FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO SAGGIO

fremsat den 8. juli 1999 *

I — Indledning

1. Den foreliggende sag angår anken af dom afsagt af Retten den 14. maj 1997 i de forenede sager T-70/92 og T-71/92, Florimex BV og Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijprodukten mod Kommissionen for Det Europæiske Fællesskab [1] (herefter henholdsvis »Florimex«, »VGB« og »Kommissionen«). Ved den nævnte dom annullerede Retten Kommissionens beslutning af 2. juli 1992 om at forkaste klager, som Florimex og VGB havde fremsat i henhold til artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962: første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 [2].

Klagerne angik vedtægterne for Coöperatieve Vereniging De Verenigde Bloemenveilingen (herefter »VBA«), der er en kooperativ forening af blomster- og prydplanteproducenter. Klagerne angik især overtrædelse af EF-traktatens artikel 85, stk. 1 (nu artikel 81, stk. 1, EF), i forbindelse med et gebyr, som opkrævedes af leverancer fra producenter, der ikke var medlemmer af VBA, som betingelse for at give dem adgang til kooperativets område med henblik på at levere deres produkter direkte til opkøbere etableret på området.

2. Ifølge EF-traktatens artikel 42 (nu artikel 36 EF) finder traktatens konkurrenceregler kun anvendelse på aftaler vedrørende landbrugsprodukter »i det omfang, Rådet beslutter dette«.

Det bestemmes i Rådets forordning nr. 26 af 4. april 1962 om anvendelse af visse konkurrenceregler inden for produktion og handel med landbrugsvarer [3], at »artikel 85, stk. 1, i traktaten [ikke] gælder for de i foregående artikel omhandlede aftaler, vedtagelser og former for praksis, der udgør en integrerende del af en national markedsordning, eller som er nødvendige for at nå de i [EF-]traktatens artikel 39 [nu artikel 33 EF] angivne mål. Den gælder særligt ikke for aftaler, vedtagelser og former for praksis mellem landmænd, landbrugssammenslutninger eller sammenslutninger af landbrugssammenslutninger, der henhører under en enkelt medlemsstat, idet det omfang, hvori de — uden at medføre

* Originalsprog: italiensk.

1 — Sml. II, s. 693.

2 — EFT 1959-1962, s. 81.

3 — EFT 1959-1962, s. 120.

forpligtelsen til at holde en bestemt pris — angår produktion eller salg af landbrugsvarer eller benyttelse af fælles anlæg til oplagring, behandling eller forædling af landbrugsprodukter, medmindre Kommissionen fastslår, at konkurrence således er udelukket, eller at de i traktatens artikel 39 nævnte mål er bragt i fare« (artikel 2, stk. 1).

II — De omstændigheder, der ligger til grund for Rettens dom

3. De omstændigheder, der ligger til grund for den tvist, der foreligger til behandling, er sammenfattet i præmis 1-51 i Rettens dom. I det følgende vil jeg alene omtale de dele af dommen, der har betydning for behandlingen af den foreliggende appelsag.

De berørte virksomheder[4]

4. VBA repræsenterer over 3 000 virksomheder, hvoraf langt den største del er nederlandske og et lille mindretal belgiske. VBA afholder på sin ejendom i Aalsmeer auktioner over blomsterprodukter, navnlig afskårne blomster, stue- og haveplanter. VBA's faciliteter tjener i første række til afviklingen af selve auktionerne, men en del af området benyttes til udlejning af forretningslokaler beregnet til engroshandel med blomsterprodukter. Lejerne er først og fremmest engroshandlere i afskårne blomster og i mindre grad forhandlere af stueplanter.

5. Florimex er en blomsterhandelsvirksomhed med hjemsted i Aalsmeer. Den importerer blomsterprodukter fra EF-medlemsstater og tredjelande og videresælger i det væsentlige produkterne til grossister i Nederlandene.

6. VGB er en forening af et stort antal nederlandske engroshandlere i blomsterprodukter, herunder Florimex. VGB har bl.a. til formål at fremme engroshandelens interesser på området for blomsterprodukter i Nederlandene og at virke som mellemled i forhold til offentlige myndigheder og auktionsvirksomheder.

4 — Dommens præmis 1-6.

VBA's vedtægter [5]

7. I henhold til artikel 17 i VBA's vedtægter har medlemmerne pligt til at sælge alle deres produkter ved auktion på kooperativets område. Medlemmerne afkræves et gebyr eller en provision for de tjenesteydelser, der præsteres af VBA. I 1991 udgjorde gebyret 5,7% af salgsprovenuet.

Med hensyn til direkte levering til forhandlere, der virkede på VBA's område, fremgår det af Rettens dom, at VBA's auktionsreglement indtil den 1. maj 1988 indeholdt bestemmelser, der gjorde det muligt at forhindre, at foreningens lokaler blev benyttet til leveringer, køb og salg af blomsterprodukter uden om foreningens auktioner. I praksis gav VBA tilladelse til handel med sådanne produkter, men kun inden for rammerne af bestemte standardkontrakter benævnt »handelsaftaler«, hvorigennem VBA på vilkår fastsat af denne organisation gav bestemte forhandlere mulighed for at sælge og levere bestemte blomsterprodukter, der var indkøbt på andre nederlandske auktioner, og afskårne blomster af udenlandsk oprindelse til købere godkendt af VBA mod betaling af et gebyr på 5% af varens værdi. Herudover gav organisationen forhandlere, der var etableret på foreningens område, tilladelse til at købe produkter, der ikke var erhvervet gennem VBA, mod betaling af et gebyr på 10% af produktets værdi.

Kommissionens beslutning fra 1988 [6]

8. I 1982 indgav Florimex i henhold til artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning nr. 17 en begæring til Kommissionen om at få fastslået, at VBA havde overtrådt EØF-traktatens artikel 85 og 86 (nu artikel 82 EF), særligt for så vidt angår den direkte levering til handlende etableret på VBA's område.

9. Den 5. november 1984 anmodede VBA Kommissionen om en negativattest i henhold til artikel 2 i forordning nr. 17 eller om en positiv beslutning i henhold til artikel 2 i Rådets forordning nr. 26, subsidiært om en fritagelse i henhold til traktatens artikel 85, stk. 3, bl.a. for så vidt angår foreningens vedtægter, auktionsreglementet, handelsaftalerne, de generelle lejebetingelser for forretningslokaler og gebyrordningen.

10. Den 26. juli 1988 vedtog Kommissionen beslutning 88/491/EØF om en proce-

5 — Dommens præmis 7-14.

6 — Dommens præmis 15-18.

dure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/31.379 — Bloemenveilingen Aalsmeer, herefter »1988-beslutningen«)[7]. I beslutningens konklusion fastslog Kommissionen følgende:

»1. De aftaler, som VBA har indgået og anmeldt til Kommissionen, indebærer en overtrædelse af EØF-traktatens artikel 85, stk. 1, idet de med hensyn til blomsterprodukter, der ikke er indkøbt gennem VBA, medfører, at forhandlere, der er etableret inden for VBA's område, samt deres leverandører, i hvert fald indtil den 1. maj 1988 har været forpligtede til

a) kun med VBA's samtykke og på de af VBA fastsatte betingelser at forhandle og/eller levere sådanne blomsterprodukter på VBA's område

b) kun mod erlæggelse af et af VBA fastsat gebyr at opbevare sådanne blomsterprodukter.

De gebyrer, VBA pålægger forhandlere, der er etableret på VBA's område, for at forhindre anden benyttelse af VBA's anlæg end den foreskrevne (gebyr på 10% og 0,25 HFL), samt de handelsaftaler, VBA har indgået med disse forhandlere, indebærer ligeledes, i den form, hvori de er anmeldt til Kommissionen, en overtrædelse af EØF-traktatens artikel 85, stk. 1.

2. Der kan ikke indrømmes fritagelse i henhold til EØF-traktatens artikel 85, stk. 3, for de i artikel 1 nævnte aftaler.«

Vedtægtsændringer gennemført efter 1988-beslutningen[8]

11. Med virkning fra den 1. maj 1988 ophævede VBA formelt de regler om købsforpligtelser og begrænsninger i handlefriheden, der fulgte af vedtægterne, samt gebyrreglerne, idet der samtidig blev indført et »brugsgebyr«. Denne ordning, der blev ændret flere gange i overensstemmelse med Kommissionens anvisninger, finder anvendelse på direkte leverancer til forhandlere på VBA's område samt på salg, der sker uden om kooperativet.

7 — EFT L 262, s. 27.

8 — Dommens præmis 19-23.

Ordningen vedrørende det nævnte »brugsgebyr« er udformet således:

a) Gebyret skal erlægges af leverandøren, dvs. den person, der selv bringer produkterne til auktionsområdet, eller den virksomhed, på hvis vegne dette sker. Leveringen kontrolleres ved indgangen til området. Leverandøren har pligt til at oplyse de leverede produkters antal og art, men ikke deres bestemmelse.

b) Gebyret beregnes på grundlag af antal leverede stilke (afskårne blomster) eller planter.

c) Med virkning fra den 1. maj 1991 blev gebyret, som revideres hvert år, fastsat til nærmere bestemte beløb i forhold navnlig til plantearten og antallet af afskårne blomster.

d) Gebyrerne fastsættes af VBA på grundlag af gennemsnitspriserne i det foregående år for de pågældende kategorier.

e) Ifølge VBA anvendes der en koefficient på ca. 4,3% af det pågældende års gennemsnitspris for produkterne, en pris, der imidlertid skal være i overensstemmelse med de interne regler for salg af produkterne; alternativt kan leverandørerne betale et gebyr på 5% i stedet for at være omfattet af den ovenfor beskrevne ordning.

f) En lejer af forretningslokaler, som indleverer varer på VBA's område, fritages for brugsgebyret, hvis han har købt de pågældende produkter på en anden blomsterauktion i Fællesskabet eller importeret dem til Nederlandene for egen regning, når han ikke videresælger dem til forhandlere inden for auktionsområdet.

12. Ved rundskrivelse af 29. april 1988 ophævede VBA endvidere med virkning fra den 1. maj 1988 de begrænsninger, der indtil da var fastsat i handelsaftalerne, bl.a. vedrørende forsyningskilderne. Der findes herefter tre typer handelsaftaler, som dækker lidt forskellige situationer (afhængigt af, om leverandøren lejer et forretningslokale af VBA, eller af om han allerede havde indgået en tidligere handelsaftale). I henhold til alle aftalerne skal der betales et gebyr på 3% af bruttoværdien af de varer, der leveres til kunderne på VBA's område. Der er for en stor dels vedkommende tale om produkter, der almindeligvis ikke dyrkes i Nederlandene, og som altså er forskellige fra dem, kooperativets medlemmer normalt sætter til auktion.

Genoptagelsen af den administrative procedure[9]

13. Ved skrivelser af 18. maj, 11. oktober og 29. november 1988 indgav Florimex en klage, registreret under nr. IV/32.751, til Kommissionen over brugsgebyret, idet selskabet bl.a. gjorde gældende, at gebyret havde samme formål eller virkning som 10%-reglen, som Kommissionen havde forbudt ved 1988-beslutningen, og at brugsgebyret for visse produkters vedkommende endog var højere. VGB indgav en lignende klage ved skrivelse af 15. november 1988.

14. Den 19. juli 1988 anmeldte VBA til Kommissionen de ændringer af auktionsreglementet, der var vedtaget med virkning fra den 1. maj 1988, bl.a. det nye brugsgebyr, men nævnte ikke de nye handelsaftaler. Den 15. august 1988 anmeldte VBA nogle yderligere ændringer af sit reglement.

15. Ved skrivelser af 21. december 1988 meddelte Kommissionen Florimex og VGB, at den havde indledt procedurer mod VBA, og den gav udtryk for den opfattelse, at brugsgebyret ikke var diskriminerende i forhold til de gebyrer, der skulle betales af medlemmerne af VBA og af de andre leverandører, der sælger gennem kooperativets auktioner.

9 — Dommens præmis 25-36.

16. Den 4. april 1989 offentliggjorde Kommissionen meddelelse 89/C 83/03 i henhold til artikel 19, stk. 3, i Rådets forordning nr. 17 og artikel 2 i Rådets forordning nr. 26, hvori den tilkendegav, at den havde til hensigt at anlægge en positiv vurdering i forhold til VBA for så vidt angår reglerne om levering til auktionssalg fra VBA's medlemmer og andre leverandører, betingelserne for disse salg, og dermed brugsgebyret i forbindelse med direkte levering til forhandlere etableret på VBA's område.

17. Ved skrivelser af 3. maj 1989 fremsatte Florimex og VGB deres bemærkninger til meddelelsen af 4. april 1989. Den 7. februar 1990 anmeldte VBA til Kommissionen sit supplerende reglement med de »nærmere regler om brugsgebyret«, som giver mulighed for, at en leverandør kan erlægge brugsgebyret ved at betale en fast sats på 5% af produkternes værdi. Samme dag anmeldte VBA de nye handelsaftaler til Kommissionen.

18. Ved skrivelse af 24. oktober 1990 meddelte Kommissionen appellanterne, at den havde til hensigt at træffe en beslutning i VBA's favør. Appellanterne gentog deres argumenter ved skrivelser af 26. november og 17. december 1990 og under et møde den 27. november 1990 med tjenestemænd fra Kommissionen.

Den for Retten anfægtede kommissionsbeslutning [10]

19. Ved skrivelse af 4. marts 1991 meddelte Kommissionen i overensstemmelse med artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 99/63/EØF af 25. juli 1963 om udtalelser i henhold til artikel 19, stk. 1 og 2, i Rådets forordning nr. 17 [11] appellanterne, at de tilvejebragte oplysninger ikke gav Kommissionen grundlag for at tage deres klager over det af VBA krævede brugsgebyr til følge. De faktiske og retlige betragtninger, der fik Kommissionen til at drage denne konklusion, er angivet udførligt i et dokument, som var vedlagt skrivelsen.

I afsnittet i det pågældende dokument om den retlige vurdering fastslog Kommissionen for det første, at bestemmelserne om levering til auktion og reglerne om direkte levering til handlende etableret på VBA's område indgår i en helhed af vedtagelser og aftaler vedrørende udbud af blomsterprodukter på VBA's område, som falder ind under traktatens artikel 85, stk. 1. Den fastslog for det andet, at disse vedtagelser og aftaler er nødvendige for at nå de i traktatens artikel 39 angivne mål, som omhandlet i artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26.

20. For så vidt angår anvendelsen af artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26 i forhold til levering til auktion fastslog Kommissionen bl.a. i punkt II 2, litra a), i det dokument, der var vedlagt som bilag til skrivelsen af 4. marts 1991:

»Det centrale princip i reglerne om levering til auktion er den pligt til at sælge på auktion, der pålægges VBA's medlemmer i henhold til vedtægternes artikel 17. Denne pligt til at sælge på auktion er et væsentligt element i VBA's form som en kooperativ forening, som er nødvendigt for at nå de i artikel 39 angivne mål for den fælles landbrugspolitik.

Den betydning, producentsammenslutninger og foreninger af sådanne har inden for rammerne af den fælles landbrugspolitik, fremgår af Rådets forordning (EØF) nr. 1360/78 af 19. juni 1978 [12]. De i artikel 39, stk. 1, angivne mål kan ikke nås, hvis man ikke fjerner de strukturelle svagheder, der påvirker produktionen af landbrugsprodukter og navnlig det første led i afsætningen af disse produkter. Denne situation kan afhjælpes gennem sammenslutninger af selvstændige landbrugere på kooperativt grundlag med henblik på at gribe ind i den økonomiske proces gennem forskellige former for fælles indsats bl.a. med sigte på at koncentrere udbuddet [femte og sjette betragtning til forordning (EØF) nr. 1360/78].

10 — Dommens præmis 37-47.

11 — EFT 1963-1964, s. 42.

12 — Forordning om producentsammenslutninger og foreninger af sådanne (EFT L 166, s. 1).

Dette generelle princip må også finde konkret anvendelse i det foreliggende tilfælde. Hvis man ser på sammensætningen af VBA's medlemmer, fremgår det nemlig, at en lille gruppe ganske vist i sig selv har en betydelig økonomisk vægt, men at det store flertal af producenter inden for VBA er landbrugsproducenter, der kun gennem en koncentration af udbuddet kan deltage i den økonomiske proces på et større plan end det regionale.

De kooperative foreninger kan i princippet kun opfylde deres målsætning om at forbedre handelsstrukturerne, hvis alle medlemmernes udbud samles. De regler, Fællesskabet har indført for at fremme oprettelsen af kooperative strukturer, bestemmer således, at sammenslutningernes vedtægter dels skal indeholde ensartede regler om indskud og markedsføring, dels skal foreskrive, at hele den del af produktionen, der er bestemt til afsætning, skal markedsføres af sammenslutningen [artikel 6, stk. 1, litra c), i forordning (EØF) nr. 1360/78 og artikel 13 i forordning (EØF) nr. 1035/72 [13]].«

For så vidt angår anvendelsen af artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26 med hensyn til direkte levering til handlende etableret på VBA's område fastslog

13 — Rådets forordning af 18.5.1972 om den fælles markedsordning for frugt og grøntsager (EFT 1972 II, s. 423).

Kommissionen i dokumentets punkt II 2, litra b):

»Brugsgebyrerne udgør et afgørende element i VBA's salgssystem, uden hvilket foreningens konkurrenceevne og dermed også dens eksistens ville blive bragt i fare. De er derfor også nødvendige for at nå de i artikel 39 angivne mål.

Hvis VBA, som har specialiseret sig i eksport, skal kunne opfylde sin målsætning som virksomhed, eller med andre ord hvis den skal kunne udvikle sig og fortsat være en væsentlig forsyningskilde for den internationale blomsterhandel, er det således på grund af de forhandlede produkters ('blomsterprodukter') forgængelighed og skrøbelighed nødvendigt, at forhandlerne ved eksporten befinder sig tæt ved foreningen i geografisk henseende. Den geografiske koncentration af efterspørgslen på VBA's område, som foreningen forsøger at opnå i egen interesse, skyldes ikke blot, at der dér findes et komplet udbud af produkter, men også og navnlig, at forhandlerne dér kan disponere over tjenesteydelser og faciliteter, som fremmer deres handel.

Den geografiske koncentration af udbuddet og efterspørgslen på VBA's område udgør

en økonomisk fordel, som er resultatet af en betydelig materiel og immateriel indsats fra VBA's side.

Hvis forhandlerne gratis kunne benytte sig af denne fordel, ville VBA's eksistens blive bragt i fare, fordi den forskelsbehandling af de til VBA knyttede leverandører, som dette vil medføre, ville forhindre VBA i at afholde uundgåelige udgifter og at få dækket de løbende driftsudgifter.«

Hvad dernæst angår spørgsmålet om, hvorvidt VBA gennem brugsgebyret giver sig selv en uberettiget fordel, som begrænser konkurrencen, fandt Kommissionen, at det ikke var nødvendigt at beregne gebyrsatserne med en matematisk nøjagtighed på grundlag af en fordeling af de forskellige omkostninger under hensyntagen til virksomhedens interne opbygning, men at det var tilstrækkeligt at sammenligne de gebyrer, der blev afkrævet de respektive leverandører [punkt II 2, litra b), femte og sjette afsnit, i det dokument, der var vedlagt som bilag til skrivelsen af 4.3.1991]. Kommissionen konkluderede:

»En sammenligning af auktionsgebyrerne og brugsgebyrerne viser, at der i vid udstrækning er sikret ligebehandling af leverandørerne. Der er ganske vist en del af auktionsgebyrerne, der ikke kan fastlægges nøjagtigt, nemlig det beløb, der skal betales som modydelse for den ved auktionen leverede tjenesteydelse, men for så vidt som der i det foreliggende tilfælde kan foretages en sammenligning med brugsgebyrerne med hensyn til de anvendte satser, er modydelsen for denne tjenesteydelse nogle leveringsforpligtelser. De forhandlere, der har indgået handelsaftaler med VBA, har også påtaget sig disse leveringsforpligtelser. Reglerne om brugsgebyret har derfor ingen virkninger, der ikke er forenelige med fællesmarkedet« [a.st., punkt II 2, litra b), syvende afsnit].

Endelig anførte Kommissionen, at brugsgebyret har samme virkning som mindsteprisen ved auktion. Det hedder i dokumentet: »Jo lavere den faktisk opnåede pris er, desto større er gebyret. Dette medfører en tilskyndelse til ikke at levere i perioder, hvor udbuddet er for stort, hvilket bestemt er ønskeligt« [a.st., punkt II 2, litra b), sjette afsnit].

21. Den 17. april 1991 svarede appellanterne Kommissionen og bemærkede, at de fastholdt deres klager, idet de navnlig gjorde gældende, at institutionen ikke havde taget stilling til alle de forhold, hvorover der var klaget, og at skrivelsen af 4. marts 1991 derfor ikke kunne anses for at være en underretning efter artikel 6 i forordning nr. 99/63.

22. Den 2. juli 1992 sendte Kommissionen appellanternes advokat et rekommanderet brev, hvori den meddelte, at deres klager

over brugsgebyret blev endeligt afvist. I denne skrivelse (herefter »beslutningen«) understreger Kommissionen, at den deri angivne begrundelse udgør et supplement til og en klargørelse af den, der er indeholdt skrivelsen af 4. marts 1991 i henhold til artikel 6, hvortil Kommissionen henviser.

III — Rettens dom

23. Den 21. september 1992 anlagde Florimex og VGB to særskilte sager til prøvelse af den omtvistede beslutning. Sagerne blev forenet ved kendelse af 14. juni 1993.

Til støtte for deres påstand om annullation gjorde sagsøgerne flere annullationsgrunde gældende, som Retten sammenfattede, idet den behandlede de fremsatte argumenter under fire hovedanbringender om ulovlighed, nemlig: procedurefejl, for så vidt som brugsgebyret med urette blev behandlet særskilt; tilsidesættelse af artikel 19 i forordning nr. 17 og manglende formel beslutning i henhold til artikel 2 i forordning nr. 26; uanvendeligheden af artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26 og mangler ved begrundelsen i så henseende; forskelsbehandling af de uafhængige leverandører og de leverandører, med hvem der er indgået handelsaftaler, for så vidt angår satserne for brugsgebyret og det i handelsaftalerne fastsatte gebyr [14].

24. Retten forkastede de argumenter, der var fremført til støtte for de to første anbringender om ulovlighed. Den gav sagsøgerne medhold under henvisning til det tredje og fjerde anbringende om ulovlighed og annullerede følgelig Kommissionens beslutning af 2. juli 1992.

IV — Realiteten

25. VBA har anført otte anbringender til støtte for påstanden om ophævelse af Rettens dom. For det første tilsidesættelse og urigtig anvendelse af EF-traktatens artikel 190 (nu artikel 253 EF) samt af reglerne om grænserne for judiciel kontrol af forvaltningsakter. For det andet tilsidesættelse og urigtig anvendelse af artikel 2, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 26. For det tredje tilsidesættelse og urigtig anvendelse af EF-traktatens artikel 85, stk. 1. For det fjerde, femte, sjette, syvende og ottende tilsidesættelse og urigtig anvendelse af artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26.

14 — Dommens præmis 78.

Det første anbringende om tilsidesættelse og urigtig anvendelse af EF-traktatens artikel 190 samt af reglerne om grænserne for judiciel kontrol af forvaltningsakter

26. Med det første anbringende har VBA gjort gældende, at der er sket tilsidesættelse og urigtig anvendelse af EF-traktatens artikel 190 samt af reglerne om grænserne for judiciel kontrol af forvaltningsakter. Ifølge appellanten har Retten anlagt en urigtig fortolkning af traktatens artikel 190 i henseende til pligten til at begrunde en beslutning om at afvise en klage over tilsidesættelse af konkurrencereglerne. I øvrigt har Retten i forbindelse med vurderingen af indsigelsen vedrørende begrundelsesmangel foretaget en prøvelse af samtlige faktiske og retlige forhold, der var inddraget under den administrative procedure. Retten har derved dels gennemført en kontrol, som ikke falder ind under dens retslige kompetence, men udelukkende henhører under forvaltningen, dels annulleret den anfægtede retsakt på grund af mangler ved begrundelsen efter at have anerkendt, at der forelå en fejlagtig anvendelse af konkurrencereglerne, og ikke en mangel ved begrundelsen.

Med dette anbringende gøres tre selvstændige synspunkter vedrørende ulovlighed gældende. Det første angår forvaltningens begrundelsespligt med hensyn til en beslutning om at henlægge en klage på konkurrenceområdet. Det andet drejer sig om berettigelsen af, når en sådan retsakt anfægtes, på ny at prøve de faktiske og retlige forhold, Kommissionen har taget stilling til under den administrative procedure. Endelig vedrører det tredje muligheden for en retsinstans for at bedømme begrundelsesmangler ved at foretage en prøvelse af beslutningen, der også inddrager dennes indhold og dermed den mulige urigtige fortolkning og anvendelse af de retsregler, den anfægtede retsakt hviler på.

— Begrundelse af en beslutning om at henlægge en klage over tilsidesættelse af konkurrencereglerne

27. Appellanten har anført, at Kommissionen i forbindelse med anvendelsen af konkurrencereglerne og navnlig EF-traktatens artikel 85, stk. 1, på retsakter, der vedrører landbrugsprodukter, har et vidt skøn, der begrænser den judicielle kontrol med retsaktens indhold. Appellanten gør gældende, at hvis man pålagde forvaltningen at give en mere detaljeret begrundelse for alle beslutninger vedrørende anvendelsen af konkurrencereglerne, ville den retsinstans, der skulle vurdere lovligheden af en retsakt af denne art, få mulighed for at efterprøve det skøn, der alene henhører under forvaltningens kompetence. Under alle omstændigheder er en beslutning om at henlægge en klage ikke undergivet de samme begrundelseskrav som en beslutning vedrørende klagens indhold. Kommissionen er derfor ikke forpligtet til at tage hensyn til samtlige de argumenter, parterne har påberåbt sig, men skal alene redegøre for de faktiske og retlige omstændigheder, der har ført frem til en bestemt konklusion.

Indstævnte har i denne forbindelse anført, at selv om man lagde appellantens ovennævnte opfattelse til grund og således tog hensyn til den anfægtede retsakts karakter, ville man nå til den modsatte konklusion i forhold til det, appellanten selv når frem til. Ved anvendelsen af konkurrencereglerne på retsakter om landbrugsprodukter har Kommissionen ikke noget vidt skøn, hvorfor den judicielle kontrol ikke blot skal være »marginal«, dvs. kun angå konstateringen af åbenbare fejl. Til støtte for denne opfattelse har de indstævnte henvist til, at der ikke i det foreliggende tilfælde er tale om en »fritagelse« efter EF-traktatens artikel 85, stk. 3, men om en beslutning, hvorved selve anvendelsen af forbuddet i artikel 85, stk. 1, på en virksomhed udelukkes. Kommissionen skal således alene konstatere, at de betingelser er til stede, som på landbrugsområdet udelukker anvendelsen af konkurrencereglerne. Den foreliggende beslutning er imidlertid ikke, således som appellanten synes at antage, en beslutning inden for landbrugspolitikken, men en beslutning om ikke at anvende konkurrencereglerne på en virksomhed, der forhandler landbrugsprodukter.

Kommissionen har som svar herpå i det væsentlige fremsat to bemærkninger: For det første har Retten i realiteten undersøgt spørgsmålet om overtrædelse af traktatens artikel 190, også selv om denne artikel ikke var påberåbt i et særskilt anbringende, og selv om sagsøgerne blot havde rejst indsigelse over for anvendelsen af artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26. For det andet har Retten anlagt en urigtig fortolkning af begrundelsespligten med hensyn til en beslutning om henlæggelse og har derved endvidere herved »vendt bevisbyrden om« for så vidt angår lovligheden af den anfægtede retsakt. Ifølge den indankede dom påhviler det ikke appellanterne at bevise, at retsakten er behæftet med en mangel, men Kommissionen at bevise, at begrundelsen for retsakten er holdbar, og at retsakten derfor er lovlig.

28. Før jeg tager stilling til de forhold, der ligger til grund for denne del af anbringendet om retsaktens ulovlighed, skal jeg kort referere de dele af begrundelsen i Rettens dom, der er af interesse i denne henseende.

Under annullationssøgsmålet vedrørende afgørelsen påberåbte appellanterne sig bl.a. begrundelsesmangler og fejl i forbindelse med kvalifikationen af faktum. Retten tog samlet stilling til disse anbringender og undersøgte navnlig »anbringenderne om, at artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26 er uanvendelig, og om mangler ved begrundelsen i så henseende«.

Med hensyn til pligten til at begrunde en beslutning som den foreliggende anfører Retten i præmis 146 ff., at Kommissionen i tilsvarende procedurer om overtrædelse vedtaget før den beslutning, der foreligger til behandling, endnu aldrig har fastslået, »at en aftale mellem medlemmer af en kooperativ forening, som påvirker ikkemedlemmers frie adgang til landbrugsproducenternes afsætningskanaler, er nødven-

dig for at nå de i traktatens artikel 39 angivne mål«. Retten udtaler i overensstemmelse med det, Kommissionen selv anfører, at sådanne aftaler ikke er anført blandt »de midler til gennemførelsen af de i artikel 39 angivne mål i den forordning, hvorved den fælles ordning oprettes«, og således ikke er omfattet af reglerne i forordningen om den fælles markedsordning. Den forordning, der kommer i betragtning i den foreliggende sag, og som regulerer den fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter, giver nemlig ikke »hjemmel til, at kooperative landbrugsforeninger kræver et sådant gebyr af udenforstående«. Retten konkluderer derfor at »Kommissionen havde pligt til at give en særlig udførlig begrundelse, da beslutningen går væsentligt længere end de forudgående beslutninger«. Retten tilføjer yderligere, at dette i en sag som den omhandlede gælder så meget mere, »som artikel 2 i forordning nr. 26 skal fortolkes indskrænkende, da der er tale om en fravigelse af den almindelige regel i traktatens artikel 85, stk. 1«. En beslutning efter artikel 2, stk. 1, første punktum, kan kun træffes, »hvis den pågældende aftale er fordelagtig med henblik på at nå alle de i artikel 39 angivne mål«. I tilfælde af konflikt mellem disse målsætninger, »skal det i det mindste fremgå af Kommissionens begrundelse, hvorledes den har kunnet forene dem, således at artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26 kan finde anvendelse«. Retten gik herefter over til at undersøge de enkelte dele af beslutningens begrundelse. Ifølge Rettens opfattelse giver den omhandlede beslutning om at henlægge sagen ikke et fyldestgørende billede af de faktiske elementer og de retlige overvejelser, der ledte frem til Kommissionens konklusion om, at undtagelsesbestemmelsen i den nævnte artikel 2 fandt anvendelse. Kommissionen anerkendte i det væsentlige blot, at brugsgebyret var nødvendigt for at sikre VBA's overlevelse, uden at analysere foreneligheden med de hensyn, der ligger bag den fælles landsbrugspolitik, af virkningerne af et sådant gebyr på virksomheder, der ikke er medlemmer af kooperativet.

29. Som jeg netop har omtalt, gør VBA gældende, at et sådant ræsonnement er forkert, idet Retten ved at anerkende en begrundelsesmangel ikke har taget hensyn til karakteren af den anfægtede beslutning, nemlig at der netop er tale om en beslutning om henlæggelse, der efter sin art ikke indeholder en prøvelse af de forhold, hvorover der er klaget.

30. Denne indsigelse er efter min opfattelse ikke berettiget.

Ved beslutningen om at henlægge en klage er Kommissionen ikke forpligtet til at tage stilling til samtlige de forhold, de berørte parter har anført til støtte for deres påstande, men den skal redegøre for de faktiske og retlige hensyn, der har spillet en væsentlig rolle i forbindelse med vedtagelsen af beslutningen. Hertil kommer, som det fremgår af den retspraksis, også parterne har henvist til, at traktatens artikel 190 skal fortolkes således, at begrundelsen »skal tilpasses karakteren af den pågældende retsakt og klart og utvetydigt angive de betragtninger, som den institution, der har udstedt den anfægtede retsakt,

har lagt til grund, således at de berørte parter kan få kendskab til grundlaget for den trufne foranstaltning, og således at den kompetente ret kan udøve sin prøvelsesret. Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater [...] kan have i begrundelsen« [15].

Jeg deler derfor ikke appellantens opfattelse, hvorefter omfanget af begrundelsespligten i alle tilfælde er forskellig, alt efter om der er tale om en retsakt, der indeholder en realitetsafgørelse vedrørende overtrædelser, eller om en beslutning om at henlægge en klage. Jeg mener ikke, at begrundelsen i sidstnævnte tilfælde altid og under alle omstændigheder skal være mindre udførlig end i det førstnævnte. Det må nemlig antages, at artikel 190 ikke indeholder en forskellig begrundelsespligt i forhold til disse to typer retsakter. Den omstændighed, at beslutningen om at henlægge træffes før en formel undersøgelse, fritager ikke institutionen for forpligtelsen til at begrunde retsakten på passende måde i forhold til de tilvejebragte oplysninger. I realiteten har det ikke megen mening at hævde, at begrundelsen for nogle typer retsakter skal være klarere og mere fyldestgørende end for andre. Om begrundelsen er fyldestgørende, skal nemlig i det væsentlige bedømmes i forhold til hver enkelt retsakts særlige kendetegn, således at parterne kan forsvare sig, og retten kan bedømme retsaktens indhold. Dette er grunden til, at det er nødvendigt, at dens indhold passer til denne funktion.

Det kan dermed ikke antages, som appellanten gør det, at forvaltningen, når den begrunder en beslutning som den omhandlede, ikke er bundet af begrundelsespligten, således som denne er fastlagt af Domstolen, at den altså ikke skal give en klar og fyldestgørende begrundelse for en beslutning som den foreliggende, fordi der er tale om en beslutning om at henlægge klagen og dermed ikke om en beslutning, hvorved der er sket en indholdsmæssig undersøgelse af den påståede overtrædelse af konkurrencereglerne. Tværtimod skal Kommissionen ifølge en nu fast retspraksis om udstrækningen af begrundelsespligten vedrørende henlæggelsesbeslutninger »når der indgives en klage til den, foretage en omhyggelig undersøgelse af de omstændigheder, som er fremført, med henblik på at undersøge, om de [...] giver grundlag for at antage, at der foreligger en adfærd, som kan fordreje konkurrencen inden for Fællesskabet og påvirke handelen mellem medlemsstaterne, og [...] angive grundene til, at den har besluttet at henlægge sagen« [16], og dette

15 — Se navnlig Domstolens dom af 2.4.1998, sag C-367/95 P, Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, Sml. I, s. 1719, præmis 63.

16 — Se Domstolens kendelse af 16.9.1997, sag C-59/96 P, Koelman mod Kommissionen (Sml. I, s. 4809, særlig præmis 42), der stadfæster Rettens dom af 9.1.1996, sag T-575/93, Koelman mod Kommissionen (Sml. II, s. 1, præmis 39 og 40). Se i samme retning Rettens dom af 29.6.1993, sag T-7/92, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 669, præmis 30), af 18.9.1996, sag T-387/94, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 961, præmis 46), af 16.9.1998, forenede sager T-133/95 og T-204/95, IECC mod Kommissionen (Sml. II, s. 3645, præmis 125 ff.), og endelig dom af 17.7.1998, sag T-111/96, ITT Promedia mod Kommissionen (Sml. II, s. 2937, præmis 79).

også i tilfælde, hvor henlæggelsen skyldes mangel på en fællesskabsinteresse, der kan begrunde, at en undersøgelse indledes [17].

Rettens vurdering vedrørende utilstrækkeligheden af den anfægtede retsakts begrundelse bekræftes af den omstændighed, at den omtvistede beslutning, der ganske vist ikke er truffet efter indledning af en formel undersøgelse, ikke blot går ud på at henlægge klagen som åbenbart grundløs, men indeholder en bedømmelse af selve de forhold, hvorover der klages, idet det konstateres, at selv om brugsgebyret virker begrænsende på konkurrencen på det nederlandske blomstermarked, er det alligevel ikke forbudt efter EF-traktatens artikel 85, stk. 1, da den pågældende aftale er omfattet af artikel 2 i forordning nr. 26. Som Florimex med rette har anført, har Kommissionen altså forkastet klagen på baggrund af en analyse, hvorefter en aftale er lovlig i henhold til en bestemt undtagelsesregel, selvom den isoleret betragtet kan virke begrænsende på konkurrencen.

Det er heller ikke uden betydning, at Florimex' og VGB's klager over aftalerne inden for VBA, således som det fremgår af Rettens dom, blev indgivet i 1988, mens beslutningen om at henlægge dem blev truffet i 1992, og at Kommissionen således før henlæggelsen havde gennemført en nærmere undersøgelse, hvori såvel klagerne som kooperativet VBA selv var inddraget.

Når altså henses til, at Kommissionen har foretaget en undersøgelse, og til indholdet af den anfægtede beslutning, der drejer sig om komplekse sagsforhold og indebærer anvendelsen af en undtagelsesbestemmelse, er det min opfattelse, at Rettens vurdering af Kommissionens begrundelsespligt med hensyn til en beslutning som den i denne sag vedtagne ikke kan kritiseres.

Heraf følger, at det første led i det første anbringende vedrørende ulovlighed savner grundlag.

— Domstolenes kontrol med forvaltningsaktens lovlighed

31. Det andet og det tredje led i det første anbringende drejer sig om måden, hvorpå domstolene udøver kontrollen med forvaltningsaktens lovlighed. Jeg sammenfatter

17 — Denne retspraksis går tilbage til Rettens dom i sagen Automec II (dom af 18.9.1992, sag T-24/90, Automec mod Kommissionen, Sml. II, s. 2223, navnlig præmisserne 77 til 85), hvori Retten udtalte, at en klage kan henlægges i tilfælde af, at den ikke har »fællesskabsinteresse«, hvorpå Retten fastslog, at Kommissionen i et sådant tilfælde »skal angive de retlige og faktiske omstændigheder, som har ført den til at fastslå, at der ikke foreligger tilstrækkelig fællesskabsinteresse i at indlede undersøgelsesforanstaltninger«, og at denne begrundelse er undergivet domstolskontrol. Se også i samme retning Rettens dom af 18.5.1994, sag T-37/92 BEUC og NCC mod Kommissionen (Sml. II, s. 285, præmis 47).

nedenfor de opfattelser, parterne har givet udtryk for i så henseende.

32. I forbindelse med det andet og det tredje led i det første anbringende til støtte for påstanden om ophævelse af Rettens dom har VBA gjort gældende, at Retten i forbindelse med kontrollen af de faktiske omstændigheder og kvalifikationen af disse i forhold til reglerne i artikel 2 i forordning nr. 26 ikke kun har undersøgt, om der forelå et åbenbart urigtigt skøn, men har gennemført en kompleks og dybtgående analyse af de faktiske forhold. En sådan fremgangsmåde er i strid med Domstolens praksis, hvorefter fejl i forbindelse med vurderingen af faktum kun kan føre til ophævelse, hvis de er åbenbare. Under sagen for Retten krævede denne tværtimod af Kommissionen, at den skulle bevise rigtigheden af vurderingen af faktum og lod på denne måde bevisbyrden for retsaktens lovlighed falde tilbage på Kommissionen, og viste dermed, at den antog, at appellanten på dette punkt ikke havde bevisbyrden for rigtigheden af appellantens egne indsigelser. Retten gennemførte i øvrigt en fuldstændig og dybtgående kontrol af de faktiske oplysninger i sagen og satte sig dermed rent faktisk i Kommissionens sted ved at foretage en kontrol, der efter sin art er administrativ. En sådan fremgangsmåde er efter appellantens opfattelse ikke forenelig med retsaktens administrative karakter og er derfor til skade for retssikkerheden. VBA har endelig anført, at mens Florimex under sagen såvel havde gjort utilstrækkelig begrundelse som urigtig kvalifikation af faktum gældende, undersøgte Retten i sin dom rigtigheden af disse to anbringender alene under synsvinklen utilstrækkelig begrundelse, men foretog alligevel en indgående undersøgelse af den materielle bedømmelse af faktum i Kommissionens beslutning.

De indstævnte virksomheder har heroverfor anført, at VBA's indsigelser hviler på en urigtig læsning af dommen. I realiteten annullerede Retten ikke beslutningen, fordi den indeholdt en urigtig materiel vurdering, men fordi den var behæftet med en begrundelsesmangel. Med andre ord anså Retten administrationens begrundelse for utilstrækkelig til at kunne anse brugsgebyret påhvilende virksomheder, der ikke var medlemmer af kooperativet, for en afgift, der var »nødvendig for at nå de i traktatens artikel 39 angivne mål«.

33. Også det andet led i det andet anbringende, der drejer sig om retsinstansernes skønsbeføjelser i forhold til den anfægtede retsakt, forekommer mig at savne grundlag. Det fremgår af Domstolens faste retspraksis, at »Fællesskabets retsinstanser generelt udøver fuld kontrol med, om betingelserne for at anvende traktatens artikel 85, stk. 1, er opfyldt«, og at »den kontrol, som de udøver vedrørende komplicerede økonomiske vurderinger, der er foretaget af Kommissionen, nødvendigvis [må] begrænses til en efterprøvelse af, om formforskrifter er overholdt, om begrundelsen er tilstrække-

lig, om de faktiske omstændigheder er materielt rigtige, samt om der foreligger et åbenbart urigtigt skøn eller magtfordrejning« [18]. Fejl i forbindelse med anvendelsen af konkurrencereglerne, der kan være en følge af en urigtig fortolkning og kvalifikation af faktum, skal således under alle omstændigheder kunne konstateres af retsinstanserne, også når skønsprægede vurderinger af teknisk og økonomisk karakter er kommet til udtryk på grundlag af kriterier, som ikke er undergivet judiciel bedømmelse.

I det foreliggende tilfælde har Rettens bedømmelse — for så vidt angår den del af dommen, der er omfattet af nærværende sag — koncentreret sig om de forhold, Kommissionen havde behandlet under fem punkter, nærmere bestemt: brugsgebyrets påståede nødvendighed for kooperativets overlevelse, brugsgebyrets virkninger, adgangen til det nederlandske marked for virksomheder, der står uden for VBA, spørgsmålet om at tillægge brugsgebyret samme funktion som den »mindstepris«, der findes under den fælles markedsordning inden for denne sektor, og endelig, at tredjeparters virksomheder ikke blev behandlet forskelligt. Retten fandt, at Kommissionens antagelser i beslutningen vedrørende disse fem punkter ikke støttedes af de faktiske omstændigheder, der henvistes til i beslutningen. Med henvisningen til disse faktiske omstændigheder har Retten blot undersøgt, om der var grundlag for den retlige kvalifikation af dem. Retten har herefter lagt til grund, at de ikke i nogen af de ovennævnte henseender var i overensstemmelse med den juridiske model, Kommissionen havde besluttet at anvende. Følgelig annullerede Retten beslutningen på grund af begrundelsesmangler og urigtig anvendelse af de omhandlede konkurrenceregler, nærmere bestemt EF-traktatens artikel 85, stk. 1, sammenholdt med artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26.

Efter min opfattelse har Retten herved holdt sig inden for grænserne for sin kompetence. Modsat det af kooperativet hævdede har Rettens kontrol drejet sig om den retlige kvalifikation af konstaterede faktiske omstændigheder (i den ovenfor beskrevne henseende). En sådan kontrol indebærer ikke en nyvurdering af faktiske forhold (vedrørende navnlig overvejelser af økonomisk karakter), men alene en vurdering af, om disse, således som de var anført af Kommissionen, var tilstrækkelige og relevante i forhold til de retlige konklusioner, som denne institution havde besluttet at drage i relation til denne vurdering.

34. Med det tredje led i det første anbringende vedrørende ulovlighed har VBA gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl, idet den konstaterede begrundelsesmangelen ved at tage hensyn ikke til relevansen af de faktiske forhold, der lå til grund for retsakten, men til selve dennes indhold, dvs. den hævdede urigtige anven-

18 — Se Domstolens dom af 28.5.1998, sag C-7/95, Deere mod Kommissionen (Sml. I, s. 3111, præmis 34). Se også de domme afsagt af Domstolen, hvortil dommen henviser, navnlig Domstolens dom af 17.11.1987, forenede sager 142/84 og 156/84, BAT og Reynolds mod Kommissionen (Sml. s. 4487). Blandt dommene om beslutninger om at forkaste klager på konkurrenceområdet henvises til de tidligere nævnte domme i sagerne Automec mod Kommissionen (præmis 80) og dom af 18.9.1996 i sagen Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen (præmis 33).

delse af konkurrencereglerne på den aftale, der var indgået af medlemmerne af VBA.

Jeg erindrer om, at Florimex, modsat det af Kommissionen hævdede, i sagen for Retten påberåbte sig såvel tilsidesættelse af konkurrencereglerne som begrundelsesmangel, og at det, der gjordes gældende til støtte for disse anbringender, i det væsentlige vedrørte den hævdede urigtige kvalifikation af de faktiske oplysninger, som de pågældende virksomheder havde givet Kommissionen, navnlig for så vidt angår aftalens virkninger på markedet. Retten sammenfattede de to anbringender og tog samlet stilling til dem — i præmis 108 ff. — under overskriften »Anbringenderne om, at artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26 er uanvendelig, og om mangler ved begrundelsen i så henseende«. På baggrund af en gennemgang af parternes argumenter nåede Retten til den konklusion, at Kommissionen ikke i beslutningen havde anført alle de forhold, der var nødvendige for at henføre sagens faktiske omstændigheder under undtagelsesreglen i artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26. Retten udtalte i det væsentlige, at der på baggrund af den redegørelse, Kommissionen havde givet for de faktiske omstændigheder, ikke var grundlag for at fastslå, at disse faldt ind under den type aftaler, der er nævnt i artikel 2, og som derfor kunne være omfattet undtagelsen.

Derfor er en påstand som appellantens om, at Retten annullerede beslutningen alene på grundlag af mangler ved retsaktens begrundelse, i strid med den anfægtede doms ordlyd og opbygning. Faktisk annullerede Retten beslutningen, fordi den fandt, at Kommissionen ikke havde gennemført en tilstrækkelig dybtgående undersøgelse af sagens omstændigheder, før den fastslog, at VBA's vedtægter og navnlig bestemmelserne om brugsgebyret var forenelige med den fælles landbrugspolitiks formål. Det følger heraf, at Retten tiltrådte de argumenter, der var påberåbt til støtte for alle anbringenderne, og at den derfor annullerede beslutningen, idet de faktiske omstændigheder i sagen, således som de forelå som resultat af den administrative undersøgelse, ikke kunne være omfattet af den juridiske model for en aftale, der findes i bestemmelsen, som udelukker anvendelsen af konkurrencereglerne på aftaler inden for landbrugssektoren. Med andre ord har Retten i det foreliggende tilfælde ved at foretage en samlet behandling af de to anbringender, der var anført under annullationssøgsmålet — dvs. argumentet om en retlig fejl og om begrundelsesmangler — ikke alene konstateret, at der var mangler ved retsaktens begrundelse, men også en retlig fejl i forbindelse med anvendelsen af konkurrencereglerne.

Også dette led i det første anbringende vedrørende ulovlighed må derfor falde.

35. Det er ikke muligt at nå til et andet resultat på grundlag af den nævnte dom i sagen Kommissionen mod Sytraval og Brink's France, hvori Domstolen traf afgørelse i en ankesag indbragt af Kommissionen til anfægtelse af Rettens dom af 28. september 1995. I denne dom antog Domstolen, at Retten i Første Instans havde begået en retlig fejl ved ikke at have

»foretaget den nødvendige sondring mellem henholdsvis spørgsmålet om kravene til [forvaltningens] begrundelse [...] og spørgsmålet om lovligheden af den omtvistede afgørelses indhold«. Rettens dom angik en beslutning om at forkaste en klage over statsstøtte ydet af Frankrig. Retten annullerede beslutningen om at forkaste klagen på grund af begrundelsesmangler. Under anken gjorde Kommissionen gældende, at Retten havde »undladt at sondre mellem henholdsvis den sagsbehandlingsforskrift, som begrundelsen alene er udtryk for, og spørgsmålet om lovligheden af den omtvistede afgørelses indhold«. Domstolen tiltrådte dette anbringende, idet den udtalte, at Retten under ét havde undersøgt anbringendet om begrundelsesmangel og anbringendet om åbenbart urigtigt skøn (i betydningen fejlagtig kvalifikation af faktum) og derpå havde annulleret den anfægtede beslutning med »den eneste begrundelse [...], at der var sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 190«. Herved havde Retten »under henvisning til, at der forelå en utilstrækkelig begrundelse, [lagt] [...] til grund, at Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn, som skyldtes en utilstrækkelig sagsbehandling i Kommissionen.« Herved havde Retten ifølge Domstolen begået en retlig fejl (præmis 68-72).

Dette fortilfælde, der i øvrigt angår en overvejelse, som er uden relevans for dommens konklusion, idet Domstolen ikke ophævede den indankede dom — og som derfor alene udgør et obiter dictum — angår forhold, der er forskellige fra dem, der findes i nærværende sag, og som derfor ikke kan have betydning for den sag, der her undersøges. I dommen i sagen Florimex og VGB mod Kommissionen har Retten faktisk udtrykkeligt, som præmis 153 viser, tilkendegivet at ville behandle de to anbringender under ét. I forbindelse hermed har Retten ikke alene i detaljer undersøgt anbringendet om tilsidesættelse af konkurrencereglerne (selv om det skete sammen med det parallelle anbringende om tilsidesættelse af begrundelsespligten, jf. præmis 139-186), men anerkendte også som konklusion (præmis 187), at undtagelsen i artikel 2 ikke kunne finde anvendelse, således som sagen forelå. Det er således rimeligt og berettiget at fortolke den appellerede dom således, at Retten, når bortses fra eventuel manglende præcision i de anvendte formuleringer, anså beslutningen for behæftet ikke alene med en begrundelsesmangel, men også med en retlig fejl, og annullerede den af begge grunde.

Denne analyse er helt i overensstemmelse med tvistens overordnede ramme. En dom, der blot annullerede retsakten på grundlag af den hævdede begrundelsesmangel, ville være ufuldstændig og ville ikke have afspejlet den kritik, sagsøgerne havde rejst. På den anden side har Domstolen ret og pligt til som appelinstans ikke alene at udlede parternes virkelige ønske, således som det fremgår af de anbringender, der er fremført under appellen, men også at udlede den faktiske logiske og juridiske linje, der har ført førsteinstansen til at afsige den anfægtede dom, ved at uddrage de afgørende elementer uden at lade sig føre på vildspor af skadelig formalisme.

36. Heraf følger, at også dette synspunkt vedrørende dommens ulovlighed savner grundlag.

Det andet anbringende om tilsidesættelse og urigtig anvendelse af artikel 2, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 26

37. I sit andet anbringende har appellanten gjort gældende, at der foreligger tilsidesættelse og urigtig anvendelse af artikel 2, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 26, hvorefter artikel 85, stk. 1, ikke gælder på visse aftaler mellem landbrugere, »medmindre Kommissionen fastslår, at konkurrence således er udelukket eller at de i traktatens artikel 39 nævnte mål er bragt i fare«. Appellanten har gjort gældende, at Retten fejlagtigt i dommens præmis 138 har udtalt, at den ikke skulle tage stilling til anvendelsen af artikel 2, stk. 1, andet punktum, idet den antog, at Kommissionens beslutning alene hvilede på antagelsen om »undtagelse« i første punktum i artikel 2, og at derfor alene den generelle undtagelse i denne bestemmelse fandt anvendelse.

For så vidt angår faktum anfører VBA, at Kommissionen uanset det af Retten udtalte undersøgte muligheden for at anvende artikel 2, stk. 1, andet punktum, idet Kommissionen i det indledende udkast til beslutning, hvortil der henvises i præmis 41 i Rettens dom, havde antaget, at brugsgebyret udgjorde et afgørende element i VBS' salgssystem og derfor udgjorde et element, der skulle tages i betragtning med henblik på anvendelsen af undtagelsen i artikel 2, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 26. I øvrigt omtaler Kommissionen i beslutningen gentagne gange VBA's karakter af kooperativ og henviser hermed helt åbenbart til artikel 2, stk. 1, andet punktum.

Med hensyn til retsspørgsmålene har appellanten understreget, at de tilfælde, der er anført i artikel 2, stk. 1, andet punktum, ifølge Domstolens faste retspraksis er konkretiseringer i forhold til den generelle regel, der findes i begyndelsen af stk. 1. Af denne præmis synes appellanten at uddrage, at selv om der i beslutningen kun udtrykkeligt henvises til reglens første del, støttes beslutningen i realiteten på hele stk. 1. Appellanten tilføjer, at anden del af dette stykke, der henviser til sammenslutninger af landbrugsvirksomheder, synes at indbefatte kooperativers virksomhed og således synes at finde anvendelse i det foreliggende tilfælde. Anden del af artikel 2 åbner mulighed for at anvende undtagelsen på forenklet måde, idet det blot skal konstateres, at aftalen ikke er til hinder for gennemførelsen af målene i traktatens artikel 39. I nylige domme, dvs. dommene i sagerne Oude Luttikhuis m.fl. [19] og i de forenede sager Dijkstra m.fl. [20], har Domstolen udtalt, at artikel 2 skal fortolkes således, at den indeholder tre kategorier af undtagelser (en første vedrører aftaler indgået inden for rammerne af en national markedsordning, en anden vedrører

19 — Dom af 12.12.1995, sag C-399/93 (Sml. I, s. 4515).

20 — Dom af 12.12.1995, forenede sager C-319/93, C-40/94 og C-224/94 (Sml. I, s. 4471).

sådanne aftaler, som er nødvendige for gennemførelsen af målene i traktatens artikel 39, og en tredje omfatter de tilfælde, der er nævnt i artikel 2, stk. 1, andet punktum), og at de tilfælde, der er nævnt i andet punktum, følgelig har samme almindelige rækkevidde som dem, der er nævnt i første punktum. Modsat har VBA gjort gældende, at denne retspraksis er kommet til efter den anfægtede beslutning, og at man derfor ikke kan tage hensyn til den i forbindelse med bedømmelsen af beslutningens lovlighed.

38. Også dette anbringende savner fornødent grundlag. Jeg skal indledningsvis anføre, at Kommissionen i det brev, den sendte Florimex og VGB i henhold til artikel 6 i forordning nr. 99/63, anførte, at traktatens artikel 85, stk. 1, i medfør af artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26 ikke finder anvendelse på aftaler indgået mellem medlemmerne af et kooperativ, for så vidt sådanne aftaler var nødvendige for at gennemføre målene i traktatens artikel 39. Kommissionen nåede til denne konklusion gennem undersøgelse af aftalens lovlighed på grundlag alene af bestemmelsen i første punktum i den nævnte artikel 2, stk. 1, og altså under henvisning til målene for landbrugspolitikken i almindelighed, ikke gennem muligheden for at henføre aftalen under en af de kategorier af aftaler, der er opregnet i stk. 1, andet punktum.

Med hensyn til andet anbringende har de indstævnte anført, at Retten ikke har pligt til at kontrollere beslutningen i forhold til en regel, der ikke er taget hensyn til i beslutningen. Under alle omstændigheder, tilføjer de, ville Retten også i forbindelse med en sådan kontrol nå til, at betingelserne for at anvende undtagelsen i artikel 2, stk. 1, andet punktum, ikke er til stede. Dette skyldes i det væsentlige tre forhold: a) Medlemmerne af kooperativet har ikke hjemsted i én enkelt medlemsstat, idet også virksomheder med hjemsted uden for Nederlandene er medlemmer; b) aftalen angår ikke virksomhed, der kun er national og dermed markedsordningen i Nederlandene, men angår især produkter, der hidrører fra andre lande i Fællesskabet og endog fra tredjelande; og endelig c), at brugsgebyret ikke vedrører forholdet mellem medlemmerne af landbrugskooperativet, men udelukkende udenforstående og derfor udgør en slags toldafgift for adgang til det nederlandske marked.

Med hensyn til denne indsigelse anførte Retten, at Florimex som tredje anbringende alene havde påberåbt sig tilsidesættelse af artikel 2, stk. 1, første punktum, VBA, der var indtrådt i sagen i første instans til støtte for den sagsøgte institution, gjorde i sit mundtlige indlæg gældende, at artikel 2, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 26 skulle finde anvendelse i sagen. Retten afgrænsede i forbindelse med behandlingen af dette anbringende — i præmis 138 — tvistens genstand, idet den udtalte, at den under hensyn til beslutningens indhold ikke skulle »tage stilling til de argumenter,

intervenienten har fremført under retsmødet [...], men udelukkende til lovligheden af den konklusion, Kommissionen nåede frem til i den omtvistede beslutning, hvorefter brugsgebyret falder ind under artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26«.

Under hensyn til beslutningens ordlyd og de indsigelser, Florimex havde gjort gældende under annullationssøgsmålet, var det helt igennem berettiget, at Retten gennemførte legalitetskontrollen vedrørende beslutningen på grundlag af artikel 2, stk. 1, første punktum, alene. Hvis bedømmelsen af retsaktens lovlighed var sket i forhold til en bestemmelse, der var forskellig fra den, som sagsøgeren havde påberåbt sig, og som Kommissionen havde benyttet som begrundelse for sin beslutning, ville retten have overskredet tvistens egne grænser, således som de fremgik af de anbringender, der var gjort gældende appellanterne, som netop støttede synspunktet om retsaktens ulovlighed på artikel 2, stk. 1, første punktum.

Under alle omstændigheder er forholdet det, at selv om man måtte medgive — hvilket jeg ikke gør — at artikel 2, stk. 1, andet punktum, som antaget af appellanten udgør en konkretisering af første punktum og således ikke har noget selvstændigt normativt indhold, måtte man alligevel nå til, at når første punktum i artikel 2 ikke finder anvendelse på en aftale, må også bestemmelsen i andet punktum anses for uanvendelig.

Det tredje anbringende om tilsidesættelse og urigtig anvendelse af EF-traktatens artikel 85, stk. 1

39. I det tredje anbringende kritiserer VBA, at der, i strid med fast retspraksis [21], ikke i Rettens dom er taget hensyn til, at brugsgebyret er en begrænsning af konkurrencen, der har til formål at sikre muligheden for at »drive andelsvirksomheden tilfredsstillende og [at sikre] dens kontraheringsstyrke over for producenterne«, og at det derfor indebærer en overtrædelse af EF-traktatens artikel 85, stk. 1.

Ifølge de indstævnte anlægger VBA gennem den opstillede tankegang en urigtig fortolkning af Domstolens retspraksis vedrørende anvendelsen af konkurrencereglerne på kooperativers vedtægtsaftaler. Domstolen har faktisk kun udtalt sig om regler, der til forskel fra de her behandlede ikke angår subjektive rettigheder for virksomheder, der står uden for kooperativet. Under alle omstændigheder har Kommissionen i den anfægtede beslutning anset anvendelsen af forbuddet i artikel 85 for givet. Altså angår heller ikke denne indsigelse om ulovlighed bedømmelsen af den anfægtede retsakts lovlighed.

40. Jeg deler i det hele Florimex' synspunkter. Appellanten går grundlæggende ud fra

21 — Se navnlig Domstolens dom af 15.12.1994, sag C-250/92, DLG (Sml. I, s. 5641, præmis 34 og 35).

en forudsætning om, at artikel 85, stk. 1, ikke finder anvendelse i det foreliggende tilfælde, idet aftalen ikke virker begrænsende på konkurrencen. Denne forudsætning er imidlertid ikke rigtig. I modsætning til, hvad VBA har hævdet under anken, har Kommissionen ikke i beslutningen udelukket anvendelsen af traktatens artikel 85, stk. 1, på VBA's vedtægter, fordi de begrænsninger for konkurrencen, de indebærer, var nødvendige for kooperativets overlevelse, og fordi den form for kooperativ, VBA driver, i realiteten ikke har nogen betydning for den frie konkurrence inden for sektoren. Tværtimod har Kommissionen forudsat, at på samme måde som det var antaget i beslutningen fra 1988, at »køberne med forretningssted på VBA's område udgør en tilstrækkelig stor gruppe til at bringe konkurrencebegrænsningerne aftalt mellem dem ind under forbuddet i traktatens artikel 85, stk. 1, mod konkurrencebegrænsende aftaler«, har de aftaler, der er genstand for den anfægtede beslutning, samme økonomiske betydning og er derfor omfattet af forbuddet mod aftaler, der virker begrænsende på konkurrencen (punkt 1 i skrivelsen i henhold til artikel 6). Kommissionen har herefter undersøgt anvendeligheden på det foreliggende tilfælde af undtagelsen i ovennævnte artikel 2. VBA's vedtægter blev vurderet særligt i forhold til driften af virksomheder, der ikke var medlemmer, og blev anset for at udgøre en aftale med konkurrencebegrænsende virkninger (punkt 2 i skrivelsen i henhold til artikel 6).

Da den anfægtede beslutning udtrykkeligt støttes på den forudsætning, at aftalen er i strid med konkurrencereglerne, og da Florimex ikke har anfægtet denne del af beslutningen (eller rettere, da Florimex ikke har bestridt, at aftalen er omfattet af forbuddet i traktatens artikel 85, stk. 1), men omvendt har gjort gældende, at undtagelsen ikke finder anvendelse, har Retten ikke begået en retlig fejl ved blot at tage Kommissionens stillingtagen på dette punkt til efterretning.

41. Det følger heraf, at også dette anbringende skal forkastes.

Det fjerde, femte, sjette, syvende og ottende anbringende om tilsidesættelse og urigtig anvendelse af artikel 2, stk. 1, første punktum., i forordning nr. 26

42. I det fjerde til det ottende anbringende har VBA gjort gældende, at der foreligger tilsidesættelse og urigtig anvendelse af artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26 — som bestemmer, at artikel 85, stk. 1, i traktaten ikke gælder for de i foregående artikel omhandlede aftaler, vedtagelser og former for praksis, »der udgør en integrerende del af en national markedsordning, eller som er nødvendige for at nå de i traktatens artikel 39 angivne mål « — med hensyn til de bemærkninger, der er gjort vedrørende de forskellige dele af indsigelsen om brugsgebyrets ulovlighed, som er anført i dommens præmis 146-196.

Først vil jeg behandle det fjerde anbringende, der rejser retlige spørgsmål, som er forskellige fra dem, der er fremdraget i de fire sidste anbringender. Derefter vil jeg foretage en samlet undersøgelse af det femte, sjette, syvende og ottende anbringende.

— Det fjerde anbringende

43. I det fjerde anbringende har VBA gjort gældende, at der foreligger tilsidesættelse og urigtig anvendelse af artikel 2, stk. 1, første punktum, derved, at Retten i dommens præmis 146-153 med urette har udtalt, at Kommissionen, fordi den havde anlagt en vidtgående fortolkning af artikel 2, der adskilte sig fra den, de tidligere afgørelser på området var baseret på, »havde pligt til at give en særlig udførlig begrundelse«. Ifølge VBA skyldes Rettens fortolkningsfejl den omstændighed, at lovligheden af brugsgebyret blev bedømt uden hensyn til det samlede indhold af VBA's vedtægter. Brugsgebyrerne skal bedømmes i sammenhæng med samtlige de forpligtelser, der er forbundet med VBA's hovedaktivitet, der er at organisere auktioner over blomsterprodukter.

VBA har i denne forbindelse rejst spørgsmålet om, hvilken betydning det kan antages at have for anvendeligheden af artikel 2, at der hverken i lovgivningen om den fælles markedsordning for blomsterprodukter eller i forordningerne om de øvrige fælles markedsordninger henvises til aftaler indgået i forbindelse med handelen med disse produkter, men at reglerne udelukkende drejer sig om kvaliteten af produkterne, om overholdelsen af normerne herfor og om indførsel og udførsel af produkter fra tredjelande.

Med hensyn til dette anbringende har Kommissionen understreget, at Retten er gået ud fra to urigtige betragtninger. Retten har med urette foretaget en bedømmelse af brugsgebyret uafhængigt af kooperativets øvrige regler, mens Kommissionen har taget hensyn til samtlige de forhold, der er reguleret af kooperativets forskellige aftaler og vedtægter. Herudover er det med urette, at Retten har antaget, at Kommissionen i en beslutning som den foreliggende, der indebærer, at konkurrencereglerne ikke finder anvendelse, skal påvise, at den pågældende aftale bidrager til gennemførelse af *alle* målene i EF-traktatens artikel 39.

44. Jeg skal først gennemgå Rettens bemærkninger, således som disse fremgår af dommens præmis 146-153.

Retten udtaler for det første: »Kommissionen har endnu aldrig fastslået, at en aftale mellem medlemmer af en kooperativ forening, som påvirker ikke-medlemmers frie adgang til landbrugsproducenternes afsætningskanaler, er nødvendig for at nå de i

traktatens artikel 39 angivne mål.« Retten anfører herefter, at Kommissionen i øvrigt i sin tidligere beslutningspraksis i almindelighed har fastslået, at de aftaler, som ikke er anført blandt »de midler til gennemførelsen af de i artikel 39 angivne mål i den forordning, hvorved den fælles ordning oprettes«, ikke er nødvendige. Forordningen om den fælles markedsordning for levende planter og blomsterdyrkningens produkter giver ligeså lidt som grundforordningerne vedrørende de øvrige fælles markedsordninger »hjemmel til, at kooperative landbrugsforeninger kræver et sådant gebyr af udenforstående«. Dette indebærer efter Rettens opfattelse, »at Kommissionen havde pligt til at give en særlig udførlig begrundelse, da beslutningen går væsentligt længere end de forudgående beslutninger«. Under henvisning til dommene i sagerne Frubo mod Kommissionen[22] og Oude Luttikhuis[23] tilføjer Retten: »Dette gælder så meget mere, som artikel 2 i forordning nr. 26 skal fortolkes indskrænkende, da der er tale om en fravigelse af den almindelige regel i traktatens artikel 85, stk. 1«. Det følger heraf, at det af en beslutning som den foreliggende vedtaget i medfør af artikel 2, stk. 1, første punktum, skal fremgå, hvorledes »aftalen opfylder hver enkelt af målsætningerne i artikel 39. Hvis der opstår en konflikt mellem disse til tider forskellige målsætninger, skal det i det mindste fremgå af Kommissionens begrundelse, hvorledes den har kunnet forene dem, således at artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26 kan finde anvendelse«.

45. Sammenfattende har VBA rejst kritik af Retten for dels at have vurderet brugsgebyret løsrevet fra de øvrige forpligtelser og rettigheder, der følger af kooperativets vedtægter, dels at have antaget, at den manglende udtrykkelige henvisning i grundforordningerne om de fælles markedsordninger til muligheden for at indføre et brugsgebyr principielt udelukker muligheden for at anvende undtagelsen i artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26.

46. Ingen af disse indsigelser er berettigede.

For så vidt angår den første bemærkes, at Retten udtalte, at brugsgebyret ikke havde nogen betydning for det indbyrdes forhold mellem medlemmerne af kooperativet, men snarere angik udenforstående virksomheder, og at det havde begrænsende virkninger for konkurrencen på det nederlandske marked for blomsterprodukter. Heraf udledte Retten, at Kommissionen havde pligt til at undersøge foreneligheden af kooperativets regler med landbrugspolitikkens mål mere tilbundsgående, end den havde gjort i den anfægtede beslutning, og at den ikke kunne begrænse sig til i generelle vendinger at anføre, at aftalen uanset dens begrænsende virkninger var lovlig, i den udstrækning den var nødvendig med henblik på kooperativets overlevelse.

22 — Domstolens dom af 15.5.1975, sag 71/74 (Sml. s. 563).
23 — Dommen er nævnt i fodnote 19.

Denne indsigelse er ikke berettiget. Man kan ikke anse det for fejlagtigt, at Retten er nået frem til, at det under hensyn til brugsgebyrets virkninger for konkurrencen var nødvendigt at foretage en særlig grundig undersøgelse med hensyn til foreneligheden af VBA-vedtægtens regler med målene for den fælles landbrugspolitik på området. En sådan undersøgelse kan nemlig ikke blot, som Kommissionen tværtimod antog, begrænses til at angå brugsgebyrets fordele for medlemmerne af kooperativet, men må under de foreliggende omstændigheder udvides til også og i første række at tage sigte på konsekvenserne for udenfor stående virksomheder.

Også den anden indsigelse savner grundlag. Som allerede nævnt, har VBA hermed gjort gældende, at Retten har begået en retlig fejl ved at antage, at Kommissionen i mangel af en bestemmelse i forordningerne om de fælles markedsordninger om et brugsgebyr som det omhandlede var forpligtet til ved begrundelsen af beslutningen at tage hensyn til alle virkningerne af en sådan afgift og dette i lyset af målene for den fælles landbrugspolitik som anført i traktatens artikel 39. En sådan opfattelse forekommer mig at være helt igennem rigtig. Når lovgiver nemlig ikke udtrykkeligt har indført muligheden for at pålægge virksomheder, der benytter et kooperativs faciliteter, at betale brugsgebyr, kan Kommissionen kun anse et sådant gebyr for foreneligt med målene for den fælles landbrugspolitik, hvis dets eventuelle begrænsende virkninger for konkurrencen under alle omstændigheder bidrager til gennemførelsen af målene for den fælles landbrugspolitik på området. I det foreliggende tilfælde er dette ikke påvist, og der er ikke taget hensyn til det på nogen måde.

Der er heller ikke grundlag for Kommissionens indsigelse om, at Retten har fortolket artikel 2, stk. 1, første punktum, urigtig ved at udtale, at Kommissionen, når den vedtager en beslutning efter den nævnte bestemmelse, skal lade »fremgå [...], hvorledes aftalen opfylder hver enkelt af målsætningerne i artikel 39«. Tværtimod må det anføres, at Rettens udtalelse (der i øvrigt støttes af den praksis fra Domstolen, der er citeret i den appellerede doms præmis 153) ikke er absolut, men må fortolkes under hensyn til, at Retten også udtalte, at »hvis der opstår en konflikt mellem disse til tider forskellige målsætninger, skal det i det mindste fremgå af Kommissionens begrundelse, hvorledes den har kunnet forene dem, således at artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26 kan finde anvendelse«. Ifølge Retten følger det af artikel 2's opbygning, at forskellige af disse mål kan være i modstrid med hinanden i forhold til den pågældende fælles markedsordning eller i forhold til den pågældende aftale, og at denne modstrid om nødvendigt må løses ved at nogle mål prioriteres i forhold til andre.

47. Det følger heraf, at også dette anbringende må anses for at savne grundlag.

— Det femte, sjette, syvende og ottende anbringende

48. I de sidste fire anbringender har VBA bestridt den beskrivelse og kvalifikation af faktum, der fremgår af dommens præmis 155-198, hvori Retten undersøger de hovedargumenter, Kommissionen havde fremført for at begrunde brugsgebyret i forhold til artikel 2, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 26. Disse angår i det væsentlige, »at [brugsgebyret] er nødvendigt for at sikre VBA's eksistens, at der findes en modydelse for brugsgebyret, og at brugsgebyret har samme virkning som en mindstepris ved auktion« (præmis 154). Disse punkter omfatter endvidere en undersøgelse af den kritik, Florimex havde rejst under sagen for Retten, af forskelsbehandling af de forskellige leverandører, der har adgang til VBA's faciliteter.

I forbindelse med undersøgelsen af brugsgebyrets berettigelse tager Retten udgangspunkt i »at selv hvis det lægges til grund, at VBA's system i dets nuværende form kun kan opretholdes ved hjælp af brugsgebyret, er dette ikke uden videre ensbetydende med, at brugsgebyret eller et auktionssystem, der kræver et sådant gebyr, opfylder alle betingelserne i traktatens artikel 39 i overensstemmelse med Domstolens praksis«. Retten tilføjer, at et gebyr, der opkræves af en kooperativ landbrugsforening, når producenter, der ikke er medlemmer, leverer til uafhængige købere, normalt medfører en forhøjelse af priserne i forbindelse med sådanne handler, og det »udgør i det mindste en væsentlig hindring for de øvrige landbrugsproducenters frie adgang til at sælge gennem de pågældende afsætningskanaler«, og at »denne hindring er særlig væsentlig i det foreliggende tilfælde, fordi der blandt de grossister, der er etableret på VBA's område, er [...] de største nederlandske eksportører, som indtager en fremtrædende stilling i handelen med blomsterprodukter inden for Fællesskabet (betragtning 131 og 132 til 1988-beslutningen)«. Heraf drager Retten den konklusion, at »selv om VBA's system opfylder visse af målsætningerne i traktatens artikel 39, kan brugsgebyret [...] være i strid med disse målsætninger, idet det bl.a. forhindrer en forhøjelse af de individuelle indkomster for de producenter, der ikke er medlemmer af VBA [artikel 39, stk. 1, litra b)], forhindrer en sikring af forsyningerne fra disse producenter [artikel 39, stk. 1, litra d)] og forhindrer en gunstig prisudvikling ud fra forbrugernes synspunkt [artikel 39, stk. 1, litra e)]« (præmis 155-169).

I beslutningen antager Kommissionen, at brugsgebyret udgør modydelsen for VBA's tjenesteydelser over for eksterne leverandører. Retten anfører herom: »Hvis brugsgebyret ikke var begrundet i en sådan reel modydelse, eller hvis dets størrelse oversteg værdien af den således præsterede modydelse, ville det medføre, at bestemte landbrugsproducenter forfordeles til fordel for VBA's medlemmer, og udgøre en skjult konkurrencebegrænsning, der ikke er tilstrækkeligt objektivt begrundet.« På baggrund af de foreliggende oplysninger når Retten til den konklusion, at »de uafhængige leverandører, som brugsgebyret

opkræves hos, ikke benytter sig af flere af de tjenesteydelser, VBA tilbyder, såsom auktionen, kontrol af produkterne, emballering, udpakning, sortering, indkassering og inddrivelse af fordringer« og at »tilsvarende er disse leverandørers faktiske brug af VBA's faciliteter begrænset til brugen af adgangsvejene til området for at levere til de pågældende grossisters forretningslokaler«. Det følger heraf efter Rettens opfattelse, at »koncentrationen af udbuddet og efterspørgslen på VBA's område [...] således [er] den eneste [reelle] fordel, der anføres som modydelse for brugsgebyret«. Men denne økonomiske fordel, udtaler Retten videre, »som koncentrationen af efterspørgslen udgør, er imidlertid i den omtvistede beslutning kun beskrevet i meget generelle vendinger, idet det ikke nærmere er angivet, hvorledes værdien af denne fordel og det brugsgebyr, der opkræves som følge heraf, kan beregnes og ansættes konkret, eventuelt under hensyntagen til specifikke økonomiske oplysninger om f.eks. VBA's indtægter, avancer og omkostninger, de investeringer, foreningen har foretaget, og værdien af eventuelle stordriftsfordele, som måtte følge heraf for udenforstående, samt i hvilket omfang den leje, der betales af de købere, der er etableret på området, allerede afspejler den påberåbte økonomiske fordel«. Heraf følger, at »den eneste begrundelse for brugsgebyrets størrelse, som er angivet i den omtvistede beslutning, vedrører det forhold, at de leverandører, der sælger på auktionen, og de uafhængige leverandører, der ikke benytter sig af auktionen, tilnærmelsesvis betaler samme gebyr« (præmis 170-183).

En yderligere begrundelse fra Kommissionens side for den anfægtede beslutning er, at brugsgebyret har en virkning, som svarer til virkningen af en mindstepris for landbrugsprodukter. Ifølge Retten forudsætter den pågældende begrundelse, »at hensynet til at beskytte mindstepriserne for en kooperativ landbrugsforening baseret på auktionssalg er vigtigere end den interesse, andre landbrugsproducenter, som ikke er medlemmer af foreningen, har i frit at kunne sælge deres produkter til uafhængige forhandlere«. I betragtning af, at prisdannelsesproceduren på området for den fælles landbrugspolitik normalt er fastsat i den pågældende fælles markedsordning, må der være en formodning for, at det »når den fælles markedsordning — som i det foreliggende tilfælde — ikke indeholder nogen særlige bestemmelser [...] har været hensigten, at prisdannelsesmekanismen på området skal være den frie konkurrence, uden at denne mekanisme påvirkes af private aftaler, hvorved sammenslutninger lægger et gebyr på handeler mellem andre landbrugsproducenter og uafhængige forhandlere«. Heraf følger efter Rettens opfattelse, at beslutningen også i denne henseende er utilstrækkeligt begrundet (præmis 184-187).

For så vidt angår den hævdede forskelsbehandling af de forskellige leverandører har Retten anført, at Kommissionen har anset forskellen mellem på den ene side det gebyr på 3% af produktets pris, som betales af leverandører, der har indgået »handelsaftaler«, og på den anden side brugsgebyret, der normalt er højere, for berettiget og dermed lovlig. I denne forbindelse anfører den indstævnte institution, at »de forhandlere, der har indgået handelsaftaler med VBA [...] også [har] påtaget sig disse leveringsforpligtelser«. Imidlertid, udtaler Ret-

ten, fastsætter »handelsaftalerne, som der er fremlagt kopier af [...], ingen særlige leveringsforpligtelser. De forskellige handelsaftaler giver den handlende ret til at sælge og levere i VBA's lokaler, men der fastsættes ingen konkrete forpligtelser i så henseende. Ifølge de forklaringer, der er givet af intervenientens repræsentant under retsmødet, består 'forpligtelsen' i, at hvis den forhandler, med hvem der er indgået en handelsaftale, ikke sælger de af aftalen omfattede produkter til VBA's tilfredshed, bliver aftalen, som indgås for en periode på et år, ganske enkelt ikke forlænget«. Heraf følger efter førsteinstansens opfattelse, at »der ikke er ført tilstrækkeligt bevis for, at der foreligger bestemte særlige og nøjagtige forpligtelser, som kan begrunde forskellen mellem det gebyr på 3%, som bestemte uafhængige leverandører skal betale, og det brugsgebyr, der betales af andre uafhængige leverandører« (præmis 191-196).

49. Med det *femte anbringende* har VBA gjort gældende, at Retten fejlagtigt har antaget, at brugsgebyret udgør en hindring for adgangen til det nederlandske marked for blomsterprodukter. Dette gebyr angår tværtimod kun en særlig type forsyning af virksomheder, der er etableret på VBA's område, dvs. forsyningen fra eksterne leverandører, der leverer deres produkter direkte til disse virksomheder. For det andet var det uberettiget, som Retten gjorde, at lægge til grund, at brugsgebyret kunne have virkninger på prisniveauet for konsumprodukter, idet det kun påhviler de virksomheder, der leverer. For det tredje giver den omstændighed, at der blandt VBA's medlemmer findes de største nederlandske virksomheder inden for denne sektor, ikke grundlag for at hævde, at brugsgebyret indebærer en afskærmning af dette marked og styrker disse virksomheders stilling på det nævnte marked.

I det *sjette anbringende* har VBA bestridt, at det, som Retten gør det, kan lægges til grund, at brugsgebyret udgjorde en modydelse, der stod i misforhold til de tjenesteydelser, VBA præsterede. Brugsgebyret udgjorde modydelsen for et stort antal forskellige ydelser, som VBA tilbød, og som til forskel fra det, der fremgår af dommen, ikke var begrænset til benyttelse af lokaler og af eksisterende adgangsveje ind til kooperativet. I øvrigt blev størrelsen af brugsgebyret fastsat af VBA med Kommissionens tilslutning og efter en undersøgelse gennemført af et sagkyndigt firma på området. Størrelsen blev fastsat på grundlag af generelle kriterier under hensyn netop til vanskeligheden ved at fastslå den præcise modydelse for samtlige de tjenesteydelser, der præsteredes.

I det *syvende anbringende* har appellanten i det væsentlige bestridt, at brugsgebyret kunne anses for en mindstepris svarende til den, der er fastsat i de fælles markedsordninger. VBA har i denne forbindelse anført, at brugsgebyret kun angår salg af produkter til forhandlere, der er etableret på VBA's område, og at prisen på de forskellige produkter principielt fastsættes helt frit på auktioner afholdt af kooperativet selv.

Endelig har VBA i det *sidste anbringende* om ulovlighed gjort gældende, at det er med urette, Retten har konstateret, at der finder forskelsbehandling sted af de leverandører, der foretager direkte levering, i forhold til dem, der har indgået »handelsaftaler« med kooperativet, idet afgifterne til forskel fra det, Retten antager, er modydelsen for ydelser af forskelligt indhold.

50. Efter min opfattelse samles alle disse anbringender om ulovlighed, bortset fra det syvende — men kun for så vidt angår de realitetsspørgsmål, der herved rejses — i ét eneste kritikpunkt, der drejer sig om Rettens påståede fejlagtige fremstilling af faktum vedrørende: a) brugsgebyrets virkninger på eksterne virksomheder og på priserne på konsumprodukter (femte anbringende); b) misforholdet mellem de tjenesteydelser, kooperativet faktisk præsterede, og størrelsen af det brugsgebyr, der påhvilede eksterne leverandører (sjette anbringende); og c) forskelsbehandlingen af VBA's forskellige leverandører (ottende anbringende).

51. Med det syvende anbringende har appellanten i det væsentlige gjort gældende, at Retten har begået en fejl ved at kvalificere brugsgebyret som en mindste markedspris. Denne indsigelse indeholder et retsspørgsmål, der skal realitetsbehandles, idet den bl.a. angår Rettens bedømmelse af ulovligheden af en kontraktmæssigt fastsat mindstepris for landbrugsprodukter. I den henseende skal jeg blot understrege, at Retten med rette har antaget, at det, når der ikke finder en prisfastsættelse sted for landbrugsprodukter inden for rammerne af den fælles markedsordning, ikke var muligt at anse aftaler mellem virksomheder om produkternes pris for lovlige. Dette bekræftes af den omstændighed, at sådanne aftaler udtrykkeligt er udelukket fra at være omfattet af »landbrugsundtagelsen« i artikel 2, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 26. Heraf følger, at indsigelsen i denne henseende er grundløs. Herudover udgør indsigelsen på samme måde som de tre øvrige anbringender, der her behandles, en anfægtelse af Rettens fremstilling af faktum, idet den i det væsentlige angår afgiftens faktiske indvirkning på produktets endelige pris.

52. Det ligger imidlertid fast, at en anke af en af Retten i Første Instans afsagt dom må begrænses til retsspørgsmål og ifølge Domstolens faste retspraksis ikke kan omfatte en fornyet prøvelse af Rettens vurdering af faktum. Der er således »alene Retten, der er kompetent til dels at fastlægge de faktiske omstændigheder i sagen, når bortses fra tilfælde, hvor den indholdsmæssige urigtighed af dens konstateringer følger af de akter, den har fået forelagt i sagen«. Det er en konsekvens heraf, at »når Retten har fastlagt eller vurderet de faktiske omstændigheder, har Domstolen i henhold til [EF-]traktatens artikel 168 A (nu artikel 225 EF) kompetence til at gennemføre en kontrol med den retlige vurdering af disse faktiske omstændigheder og de retlige konsekvenser, Retten har draget« [24]. Det følger

24 — Se navnlig dommen i sagen Deere mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 18 (præmis 18 ff.).

heraf, at det femte, sjette og ottende samt til dels det syvende anbringende skal afvises, idet de alle drejer sig om fremstillingen af faktum.

53. Efter det ovenfor anførte er det min opfattelse, at også de fire sidste anbringender savner fornødent grundlag.

Sagens omkostninger

54. I medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i henhold til artikel 118 finder anvendelse under appel, dømmes den tabende part til at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. I det foreliggende tilfælde foreslår jeg på baggrund af Florimex' og VGB' udtrykkelige anmodning herom Domstolen at pålægge appellanten at betale disse to virksomheder de omkostninger, de har afholdt. Herudover foreslår jeg Domstolen at bestemme, at Kommissionen i medfør af procesreglementets artikel 69, stk. 4, skal bære sine egne omkostninger.

Forslag til afgørelse

55. På grundlag af disse bemærkninger foreslår jeg Domstolen:

1) at forkaste appellen

2) at pålægge appellanten at betale omkostninger i forbindelse med denne del af sagen til Florimex BV og til Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijprodukten.