning på de pågældende virksomheders grad af autonomi med hensyn til fastsættelse af priserne for den internationale del af overfarterne. Sagsøgeren har især kritiseret Kommissionen for ikke at have undersøgt, i hvilket omfang de ved lov og administrativt fastsatte græske bestemmelser, de græske myndigheders opfordringer og de berørte virksomheders public service-forpligtelser var faktorer, som gjorde traktatens artikel 85, stk. 1, uanvendelig. For det andet angiver beslutningen ikke grundene til, at Kommissionen har set bort fra de af sagsøgeren fremsatte bemærkninger vedrørende den i skrivelserne fra Grækenlands faste repræsentation og fra det græske ministerium for handelsflåden indeholdte bekræftelse af de nævnte faktorers indflydelse på de pågældende virksomheders autonomi. For det tredje har Kommissionen ikke i tilstrækkeligt omfang begrundet årsagerne til, at sagsøgerens argumenter vedrørende uanvendeligheden af traktatens artikel 85, stk. 1, på omstændighederne i sagen skulle forkastes eller ignoreres.

144 Sagsøgeren har erkendt, at Kommissionen ikke i beslutningen var forpligtet til at nævne samtlige de af de pågældende virksomheder fremførte argumenter, men har anført, at denne ifølge retspraksis dog bør redegøre for de faktiske og retlige betragtninger, der har været af væsentlig betydning for afgørelsen (dommen i sagen Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, præmis 104), og som har direkte forbindelse til sagen (Rettens dom af 10.3.1992, sag T-15/89, Chemie Linz mod Kommissionen, Sml. II, s. 1275, præmis 328). I det foreliggende tilfælde er det sagsøgerens opfattelse, at denne har godtgjort, at betragtningerne vedrørende de af ministeriet for handelsflåden pålagte public service-forpligtelser er af væsentlig betydning for sagen. Disse er imidlertid end ikke nævnt i beslutningen (Domstolens dom af 17.1.1995, sag C-360/92 P, Publishers Association mod Kommissionen, Sml. I, s. 23).

145 Kommissionen har anført, at beslutningens begrundelse giver sagsøgeren adgang til at kontrollere dennes rigtighed. Kommissionen finder, at den i beslutningen fuldt ud har taget stilling for så vidt angår de ovennævnte argumenter fra sagsøgeren ved udtrykkeligt at nævne de elementer, hvorpå denne er baseret.

Rettens bemærkninger

146 Som sagsøgeren selv har erkendt, er Kommissionen ikke forpligtet til i sin beslutning at anføre samtlige de af parterne fremførte argumenter. Den bør dog redegøre for de faktiske og retlige betragtninger, der har været af væsentlig betydning for beslutningen (dommen i sagen Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, præmis 104, og dommen i sagen Chemie Linz mod Kommissionen, præmis 328).

147 I modsætning til det af sagsøgeren påståede fremgår det af betragtning 98 og 108 til beslutningen, at Kommissionen fuldt ud har taget stilling til sagsøgerens argumenter vedrørende den indvirkning, som public service-forpligtelserne havde på de pågældende virksomheders grad af autonomi, og således til spørgsmålet om anvendeligheden af traktatens artikel 85, stk. 1, på sagens omstændigheder. Det fremgår ligeledes af betragtning 101, 103, 105, 106 og 108 til beslutningen, at Kommissionen konkret har henvist til de af sagsøgeren nævnte skrivelser fra de græske myndigheder.

148 Sagsøgeren kan heller ikke gøre gældende, at der er set bort fra selskabets argumenter vedrørende de af ministeriet for handelsflåden pålagte public service-forpligtelser. Selv om eksistensen af sådanne forpligtelser kunne vise sig at være vigtige for sagen, udgjorde dette forhold kun en af de forskellige omstændigheder, som sagsøgeren har henvist til med henblik på at godtgøre de pågældende virksomheders manglende autonomi som følge af de ved lov og administrativt fastsatte bestemmelser samt den af de græske myndigheder indførte politik. Det må konstateres, at der er redegjort for Kommissionens stillingtagen til dette spørgsmål i betragtning 98-108 til beslutningen, og at argumentet om eksistensen af public service-forpligtelser nærmere bestemt er udtrykkeligt nævnt i betragtning 99 til beslutningen i forbindelse med redegørelsen for Kommissionens svar på argumentet om de berørte virksomheders manglende autonomi. Under disse omstændigheder kan sagsøgeren ikke hævde, at Kommissionen ikke har begrundet beslutningen tilstrækkeligt ved ikke at give et præcist svar på

argumentet om public service-forpligtelserne. Endelig og under alle omstændigheder kan sagsøgeren som påpeget af Kommissionen ikke kritisere denne for ikke at have analyseret disse argumenter mere detaljeret, for så vidt som de pågældende public service-forpligtelser ikke vedrører den internationale del af ruterne mellem Grækenland og Italien.

149 Dette anbringende bør derfor forkastes.

Den subsidiære påstand om nedsættelse af bøden

150 Sagsøgeren har til støtte for sin påstand om annullation eller nedsættelse af den pålagte bøde gjort gældende, at Kommissionen ved fastsættelsen af størrelsen af den bøde, som sagsøgeren blev pålagt, har vurderet såvel overtrædelsens grovhed som dennes varighed fejlagtigt, hvilket har medført, at Kommissionen har tilsidesat proportionalitetsprincippet.

A — Det første led om en fejlagtig vurdering af overtrædelsens grovhed

Parternes argumenter

151 Sagsøgeren har gjort gældende, at den bøde, som selskabet er blevet pålagt, er uforholdsmæssig, eftersom Kommissionen ikke har vurderet visse faktorer vedrørende overtrædelsens grovhed. Såfremt det antages, at der foreligger en overtrædelse, anser sagsøgeren denne som værende af ringe betydning ifølge

definitionen i retningslinjerne for beregning 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, herefter »retningslinjerne«) som følge af, at den pågældende aftale havde begrænset, eller endog ingen, indvirkning og begrænset geografisk rækkevidde.

152 Kommissionen har for det første ikke taget tilstrækkelig hensyn til de græske lovbestemmelser og det af det græske ministerium for handelsflåden udøvede pres, skønt nationale retsreglers betydelige indvirkning på et marked ifølge retspraksis udgør en formildende omstændighed (dommen i sagen Stichting Sigarettenindustrie m.fl. mod Kommissionen, præmis 94 og 96, og dommen i sagen Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen, præmis 618-620). I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ikke interesseret sig for at undersøge, inden for hvilke grænser selskaberne kunne konkurrere med hinanden, eller for, hvilken form for konkurrence, der var tale om på det pågældende marked. Endelig har sagsøgeren kritiseret Kommissionen for ikke at have taget hensyn til det forhold, at det eneste område, der i det foreliggende tilfælde kunne konkurreres på, var rabatterne, hvilket er en omstændighed, som Domstolen har kritiseret i dommen i sagen Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen (præmis 70 og 71).

153 For det andet har forbrugerne ikke lidt tab, hvilket bestyrkes af, at Kommissionen ikke har kritiseret de pågældende selskaber for at have foretaget utilstedelige forhøjelser af priserne. Tværtimod har den regelmæssige og uafbrudte betjening af de omhandlede destinationer været til gavn for forbrugerne.

154 For det tredje er den omstændighed selvmodsigende, at sagsøgeren beskyldes for at have begået en alvorlig overtrædelse af fællesskabsretten som følge af sin deltagelse i en praksis, der af den græske regering anses for at gennemføre et af Fællesskabets formål, nemlig fremme og udvikling af samhandelen inden for Fællesskabet.

155 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen ikke har overholdt retningslinjerne ved at betegne den pågældende overtrædelse som værende alvorlig, skønt den ikke svarer til nogen af elementerne i den i retningslinjerne indeholdte definition af alvorlige overtrædelser. Sagsøgeren har henvist til, at alvorlige overtrædelser i henhold til disse retningslinjer oftest er horisontale eller vertikale begrænsninger af samme art som de lidet alvorlige overtrædelser, men som håndhæves mere strengt og har en større indflydelse på markedet, og hvis virkninger kan gøre sig gældende inden for store dele af fællesmarkedet. Der kan ligeledes være tale om misbrug af en dominerende stilling, såsom afslag på salg, forskelsbehandling, eksklusion, loyalitetsrabatter ydet af en dominerende virksomhed for at udelukke konkurrenter fra markedet osv. I det foreliggende tilfælde håndhæves den overtrædelse, som virksomhederne efter det påståede har begået, ikke strengt, har ingen stor indflydelse på markedet, har ingen indvirkninger på store dele af markedet og består ikke i misbrug af en dominerende stilling.

156 Sagsøgeren har endelig anført, at selskabet ikke var vidende om, at dets adfærd var ulovlig, eftersom de implicerede selskaber ikke kunne forestille sig, at deres adfærd, under hensyn til den græske regerings indgriben og opfordring til fordel for de forskellige anfægtede former for praksis, var ulovlig.

157 Kommissionen har bestridt disse argumenter.

Rettens bemærkninger

1. Generelle betragtninger

158 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Kommissionen har fastsat størrelsen af den bøde, som blev pålagt sagsøgeren, i overensstemmelse med den almindelige

fremgangsmåde for beregningen af bøders størrelse, der er fastsat i retningslinjerne, som også gælder for bøder pålagt i henhold til artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 4056/86. Det bemærkes ligeledes, at sagsøgeren ikke har bestridt, at disse retningslinjer finder anvendelse i det foreliggende tilfælde.

159 Artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 4056/86 bestemmer, at »Kommissionen ved beslutning kan [...] pålægge virksomheder og sammenslutninger af virksomheder bøder på mindst 1 000 og højst 1 000 000 [EUR], idet sidstnævnte beløb dog kan forhøjes med 10% af omsætningen i det sidste regnskabsår i hver af de virksomheder, som har medvirket ved overtrædelsen, såfremt de forsætligt eller uagtsomt [...] overtræder bestemmelserne i traktatens artikel 85, stk. 1 [...]«. Ifølge samme bestemmelse skal der »ved fastsættelsen af bødens størrelse [...] tages hensyn til både overtrædelsens grovhed og dens varighed«.

160 I retningslinjerne bestemmes det i punkt 1, første afsnit, at grundbeløbet ved beregningen af bødernes størrelse fastsættes på grundlag af overtrædelsens grovhed og dens varighed, der er de eneste kriterier, der er anført i artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 4056/86.

161 Ifølge retningslinjerne tager Kommissionen ved beregningen af bøderne udgangspunkt i et beløb, der er fastsat under hensyn til overtrædelsens grovhed. Ved vurderingen af overtrædelsens grovhed skal der tages hensyn til overtrædelsens art, dens konkrete indvirkning på markedet — når den kan måles — og det berørte markeds udstrækning (punkt 1 A, stk. 1). I denne forbindelse klassificeres overtrædelserne i tre kategorier, dvs. »lidet alvorlige overtrædelser«, for hvilke den påregnelige beløbsramme for bøden varierer fra 1 000 EUR til 1 mio. EUR, »alvorlige overtrædelser«, for hvilke den påregnelige beløbsramme for bøden varierer fra 1 mio. til 20 mio. EUR, og »meget alvorlige overtrædelser«, for hvilke den påregnelige beløbsramme for bøden ligger på 20 mio. EUR og derover (punkt 1 A, første til tredje led).

162 Endelig bestemmer retningslinjerne som led i den differentierede behandling, der gives virksomheder, at bødeskalaen inden for hver af disse kategorier af overtrædelser, og navnlig inden for kategorierne »alvorlige« og »meget alvorlige« overtrædelser, gør det muligt at variere behandlingen af virksomhederne alt efter overtrædelsens art (punkt 1 A, tredje afsnit). Det er desuden nødvendigt at tage hensyn til de overtrædende virksomheders faktiske økonomiske muligheder for at påføre andre økonomiske beslutningstagere, herunder forbrugerne, alvorlig skade og at fastsætte bødens størrelse på et niveau, der har en tilstrækkelig afskrækkende virkning (punkt 1 A, fjerde afsnit). Endvidere kan der tages hensyn til den omstændighed, at store virksomheder for det meste råder over en juridisk-økonomisk ekspertise og infrastruktur, som sætter dem i stand til bedre at vurdere, om deres adfærd er ulovlig, og de konkurrenceretlige konsekvenser af adfærden (punkt 1 A, femte afsnit).

163 Inden for hver af ovennævnte tre kategorier kan det i tilfælde, hvor der er tale om flere virksomheder, f.eks. karteller, være nødvendigt at variere det fastsatte beløb for at tage højde for den specifikke vægt og dermed de faktiske konkurrencemæssige konsekvenser af den rolle, som hver enkelt virksomhed har spillet i overtrædelsen, navnlig når der er tale om betydelige størrelsesforskelle mellem virksomheder, der har begået en overtrædelse af samme art, og følgelig vedtage et generelt udgangspunkt efter de specifikke forhold i hver af virksomhederne (punkt 1 A, sjette afsnit).

164 Hvad angår overtrædelsens varighed som faktor opstiller retningslinjerne en sondring mellem overtrædelser af kort varighed (almindeligvis under et år), for hvilke der ikke kan ske en forhøjelse af det beløb, der er fastlagt under hensyn til grovheden, overtrædelser af mellemlang varighed (almindeligvis mellem et og fem år), for hvilke forhøjelsen af dette beløb kan udgøre op til 50%, og overtrædelser af lang varighed (almindeligvis over fem år), for hvilke dette beløb kan forhøjes med 10% for hvert år (punkt 1 B, stk. 1, første til tredje led).

165 Retningslinjerne anfører derefter — som eksempler — en række skærpende og formildende omstændigheder, der kan tages i betragtning med henblik på en forhøjelse eller nedsættelse af grundbeløbet, og henviser derefter til Kommissionens meddelelse af 18. juli 1996 om bødefritagelse eller bødenedsættelse i kartelsager (EFT C 207, s. 4).

166 Som en generel bemærkning præciseres det i retningslinjerne, at slutresultatet af beregningen af bøden efter denne model (grundbeløb med procentuelle tillæg eller fradrag i tilfælde af skærpende, henholdsvis formildende omstændigheder) under ingen omstændigheder må overskride 10% af en virksomheds verdensomspændende omsætning, jf. artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 4056/86 [punkt 5, litra a)]. Det bestemmes endvidere i retningslinjerne, at der efter at have foretaget de i det foregående beskrevne beregninger efter omstændighederne bør tages hensyn til visse objektive forhold, såsom den særlige økonomiske kontekst, virksomhedernes eventuelle økonomiske eller finansielle fordele af overtrædelsen, de pågældende virksomheders særlige kendetegn og deres reelle betalingsevne i en given social kontekst for sluttelig at tilpasse de påtænkte bødebeløb [punkt 5, litra b)].

167 Det følger heraf, at efter den i retningslinjerne angivne metode sker beregningen af bødebeløbene stadig på grundlag af de to kriterier, der nævnes i artikel 19, stk. 2, i forordning nr. 4056/86, dvs. overtrædelsens grovhed og varighed, med forbehold for det maksimum, der ved den samme bestemmelse er fastsat i forhold til den enkelte virksomheds omsætning. Følgelig går retningslinjerne ikke ud over den retlige ramme for sanktionerne, således som den er fastsat ved denne bestemmelse (Rettens dom af 20.3.2002, sag T-23/99, LR af 1998 mod Kommissionen, Sml. II, s. 1705, præmis 231 og 232).

2. Spørgsmålet, om dette led af anbringendet kan lægges til grund

168 Som bemærket klassificeres karteller i retningslinjerne som meget alvorlige overtrædelser, en betegnelse, der er i fuld overensstemmelse med Domstolens og

Rettens praksis, hvorefter denne type overtrædelse figurerer blandt de alvorligste konkurrencebegrænsninger, navnlig når kartellet drejer sig om fastsættelse af priser.

169 Med hensyn til det foreliggende tilfælde og sagsøgerens situation fremgår det imidlertid af betragtning 147-150 til beslutningen, at skønt Kommissionen har tilkendegivet (betragtning 147 til beslutningen), at »en aftale mellem nogle af de største færgerederier på det relevante marked om fastsættelse af prisen på transport af passagerer og gods på roll-on-roll-off-færger [...] ifølge sagens natur [er] en meget alvorlig overtrædelse af fællesskabsretten«, har den i virkeligheden kun anset den pågældende overtrædelse for en alvorlig overtrædelse (betragtning 150 til beslutningen). Den nåede til denne nedsættelse af graden af grovhed efter at have fastslået, at »overtrædelsen havde imidlertid begrænsede faktiske virkninger på markedet«, og at den græske regering »i den periode, hvor overtrædelsen bestod, [tilskyndede rederierne] til at holde prisforhøjelser nede, så de ikke oversteg inflationstakten«, »[blev] færgepriserne holdt nede på et af de laveste niveauer på det fælles marked for søtransport mellem forskellige medlemsstater« (betragtning 148 til beslutningen). Desuden tog Kommissionen den omstændighed i betragtning, at virkningerne af overtrædelsen »gjorde [...] sig gældende på en begrænset del af fællesmarkedet, nemlig på tre ruter over Adriaterhavet«, et marked, der blev betragtet som begrænset sammenholdt med andre markeder inden for Den Europæiske Union (betragtning 149 til beslutningen).

170 Det følger heraf, at det er med rette, at Kommissionen har kvalificeret overtrædelsen som grov i beslutningen.

171 Argumentet om den indflydelse, som de ved lov og administrativt fastsatte græske bestemmelser udøvede, må ligeledes forkastes. Det blev i forbindelse med undersøgelsen af det andet anbringende fastslået, at den lovgivningsmæssige sammenhæng og de græske myndigheders adfærd ikke i det foreliggende tilfælde hindrede anvendelsen af traktatens artikel 85, stk. 1, for så vidt som

virksomhederne bibeholdt et spillerum med hensyn til fastsættelsen af deres prispolitik. Herefter er anførelsen af Domstolens løsning af problemet med manglende tilbageværende konkurrence i dommen i sagen Suiker Unie m.fl. mod Kommissionen i dette tilfælde irrelevant. Hvad dernæst angår den nævnte særlige sammenhæng, skal det som påpeget af Kommissionen blot konstateres, at denne rent faktisk har taget hensyn hertil som en formildende omstændighed. Det fremgår således af betragtning 163 til beslutningen, at Kommissionen har fundet, at den sædvanlige praksis i Grækenland, hvorefter de indenlandske priser fastsættes gennem konsultationer mellem samtlige indenlandske rederier og ministeriet for handelsflådens efterfølgende afgørelse, kan have skabt en vis usikkerhed hos de græske selskaber, som også driver indenlandske ruter, med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt konsultationerne vedrørende priserne for den internationale del af færgeruterne udgjorde en overtrædelse eller ej. Disse omstændigheder begrundede en nedsættelse af bøderne til samtlige rederier med 15%. Af samme grunde kan sagsøgeren ikke kritisere Kommissionen for at have set bort fra den omstændighed, at sagsøgeren ikke var vidende om, at selskabets adfærd var ulovlig.

172 Med hensyn til argumentet om, at de pågældende aftaler ikke medførte tab for forbrugerne, eftersom der ikke blev foretaget nogen utilladelig forhøjelse af priserne, og om, at overtrædelsen kun havde begrænset indvirkning på markedet, må det i modsætning til det af sagsøgeren påståede fastslås, at Kommissionen som det fremgår af betragtning 148 og 149 til beslutningen har taget hensyn til dette argument. Kommissionen har i betragtning 148 konstateret, at »overtrædelsen havde [...] begrænsede faktiske indvirkninger på markedet« og at »den græske regering i den periode, hvor overtrædelsen bestod, [tilskyndede] rederierne til at holde prisforhøjelser nede, så de ikke oversteg inflationstakten«, hvilket bevirkede, at »færgepriserne blev holdt nede på et af de laveste niveauer på det fælles marked for søtransport mellem forskellige medlemsstater«. Kommissionen har desuden taget hensyn til, at »virkningerne af overtrædelsen [gjorde] sig gældende på en begrænset del af fællesmarkedet, nemlig på tre ruter over Adriaterhavet«, et marked, der blev anset for at være begrænset i forhold til andre markeder inden for Den Europæiske Union (betragtning 149 til beslutningen). Det er nærmere bestemt under hensyn til disse omstændigheder, at Kommissionen besluttede at reducere overtrædelsens grovhedsgrad ved at kvalificere de faktiske omstændigheder som en alvorlig overtrædelse i stedet for en meget alvorlig overtrædelse, således som den kunne have gjort i medfør af retningslinjerne.

173 Eftersom det er godtgjort, at sagsøgeren har begået en alvorlig overtrædelse af fællesskabsretten ved at deltage i aftaler med sine konkurrenter, kan selskabet ikke påstå, at det deltog i en praksis, som af den græske regering blev anset for at forfølge Fællesskabets formål. Formålet om udvikling af samhandelen inden for Fællesskabet kan ikke fremmes ved hjælp af midler, som udtrykkeligt er forbudt ved traktatens bestemmelser.

174 Det følger af ovenstående, at dette led af anbringendet bør forkastes.

B — Det andet led om en fejlagtig vurdering af overtrædelsens varighed

Parternes argumenter

175 Sagsøgeren har bestridt den af Kommissionen foretagne vurdering af overtrædelsens varighed og anført, at der ikke blev indgået prisaftaler for 1987, 1988 og 1989. For så vidt angår 1987 har Kommissionen intet bevis for en eventuel aftale vedrørende prispolitikken. De forhandlinger mellem selskaberne, som fandt sted i 1987, og som sagsøgeren erkender at have deltaget i, vedrørte udelukkende priserne for 1988. Hvad angår 1988 og 1989 har sagsøgeren anført, at forhandlingerne ikke førte til en fælles pristabel for transport af passagerer, hvilket bekræftes af, at de priser, som sagsøgeren offentliggjorde for de nævnte år, afviger fra de af de øvrige selskaber offentliggjorte priser.

176 Kommissionen har henvist til retspraksis, hvorefter deltagelse i aftaler om fastsættelse af priser i sig selv udgør en overtrædelse af traktatens artikel 85,

stk. 1, og gjort gældende, at sagsøgerens deltagelse i priskonsultationer for 1987, 1988, og 1989 er godtgjort ved de dokumenter, der er nævnt i betragtning 9, 10 og 12 til beslutningen. Endelig har Kommissionen bemærket, at forbuddet mod en aftale ikke afhænger af, om det virker efter hensigten.

Rettens bemærkninger

177 I det foreliggende tilfælde indebærer de af sagsøgeren påberåbte argumenter vedrørende vurderingen af overtrædelsens varighed med henblik på fastsættelse af bødens størrelse, at der stilles spørgsmålstegn ved de af Kommissionen fremlagte beviser med hensyn til eksistensen og rækkevidden af overtrædelsen. Sagsøgeren har således bestridt den af Kommissionen foretagne vurdering af overtrædelsens varighed, da der ifølge sagsøgeren ikke blev indgået nogen prisaftaler for 1987, 1988 eller 1989. Det må således undersøges, om beviserne vedrørende 1987, 1988 og 1989 (betragtning 9-12 til beslutningen) er tilstrækkelige til at godtgøre, at der forelå en aftale som den, der er lagt til grund af Kommissionen, og at sagsøgeren deltog i denne i den nævnte periode.

178 I denne forbindelse fremgår det af beskrivelsen af de i betragtning 9-12 til beslutningen anførte faktiske omstændigheder, som sagsøgeren ikke har bestridt, og især af den af Kommissionen nævnte telex af 15. marts 1989, at Minoan forsøgte at overtale Anek til at deltage i den aftale, som den 18. juli 1987 var indgået mellem de øvrige involverede selskaber, der drev denne rute, herunder sagsøgeren, og at de øvrige selskaber (Minoan, Karageorgis, Marlines og sagsøgeren), eftersom Anek tøvede med at tilslutte sig aftalen, besluttede, at de i fællesskab fra den 26. juni 1989 ville anvende samme priser for erhvervskøretøjer som Anek. Desuden viser en telex af 22. juni 1989, at Minoan underrettede Anek om en sådan beslutning. Det følger heraf, at Kommissionen kunne antage, at indholdet af denne telex godtgjorde, at der ikke blot fandtes en aftale, men at sagsøgeren havde deltaget i denne.

179 Sagsøgeren har påstået, at der ikke foreligger bevis for aftalen med hensyn til 1987, for så vidt som de forhandlinger, der i 1987 fandt sted mellem selskaberne, og hvori sagsøgeren erkender at have deltaget, alene vedrørte priserne for 1988. Imidlertid må det, således som Kommissionen har påpeget i beslutningen (betragtning 9), konstateres, at ophavsmanden til telexen af 15. marts 1989 anførte følgende:

»Prispolitikken for 1988 blev vedtaget den 18. juli 1987, således som den var aftalt med de andre parter. Det har faktisk været den normale praksis.«

180 Sagsøgeren har hvad angår 1988 og 1989 erkendt, at der ganske rigtigt foregik prisforhandlinger. I modsætning til det af sagsøgeren påståede er den omstændighed, at disse forhandlinger ikke førte til en fælles pristabel for transport af passagerer, ikke relevant med henblik på at fastslå, om der er sket tilsidesættelse af traktatens artikel 85, stk. 1, når de pågældende aftalers konkurrencebegrænsende formål, som i det foreliggende tilfælde, er godtgjort.

181 Hvad angår den omstændighed, at deltagerne i den omtvistede aftale reelt ikke fulgte denne, har Kommissionen som nævnt ovenfor taget hensyn hertil ved beregningen af bøden.

182 Det fremgår af ovenstående, at det andet led ikke kan lægges til grund.

C — Det tredje led om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet ved fastsættelsen af bødens størrelse

Parternes argumenter

183 Sagsøgeren har påstået, at Kommissionen har tilsidesat proportionalitetsprincippet ved at pålægge sagsøgeren en bøde, som er uforholdsmæssig i forhold til overtrædelsens art og under hensyn til de public service-forpligtelser, som sagsøgeren var underlagt, til ministeriet for handelsflådens indgriben og til de omtvistede aftales begrænsede indvirkning.

184 Sagsøgeren har bemærket, at den bøde, som selskabet er blevet pålagt, svarer til 2,6% af virksomhedens verdensomspændende omsætning, en procentsats, som sagsøgeren finder meget høj, henset til den pågældende overtrædelse og sammenlignet med andre, tidligere sager. Sagsøgeren har desuden bemærket, at den af Kommissionen endeligt pålagte bøde udgør 115% af grundbeløbet, hvilket sagsøgeren finder særdeles højt i betragtning af antallet af formildende omstændigheder, som Kommissionen ikke har taget hensyn til på trods af, at de foreligger i denne sag. Sagsøgeren finder således, at Kommissionen burde have foretaget en større nedsættelse af selskabets bøde i betragtning af, at det har samarbejdet med Kommissionen under den administrative procedure og var usikker med hensyn til anvendelsen af traktatens artikel 85, stk. 1, og under hensyn til de ved lov og administrativt fastsatte græske bestemmelser, til sagsøgerens public service-forpligtelser og til ministeriet for handelsflådens indgriben med hensyn til ruterne mellem Grækenland og Italien.

185 Endelig har sagsøgeren anfægtet, at Kommissionen ikke har taget hensyn til andre grunde til nedsættelse af bøden, såsom den omstændighed, at overtrædelsen ikke var et udslag af fri vilje, at der ikke forelå nogen aftale for 1987 og iværksættelse af et program til efterlevelse af konkurrencereglerne. Sagsøgeren har herved henvist til PVC II-dommen, præmis 1 162.

186 Kommissionen er af den opfattelse, at sagsøgeren ikke har angivet grundene til, at den pålagte bøde var uforholdsmæssig i forhold til overtrædelsens grovhed og varighed, og har påpeget, at der i beslutningen (betragtning 110, 148 og 149) allerede er foretaget en vurdering af de af sagsøgeren påberåbte formildende omstændigheder.

187 Argumentet om, at bødens uforholdsmæssige karakter følger af den behandling, der er givet andre virksomheder, som har begået mere alvorlige overtrædelser, kan ikke accepteres, da fastsættelsen af bødens størrelse ikke er undergivet en eller anden »matematisk beregning«.

188 Hvad angår det af sagsøgeren påberåbte program til efterlevelse af konkurrencereglerne ændrer dette ikke ved, at sagsøgeren i denne sag har begået en overtrædelse. Kommissionen har desuden understreget, at den har taget hensyn til, at sagsøgeren ikke har stillet spørgsmålstegn ved de faktiske omstændigheder, hvorpå de i beslutningen omhandlede klagepunkter er baseret, og at den har foretaget en nedsættelse af bøden.

Rettens bemærkninger

189 Det må undersøges, om den bøde, som sagsøgeren blev pålagt, var uforholdsmæssig i forhold til grovheden og varigheden af den påtalte overtrædelse.

190 Indledningsvis bemærkes, at sagsøgeren for at have deltaget i en langvarig aftale, der med rette blev kvalificeret som en alvorlig overtrædelse, blev pålagt en bøde på 1 500 000 ECU, hvilket svarer til 2,6% af virksomhedens verdensomspændende omsætning, således som denne selv har påpeget. Den bøde, som Kommissionen endeligt pålagde sagsøgeren, udgør 115% af grundbeløbet.

191 For så vidt angår overtrædelsens grovhed blev det i forbindelse med undersøgelsen af det første led fastslået, at sagsøgeren med urette har gjort gældende, at der er sket en fejlagtig vurdering af overtrædelsens grovhed.

192 Hvad angår vurderingen af overtrædelsens varighed bemærkes, at det i retningslinjerne foreskrives, at overtrædelser på over fem år anses for overtrædelser af lang varighed, og at sådanne overtrædelser berettiger til anvendelse af en forhøjelse, som for hvert år kan fastsættes til 10% af det beløb, der fastlægges for overtrædelsens grovhed.

193 I det foreliggende tilfælde fremgår det af betragtning 153 til beslutningen, at Kommissionen fandt, at overtrædelsen for sagsøgerens og Minoans vedkommende startede senest den 18. juli 1987 og varede indtil juli 1994, altså det tidspunkt, hvor Kommissionen iværksatte sine kontrolundersøgelser, dvs. at overtrædelsens varighed var syv år, og at en sådan overtrædelse af Kommissionen blev betegnet som en overtrædelse af »lang varighed« for så vidt angår sagsøgeren, Minoan og Karageorgis, og af »mellemlang varighed« for så vidt angår de øvrige selskaber (betragtning 155 til beslutningen). Kommissionen fandt, at disse omstændigheder for sagsøgerens og Minoans vedkommende berettigede til »en forhøjelse af bøderne med 10% for hvert år, overtrædelsen bestod«, dvs. en forhøjelse på 70% (betragtning 156 til beslutningen). Hvad angik de øvrige virksomheder forhøjede Kommissionen bøden til Marlines med 20% og bøderne til de andre rederier med 35-55%. Tabel 2 angiver de procentvise forhøjelser, der blev anvendt på de forskellige virksomheder.

194 Herefter og for så vidt som det i retningslinjerne foreskrives, at overtrædelser af en varighed på mere end fem år er at anse for langvarige overtrædelser, og at sådanne overtrædelser berettiger til anvendelse af en forhøjelse, som for hvert år kan andrage 10% af det beløb, der fastlægges for overtrædelsens grovhed, kan sagsøgeren ikke gøre gældende, at selskabet har været genstand for en tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet ved fastsættelsen af varigheden af den overtrædelse, som selskabet har deltaget i.

195 Dernæst tilføjes, at der i beslutningen i modsætning til det af sagsøgeren påståede faktisk er taget hensyn til alle de af sagsøgeren påberåbte formildende omstændigheder.

196 Det fremgår af betragtning 162-164 til beslutningen, at Kommissionen har taget hensyn til adskillige formildende omstændigheder i forhold til de virksomheder, som beslutningen var rettet til.

197 Som bemærket (betragtning 163 til beslutningen) har Kommissionen for det første ment, at der blandt de græske rederier, som også betjener indenlandske ruter, kunne have været en vis tvivl med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt priskonsultationerne angående de internationale ruter udgjorde en overtrædelse eller ej. Disse omstændigheder har berettiget til en nedsættelse af bøderne til samtlige rederier med 15%.

198 Kommissionen har dernæst (betragtning 164 til beslutningen) taget hensyn til, at Marlines', Adriaticas, Aneks og Ventouris Ferries' rolle i overtrædelsen udelukkende bestod i at »følge trop« og har fundet, at denne omstændighed berettigede til en nedsættelse af bøderne til de fire selskaber med 15%. Sagsøgeren kan ikke gøre gældende, at selskabet har ret til en sådan nedsættelse, eftersom det ikke udelukkende »fulgte trop«, således som det fremgår af samtlige de i beslutningen nævnte beviser.

199 For det tredje bemærkes, at Kommissionen i betragtning 169 til beslutningen har angivet, at bøderne til alle selskaber, herunder sagsøgeren, blev nedsat med 20% under hensyn til, at disse ikke anfægtede de af Kommissionen i dennes klagepunktsmeddelelse anførte faktiske omstændigheder. Sagsøgeren kan følgelig ikke påstå, at der ved fastsættelsen af bødens størrelse ikke er taget hensyn til selskabets samarbejde med Kommissionen, eller at der burde have været taget mere hensyn hertil, når der ikke foreligger nogen omstændigheder, der præciserer arten og rækkevidden af det påståede samarbejde.

200 Sagsøgeren kan heller ikke kritisere Kommissionen for ikke at have nedsat bøden yderligere under hensyn til, at selskabet angiveligt var fuldstændig uvidende om, at dets adfærd var ulovlig, for så vidt som der er taget hensyn til den uklarhed, der blev skabt med retsreglerne og de græske myndigheders politik vedrørende den indenlandske trafik, og virksomhederne i den forbindelse fik en bødenedsættelse på 15% (betragtning 163 til beslutningen).

201 Endelig kan argumentet om iværksættelse af et program til efterlevelse af konkurrencereglerne ikke tiltrædes. Selv om det ganske vist er vigtigt, at sagsøgeren har truffet foranstaltninger med henblik på at forhindre, at selskabets ansatte i fremtiden begår nye overtrædelser af Fællesskabets konkurrenceregler, har en sådan forholdsregel ingen indflydelse på forekomsten og rækkevidden af den konstaterede overtrædelse. Den blotte omstændighed, at Kommissionen i visse tilfælde i sine tidligere beslutninger har taget hensyn til iværksættelsen af et informationsprogram som formildende omstændighed, indebærer ikke, at den er forpligtet til at gøre det samme i den foreliggende sag (PVC II-dommen, præmis 1 162). Det skal tilføjes, at sagsøgernes vilje til at samarbejde med Kommissionen, som er godtgjort ved den omstændighed, at sagsøgeren ikke har bestridt de omstændigheder, der ligger til grund for klagepunkterne i beslutningen, allerede er blevet taget i betragtning af Kommissionen og har medført, at bøden er blevet nedsat med 20%.

202 Det følger heraf, at det tredje led samt anbringendet i sin helhed bør forkastes i det hele.

203 Kommissionen bør herefter frifindes i det hele.

Sagens omkostninger

204 Ifølge artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da sagsøgeren har tabt sagen, og da Kommissionen har nedlagt påstand om, at sagsøgeren pålægges at betale sagens omkostninger, bør det pålægges sagsøgeren at betale Kommissionens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Femte Afdeling)

1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes.**

2) **Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens omkostninger.**

Cooke García-Valdecasas Lindh

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 11. december 2003.

H. Jung P. Lindh

Justitssekretær Afdelingsformand

Indhold

Sagens faktiske omstændigheder ..... II - 5441

Retsforhandlinger og parternes påstande ..... II - 5446

Retlige bemærkninger ..... II - 5447

I — Påstanden om annullation af beslutningen ..... II - 5448

Det første anbringende, hvorefter den af Kommissionen foretagne kontrol i ETA's kontorer er retsstridig ..... II - 5448

Parternes argumenter ..... II - 5448

Rettens bemærkninger ..... II - 5451

A — Sagsøgerens berettigede interesse i at fremsætte dette anbringende ..... II - 5451

B — Realiteten ..... II - 5453

1. Kommissionens beføjelser i forbindelse med kontrolundersøgelser ..... II - 5453

2. Hvorvidt anbringendet kan lægges til grund ..... II - 5460

a) Relevante faktiske omstændigheder, som ikke bestrides af parterne ..... II - 5460

b) Hvorvidt principperne for Kommissionens udøvelse af sine kontrolundersøgelsesbeføjelser er overholdt i det foreliggende tilfælde ..... II - 5463

c) Overholdelsen af retten til kontradiktion og den omstændighed, at der ikke foreligger uforholdsmæssig indblanding fra den offentlige myndighed i ETA's aktivitetsområde ..... II - 5469

C — Konklusion ..... II - 5470

Det andet anbringende, hvorefter der i det foreliggende tilfælde er foretaget en fejlagtig anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 1, for så vidt som virksomhederne ikke var i besiddelse af den fornødne autonomi, idet deres adfærd var bestemt af lovbestemmelser og opfordringer fra de græske myndigheder ..... II - 5470

Parternes argumenter ..... II - 5470

Rettens bemærkninger ..... II - 5481

Det tredje anbringende om, at beslutningen er utilstrækkeligt begrundet ... II - 5493

Parternes argumenter ..... II - 5493

Rettens bemærkninger ..... II - 5495

II — Den subsidiære påstand om nedsættelse af bøden ..... II - 5496

A — Det første led om en fejlagtig vurdering af overtrædelsens grovhed ... II - 5496

Parternes argumenter ..... II - 5496

Rettens bemærkninger ..... II - 5498

1. Generelle betragtninger ..... II - 5498

2. Spørgsmålet, om dette led af anbringendet kan lægges til grund ..... II - 5501

B — Det andet led om en fejlagtig vurdering af overtrædelsens varighed ... II - 5504

Parternes argumenter ..... II - 5504

Rettens bemærkninger ..... II - 5505

C — Det tredje led om tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet ved fastsættelsen af bødens størrelse ..... II - 5507

Parternes argumenter ..... II - 5507

Rettens bemærkninger ..... II - 5508

Sagens omkostninger ..... II - 5512