Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (andra avdelningen)

den 21 januari 2015*

”Konkurrens — Missbruk av dominerande ställning — Marknaden för flygplatstjänster — Avvisning av ett klagomål — Artikel 13.2 i förordning (EG) nr 1/2003 — Ärendets handläggning av en medlemsstats konkurrensmyndighet — Klagomålet avvisas av prioriteringshänsyn — Beslut av en konkurrensmyndighet som drar konkurrensrättsliga slutsatser av en utredning gjord enligt nationell lagstiftning som är tillämplig på den aktuella branschen — Motiveringsskyldighet”

I mål T-355/13,

easyJet Airline Co. Ltd, Luton (Förenade kungariket), företrätt av advokaterna M. Werner och R. Marian,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av A. Biolan och F. Ronkes Agerbeek, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Luchthaven Schiphol NV, Schiphol (Nederländerna), företrätt av advokaterna J. de Pree, G. Hakopian och S. Molin,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C (2013) 2727 final av den 3 maj 2013 att avvisa sökandens klagomål mot Luchthaven Schiphol avseende ett påstått konkurrensbegränsande beteende på marknaden för flygplatstjänster (ärende COMP/39.869 – easyjet/Schiphol),

meddelarTRIBUNALEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden M. E. Martins Ribeiro samt domarna S. Gervasoni (referent) och L. Madise,

justitiesekreterare: handläggaren C. Kristensen,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 26 september 2014,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Sökanden, easyJet Airline Co. Ltd, är ett flygbolag från Förenade kungariket som bedriver omfattande verksamhet i Europeiska unionen, bland annat till och från flygplatsen Schiphol i Amsterdam (Nederländerna).

2 Den 11 september 2008 inkom sökanden med två inledande klagomål till Nederlandse Mededingingsautoriteit (nederländsk konkurrensmyndighet) (nedan kallad NMa) mot Luchthaven Schiphol NV (nedan kallat Schiphol), som driver flygplatsen Schiphol i Amsterdam. Klagomålen avsåg säkerhets- och passageraravgifter som skulle tillämpas från den 1 november 2008. Det första klagomålet hade sin grund i artikel 8.25f punkt 1 i luftfartslagen (Wet Luchtvaart) (nedan kallad WL), och det andra i såväl artikel 24 i konkurrenslagen (Mededingingswet) (nedan kallad MW) som artikel 102 FEUF.

3 Den 20 november 2008 inkom sökanden med ett nytt klagomål till NMa, angående säkerhets- och passageraravgifter som Schiphol skulle tillämpa från den 1 april 2009, med grund i artikel 8.25f punkt 1 WL (nedan kallat det tredje klagomålet).

4 Den 19 december 2008 avvisade NMa sökandens första klagomål, eftersom det inkommit för sent. Myndigheten underrättade i övrigt sökanden om att ärendet avseende det andra klagomålet vilandeförklarats i väntan på bedömningen av det tredje klagomålet.

5 I beslut av den 14 juli 2009 avslog NMa det tredje klagomålet med motiveringen att sökanden inte hade visat att de avgifter som Schiphol hade tillämpat från den 1 april 2009 stred mot bestämmelserna i WL, och bland annat mot principen om beräkning av avgifterna med hänsyn till kostnader, icke-diskrimineringsprincipen och principen om avgifters skälighet. Sökanden överklagade beslutet, vilket överklagande Rechtbank Rotterdam (regional domstol i Rotterdam) ogillade i avgörande av den 25 november 2010. Sökanden överklagade avgörandet till College van Beroep voor het bedrijfsleven (förvaltningsrättslig överrätt i ekonomiska frågor), innan sökanden återkallade sitt överklagande.

6 I beslut av den 16 december 2009 avvisade NMa det andra klagomålet. NMa fann att de olika klagomål som sökanden hade gett in hade gemensamma drag och att de avgifter som skulle träda i kraft i april 2009 inte skilde sig väsentligt från de som trätt i kraft i november 2008. Vidare fann NMa att begreppen icke-diskriminering och skälighet, vilka återfinns i artikel 8.25d punkterna 2 och 3 WL, motsvarade de begrepp som återfinns i europeisk konkurrensrätt (artikel 102 FEUF) och nationell konkurrensrätt (artikel 24 MW). NMa erinrade även om att den i sitt beslut av den 14 juli 2009 hade tolkat bestämmelserna i WL i enlighet med rättspraxis beträffande artikel 102 FEUF från unionsdomstolen. NMa påpekade i övrigt att det i förevarande fall inte var nödvändigt att definiera den relevanta marknaden, vilket den hade gjort inom ramen för en utredning grundad på bestämmelser i konkurrensrätten, eftersom den utgick från att Schiphol hade en ekonomisk maktställning. NMa drog därvid slutsatsen att en prövning i förhållande till artikel 102 FEUF av de avgifter som tillämpades i november 2008 skulle ge samma resultat som en prövning av det tredje klagomålet, varför NMa avvisade det andra klagomålet i enlighet med sin prioriteringspolitik. Sökanden överklagade inte detta beslut.

7 Den 14 januari 2011 inkom sökanden med ett klagomål till Europeiska kommissionen med stöd av artikel 7 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 [EG] och 82 [EG] (EGT L 1, 2003, s. 1). Sökanden gjorde gällande att de avgifter som Schiphol hade fastställt utgjorde diskriminering, var orimligt höga och utgjorde en

överträdelse av artikel 102 FEUF. Sökanden uppgav sig även ha gett in flera klagomål till NMa, men att den ansåg att NMa inte hade fattat något slutligt beslut om huruvida ett klagomål beträffande konkurrens var välgrundat.

8 Den 18 december 2012 informerade kommissionen sökanden om att kommissionen avsåg att avvisa klagomålet med stöd av artikel 13.2 i förordning nr 1/2003, eftersom en medlemsstats konkurrensmyndighet redan hade handlagt ärendet. Sökanden svarade kommissionen genom skrivelse av den 31 januari 2013.

9 Den 3 maj 2013 antog kommissionen beslut C (2013) 2727 final att avvisa sökandens klagomål med stöd av artikel 13.2 i förordning nr 1/2003 (nedan kallat det angripna beslutet). Kommissionen fann dessutom att klagomålet under alla omständigheter även kunde avvisas av det skälet att det saknade intresse för Europeiska unionen, eftersom någon överträdelse av artikel 102 FEUF sannolikt inte kunde visas mot bakgrund av NMa:s slutsatser.

Förfarandet och parternas yrkanden

10 Sökanden har väckt förevarande talan genom en ansökan som inkom till tribunalens kansli den 4 juli 2013.

11 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

12 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

13 Schiphol har genom handling som ingavs den 4 oktober 2013 ansökt om att få intervenera till stöd för kommissionens yrkanden enligt artikel 115 i tribunalens rättegångsregler. Ordföranden på tribunalens andra avdelning gav genom beslut av den 10 december 2013 Schiphol tillstånd att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden.

14 Schiphol har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Prövning i sak

15 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat två grunder. Som första grund har sökanden gjort gällande att kommissionen gjorde en felaktig rättstillämpning och en uppenbart oriktig bedömning när den fann att sökandens klagomål kunde avvisas med stöd av artikel 13.2 i förordning nr 1/2003. Såvitt avser den andra grunden har sökanden gjort gällande att det angripna beslutet inte är tillräckligt motiverat.

Den första grunden: Felaktig rättstillämpning och uppenbart felaktig bedömning vid tillämpningen av artikel 13.2 i förordning nr 1/2003

16 Sökanden har gjort gällande att kommissionen gjorde en felaktig rättstillämpning när den fann att NMa hade handlagt klagomålet i den mening som avses i artikel 13.2 i förordning nr 1/2003, medan klagomålet i själva verket hade avvisats av prioriteringshänsyn. Vidare anser sökanden att kommissionen gjorde en felaktig rättstillämpning och en uppenbart felaktig bedömning när den stödde sig på ett beslut från NMa som avsåg ett klagomål som inte utretts utifrån unionens konkurrensregler, utan utifrån nationell lagstiftning om luftfart.

17 Tribunalen erinrar inledningsvis om att kommissionen, som genom artikel 105.1 FEUF har till uppgift att säkerställa tillämpningen av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF, ska definiera och genomföra unionens konkurrenspolitik och har för detta ändamål ett utrymme för skönsmässig bedömning vid handläggningen av klagomål (se dom av den 16 oktober 2013, Vivendi/kommissionen, T-432/10, EU:T:2013:538, punkt 22 och där angiven rättspraxis). Domstolen har även erinrat om att artikel 13 och skäl 18 i förordning nr 1/2003 gav uttryck för det stora utrymmet för skönsmässig bedömning som de nationella myndigheterna i nätverket av konkurrensmyndigheter har för att säkerställa att ärendena handläggs av de därtill mest lämpade myndigheterna i nätverket (dom av den 14 februari 2012, Toshiba Corporation m.fl., C-17/10, REU, EU:C:2012:72, punkt 90). Med hänsyn till den roll som kommissionen tilldelas i FEUF att definiera och genomföra unionens konkurrenspolitik har den i än högre grad även ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid tillämpningen av artikel 13 i förordning nr 1/2003.

18 Av rättspraxis som avser bedömningen av unionsintresset framgår emellertid att kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning inte är obegränsat. Kommissionen ska nämligen beakta samtliga rättsliga och faktiska omständigheter när den beslutar om den fortsatta handläggningen av ett klagomål. I synnerhet är den skyldig att noga undersöka de faktiska och rättsliga omständigheter som den fått kännedom om genom klagandens försorg (se dom av den 17 maj 2001, IECC/kommissionen, C-450/98 P, REG, EU:C:2001:276, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

19 Det följer härvid av fast rättspraxis att det är av än mer grundläggande betydelse att de skyddsregler som enligt unionsrätten tillerkänns i administrativa förfaranden iakttas när institutionerna förfogar över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning, och att bland dessa skyddsregler återfinns särskilt den behöriga institutionens skyldighet att omsorgsfullt och opartiskt pröva samtliga relevanta omständigheter i det aktuella fallet (se dom av den 17 december 2008, HEG och Graphite India/rådet, T-462/04, REG, EU:T:2008:586, punkt 68 och där angiven rättspraxis). Unionsdomstolens kontroll av hur kommissionen har utövat sitt utrymme för skönsmässig bedömning av klagomål får emellertid inte föranleda unionsdomstolen att ersätta kommissionens bedömning med sin egen, utan syftet är att kontrollera att det omtvistade beslutet inte är fattat på grundval av materiellt oriktiga uppgifter om de faktiska omständigheterna, att det inte skett någon felaktig rättstillämpning och att det inte heller har gjorts någon uppenbart oriktig bedömning eller förekommit maktmissbruk (se dom av den 15 september 2010, CEAHR/kommissionen, T-427/08, REU, EU:T:2010:517, punkt 65 och där angiven rättspraxis).

20 Vad gäller domstolsprövningen av ett kommissionsbeslut grundat på artikel 13.2 i förordning nr 1/2003, syftar den till att kontrollera att det omtvistade beslutet inte är fattat på grundval av materiellt oriktiga uppgifter om de faktiska omständigheterna och att kommissionen inte har gjort någon felaktig rättstillämpning, uppenbart oriktig bedömning eller gjort sig skyldig till maktmissbruk när den har bedömt att en medlemsstats konkurrensmyndighet redan har handlagt ett klagomål. Det ska emellertid erinras om att kontrollen av beslut från medlemsstaternas konkurrensmyndigheter enbart ankommer på de nationella domstolarna, vilka fyller en grundläggande funktion i tillämpningen av unionens konkurrensregler.

Den första grundens första del: Felaktig rättstillämpning

21 Sökanden har gjort gällande att begreppet *handläggning av ett ärende av en medlemsstats konkurrensmyndighet* i den mening som avses i artikel 13.2 i förordning 1/2003, varigenom kommissionen får avvisa ett klagomål, ska tolkas mot bakgrund av artikel 5 i den förordningen, i vilken anges de olika typer av beslut som myndigheten kan fatta. Ett ärende kan följaktligen anses ha handlagts av myndigheten endast om myndigheten efter en preliminär utredning i vart fall har beslutat om att det inte finns skäl för den att ingripa. Myndigheten kan emellertid inte anses ha handlagt ärendet i den mening som avses i artikel 13.2 i förordning nr 1/2003 när den endast avvisat klagomålet av prioriteringshänsyn. En sådan tolkning stöds av bestämmelserna i punkt 20 i kommissionens tillkännagivande om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter (EUT C 101, 2004, s. 43) (nedan kallat ”tillkännagivande om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter”).

22 Kommissionen och intervenienten har bestritt sökandens argument.

23 Tribunalen gör följande bedömning. Av artikel 13.2 i förordning nr1/2003 följer att ”[n]är ett klagomål har anhängiggjorts vid en medlemsstats konkurrensmyndighet eller kommissionen avseende ett avtal, beslut av en företagssammanslutning eller samordnat förfarande som redan har handlagts av en annan konkurrensmyndighet, får klagomålet avvisas”.

24 I enlighet med fast rättspraxis ska vid tolkningen av en unionsbestämmelse inte bara dess lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se dom av den 7 juni 2005, VEMW m.fl., C-17/03, REG, EU:C:2005:362, punkt 41 och där angiven rättspraxis, och av den 26 oktober 2010, Tyskland/kommissionen, T-236/07, REG, EU:T:2010:451, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

25 Det är mot bakgrund av dessa principer som det ska prövas om uttrycket ”klagomål … som redan har handlagts av en annan konkurrensmyndighet” i artikel 13.2 i förordning nr 1/2003 ska förstås så, att kommissionen får avvisa ett klagomål när en medlemsstats konkurrensmyndighet tidigare avvisat samma klagomål av prioriteringshänsyn.

26 Frågan huruvida kommissionen får avvisa ett klagomål som av prioriteringshänsyn redan avvisats av en medlemsstats konkurrensmyndighet kan besvaras genom en bokstavstolkning av artikel 13.2 i förordning nr 1/2003, mot bakgrund av den tydliga innebörden av uttrycket ”klagomål … som redan har handlagts av en annan konkurrensmyndighet”. Uttrycket har en stor räckvidd i det att det kan omfatta alla klagomål som har handlagts av en annan konkurrensmyndighet, oberoende av utgången. Lagstiftaren har således valt att inte begränsa artikelns tillämpningsområde till att endast omfatta klagomål som redan varit föremål för en annan konkurrensmyndighets beslut.

27 Vidare är den tolkning som anges ovan i punkt 26 även förenlig med systematiken i förordning nr 1/2003. Artikel 13.2 i förordningen ska nämligen läsas med beaktande av punkt 1 i den artikeln. I den punkten föreskrivs att kommissionen kan avvisa ett klagomål när det handläggs av en annan konkurrensmyndighet i en medlemsstat. Det viktiga är således inte vad konkurrensmyndighetens prövning av klagomålet mynnar ut i, utan att det har prövats av myndigheten.

28 Tolkningen ovan i punkt 26 stöds även av skäl 18 i förordning nr 1/2003, som avser artikel 13 däri (dom Toshiba Corporation m.fl., punkt 17 ovan, EU:C:2012:72, punkt 90) och där det anges att ”[d]enna bestämmelse [inte bör] hindra kommissionens i EG-domstolens rättspraxis erkända möjlighet att avvisa ett klagomål för att det saknas gemenskapsintresse, även om ingen annan konkurrensmyndighet har tillkännagett sin avsikt att handlägga ärendet”. Då kommissionen kan besluta att avvisa ett klagomål för att det saknas gemenskapsintresse – även om det inte har handlagts av en konkurrensmyndighet i en medlemsstat – kan den i än högre grad avvisa ett klagomål som har handlagts av den myndigheten men som har avvisats av den myndigheten av prioriteringshänsyn.

29 Även tillkännagivandet om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter, som syftar till att tillämpa bestämmelserna i förordning nr 1/2003 och som sökanden har åberopat, ger vid handen att tolkningen ovan i punkt 26 är riktig. I punkt 20 i tillkännagivandet anges nämligen att ”[u]ttrycket ’handlägger ärendet’ i artikel 13 i [nämnda förordning] omfattar inte bara det fallet att ett klagomål har lämnats in till en annan myndighet. Det omfattar fall där den andra myndigheten utreder eller har utrett ett ärende på eget initiativ”. Däremot anges ingenting om den slutsats som dras av konkurrensmyndigheten i en medlemsstat. I punkt 22 i tillkännagivandet anges uttryckligen den situation där ett klagomål har handlagts av en konkurrensmyndighet men har avvisats av andra skäl än att ärendet har utretts i sak. Som exempel anges den omständigheten att myndigheten inte har kunnat samla in den bevisning som krävs för att styrka överträdelsen, varvid det även anges att det är viktigt med en flexibilitet som gör det möjligt för en annan myndighet att göra en egen utredning och själv handlägga ärendet. Domstolen har i övrigt erkänt konkurrensmyndigheternas stora utrymme för skönsmässig bedömning i syfte att säkerställa att ärendena handläggs av de därtill mest lämpade myndigheterna, när den vad beträffar artikel 13.1 i förordning nr 1/2003 har preciserat att varje myndighet har möjligheten och inte skyldigheten att avvisa ett klagomål som ingetts till den på grund av att en annan myndighet redan handlägger samma ärende (dom Toshiba Corporation, punkt 17 ovan, EU:C:2012:72, punkt 90).

30 De argument som sökanden har framfört mot bakgrund av artikel 5 i förordning nr 1/2003 föranleder inte tribunalen att göra någon annan tolkning än den som gjorts ovan i punkt 26.

31 Sökanden har gjort gällande att artikel 13.2 i förordning nr 1/2003 ska läsas mot bakgrund av artikel 5 i samma förordning, som avser behörigheten för medlemsstaternas konkurrensmyndigheter att tillämpa artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF i enskilda ärenden. Enligt sökanden får kommissionen inte avvisa ett klagomål som inte har varit föremål för ett sådant beslut av en medlemsstats konkurrensmyndighet som anges i artikel 5 i förordningen. Sökanden anser att beslutet från NMa av den 16 december 2009 inte utgör ett beslut som antagits med stöd av artikel 5 i förordningen, eftersom det ”utgör mindre än det maximala som är tillåtet för en nationell konkurrensmyndighet, som är att slå fast att det inte finns skäl för den att ingripa” då NMa inte har prövat om villkoren för ett förbud är uppfyllda.

32 Artikel 5 i förordning nr 1/2003, vilken sorterar under kapitel II avseende behörighet, definierar de beslut som medlemsstaternas konkurrensmyndigheter får meddela vid tillämpningen av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF i enskilda ärenden. I artikel 5 första stycket i förordningen föreskrivs sålunda att dessa myndigheter, som prövar i sak, på eget initiativ eller till följd av ett klagomål får fatta beslut om att kräva att en överträdelse ska upphöra, förordna om interimistiska åtgärder, godta åtaganden, ålägga böter, förelägga viten eller ålägga andra påföljder som föreskrivs i den nationella lagstiftningen. I artikel 5 andra stycket i samma förordning anges att ”[om de nationella konkurrensmyndigheterna] på grundval av de uppgifter som de förfogar över finner att villkoren för ett förbud inte är uppfyllda, får de även besluta om att det inte finns skäl för dem att ingripa”. Som svar på frågan huruvida de nationella konkurrensmyndigheterna kunde besluta att artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF inte hade överträtts, har domstolen preciserat att artikel 5 i förordningen ska tolkas så, att uppräkningen av de beslut som myndigheterna kan anta är uttömmande (dom av den 3 maj 2011, Tele2 Polska, C-375/09, REU, EU:C:2011:270, punkterna 19–30).

33 I artikel 13.2 i förordning nr 1/2003, som sorterar under kapitel IV avseende samarbete, föreskrivs emellertid endast att klagomålet ska ha handlagts av en annan konkurrensmyndighet och inte att klagomålet nödvändigtvis ska ha varit föremål för ett beslut (se punkt 26 ovan). Såsom kommissionen har angett i det angripna beslutet, föreskriver bestämmelsen följaktligen inte att den medlemsstats konkurrensmyndighet som redan avvisat klagomålet är tvungen att anta ett beslut. Även om det antas att en avvisning av ett klagomål som meddelas av en medlemsstats konkurrensmyndighet av prioriteringshänsyn inte utgör ett beslut i den mening som avses i artikel 5, får kommissionen i ett sådant fall således tillämpa artikel 13.2.

34 NMa:s beslut av den 16 december 2009 kan under alla omständigheter betraktas som ett beslut grundat på artikel 5 andra stycket i förordning nr 1/2003. Såsom kommissionen har gjort gällande, omfattar nämligen den bestämmelsen samtliga fall där en medlemsstats konkurrensmyndighet bedömer att de uppgifter som den förfogar över inte gör det möjligt för den att finna att villkoren för ett förbud är uppfyllda, utan att det är nödvändigt att den vidtagit inledande utredningsåtgärder. I förevarande fall bedömde NMa emellertid nödvändigtvis att villkoren för ett förbud inte var uppfyllda, när den i sitt beslut av den 16 december 2009 fann att en prövning mot bakgrund av artikel 102 FEUF av de avgifter som tillämpats från april 2009 skulle ge samma resultat som prövningen av det tredje klagomålet, och när den således avvisade det andra klagomålet i enlighet med sin prioriteringspolitik. Bedömningen att ett beslut att avvisa ett klagomål som en medlemsstats konkurrensmyndighet har fattat av prioriteringshänsyn utgör ett beslut grundat på artikel 5 andra stycket i förordning nr 1/2003 är vidare förenlig med dom Tele2 Polska, punkt 32 ovan (EU:C:2011:270). I den domen fann domstolen att uppräkningen i artikeln av de typer av beslut som en nationell myndighet kan fatta är uttömmande. En annan tolkning skulle medföra att medlemsstaternas konkurrensmyndigheter fråntas möjligheten att avvisa klagomål av prioriteringshänsyn, trots att nationella konkurrensmyndigheter använder sig av denna möjlighet när de fattar mer eller mindre formella beslut att skilja ett ärende från sig. Tolkningen ovan i punkt 26 är således förenlig med artikel 5 i förordning nr 1/2003, eftersom kommissionen får avvisa ett klagomål av det skälet att en medlemsstats konkurrensmyndighet redan har avvisat klagomålet av prioriteringshänsyn.

35 Tolkningen ovan i punkt 26 är slutligen förenlig med artikel 13.2 i förordning nr 1/2003, som även föreskriver att en medlemsstats konkurrensmyndighet får avvisa ett klagomål när det redan har handlagts av kommissionen. Eftersom kommissionen enligt fast rättspraxis är behörig att avvisa klagomål av prioriteringshänsyn (se, exempelvis, dom Vivendi/kommissionen, punkt 17 ovan, punkterna 22–25 och där angiven rättspraxis), är det även möjligt för en medlemsstats konkurrensmyndighet att avvisa ett klagomål som kommissionen redan avvisat av samma skäl.

36 Dessutom stämmer tolkningen ovan i punkt 26 överens med ett av de viktigaste syftena med förordning nr 1/2003, nämligen att införa ett effektivt decentraliserat system för tillämpning av unionens konkurrensregler. Det anges nämligen i skäl 6 i nämnda förordning att ”[f]ör att säkerställa en effektiv tillämpning av gemenskapens konkurrensregler bör konkurrensmyndigheterna i medlemsstaterna göras mera delaktiga i tillämpningen av reglerna”. I skäl 15 i samma förordning anges dessutom att ”[k]ommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter bör tillsammans bilda ett nätverk av offentliga myndigheter som tillämpar gemenskapens konkurrensregler i nära samarbete”. Genom förordningen har således det tidigare centraliserade systemet upphört och i överensstämmelse med subsidiaritetsprincipen så har en ordning med större delaktighet från medlemsstaternas konkurrensmyndigheter inrättats, och de ges i det syftet behörighet att genomföra unionens konkurrensrätt (dom av den 8 mars 2007, France Télécom/kommissionen, T-339/04, REG, EU:T:2007:80, punkt 79). ”För att säkerställa att ärendena handläggs av de därtill mest lämpade myndigheterna i nätverket”anges det i skäl 18 i förordningen att ”[det bör] införas en allmän regel som ger en konkurrensmyndighet möjlighet att avbryta eller avsluta ett ärende på grund av att en annan myndighet handlägger eller har handlagt samma ärende, eftersom syftet är att varje ärende skall handläggas av endast en myndighet”.

37 Den tolkning som sökanden föreslår skulle ålägga kommissionen att systematiskt pröva ett klagomål varje gång en medlemsstats konkurrensmyndighet har handlagt ett ärende men inte antagit något av de beslut som anges i artikel 5 i förordning nr 1/2003 eller har antagit ett avvisningsbeslut av prioriteringshänsyn, och en sådan tolkning kan inte anses förenlig med syftet med artikel 13.2 i förordningen, nämligen att fördela resurserna effektivt inom det europeiska konkurrensnätverket.

38 Såsom intervenienten har gjort gällande strider den tolkning som sökanden föreslår dessutom mot förordningens förarbeten. Motiveringen till kommissionens förslag till rådets förordning KOM (2000) 582 slutlig om genomförandet av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget ger nämligen vid handen att syftet med artikel 13 var att undanröja risken för dubbelarbete och incitamenten att ge in klagomål till flera myndigheter.

39 Såsom kommissionen har understrukit skulle den tolkning som sökanden föreslår slutligen strida mot artikel 6 i förordning nr 1/2003, med stöd av vilken de nationella domstolarna är behöriga att tillämpa artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF. Att ålägga kommissionen en skyldighet att systematiskt pröva klagomål som medlemsstaternas konkurrensmyndigheter har avvisat av prioriteringshänsyn skulle nämligen medföra att behörigheten att kontrollera myndigheternas beslut överförs på kommissionen, vilken kontroll endast tillkommer de nationella domstolarna. Genom förordningen har det visserligen införts ett samarbete mellan kommissionen och dessa myndigheter (dom Tele2 Polska, punkt 32 ovan, EU:C:2011:270, punkt 26), men det har inte föreskrivits att kommissionen ska ersätta de nationella domstolarna, vilka fyller en grundläggande funktion i tillämpningen av unionens konkurrensregler (se skäl 7 i kommissionens förslag till rådets förordning KOM (2000) 582 slutlig om genomförandet av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget).

40 Det följer således av såväl ordalydelsen och systematiken i förordning nr 1/2003 som det syfte som förordningen eftersträvar, att kommissionen för att avvisa ett klagomål får stödja sig på att en medlemsstats konkurrensmyndighet tidigare har avvisat klagomålet av prioriteringshänsyn. Den omständigheten – även om den antas vara styrkt – att NMa i förevarande fall inte avslutade handläggningen av ärendet genom ett beslut i den mening som avses i artikel 5 i förordning nr 1/2003, och att NMa anfört prioriteringshänsyn som skäl för sitt beslut, utgör således inte hinder för kommissionen att med tillämpning av artikel 13.2 i förordningen konstatera att klagomålet redan handlagts av en medlemsstats konkurrensmyndighet och att avvisa klagomålet med hänvisning därtill.

Den första grundens andra del: Felaktig rättstillämpning och uppenbart oriktig bedömning

41 Sökanden har gjort gällande att kommissionen gjorde en felaktig rättstillämpning och en uppenbart felaktig bedömning när den stödde sig på ett beslut från NMa som avsåg ett klagomål som inte utretts utifrån unionens konkurrensregler, utan utifrån nationell lagstiftning om luftfart.

42 Kommissionen och intervenienten har bestritt sökandens argument.

43 Tribunalen gör i denna del följande bedömning. Det är riktigt att artikel 13.2 i förordning nr 1/2003, liksom samtliga bestämmelser i förordningen, avser fall av tillämpning av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF. Artikel 3.1 i förordningen föreskriver att medlemsstaternas konkurrensmyndigheter, när de tillämpar den nationella konkurrensrätten på missbruk från ett företag med dominerande ställning på marknaden som kan påverka handeln mellan medlemsstater, även ska tillämpa artikel 102 FEUF.

44 Kommissionen kan således avvisa ett klagomål med stöd av artikel 13.2 i förordning nr 1/2003 endast om klagomålet har prövats mot bakgrund av unionens konkurrensregler.

45 Det finns emellertid ingen bestämmelse i förordningen som förbjuder en medlemsstats konkurrensmyndighet att i utredningar om huruvida unionens konkurrensregler har iakttagits stödja sig på de slutsatser den har dragit i utredningar som har avsett annan nationell lagstiftning. Punkt 21 i tillkännagivandet om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter anger i övrigt endast att ”artikel 13 [i förordning nr 1/2003] kan åberopas om avtalet eller det samordnade förfarande[t] gäller samma överträdelser på samma relevanta geografiska marknad och produktmarknad”.

46 Således får kommissionen – för att avvisa ett klagomål med stöd av artikel 13.2 i förordning nr 1/2003 – stödja sig på den omständigheten att en medlemsstats konkurrensmyndighet tidigare har avvisat klagomålet efter en prövning grundad på slutsatser den dragit i en utredning som har avsett andra bestämmelser i nationell rätt, under förutsättning att prövningen har gjorts mot bakgrund av unionens konkurrensregler.

47 Det framgår av det angripna beslutet att kommissionen bedömde att NMa hade handlagt sökandens klagomål på grundval av artikel 102 FEUF. Kommissionen konstaterade att NMa bland annat hade angett i vilken utsträckning de slutsatser som dragits i utredningen utifrån luftfartslagstiftningen var relevanta för dess prövning utifrån konkurrensrätten, genom att beskriva likheterna mellan de båda lagstiftningarna, genom att jämföra likvärdigheten av de aktuella tjänsterna och genom att uppskatta den konkurrensnackdel som Schiphols avgifter gav upphov till. Kommissionen bedömde att NMa således hade prövat om avgifterna stod i proportion till kostnaderna, att NMa hade jämfört dem med andra internationella flygplatsers avgifter och att NMa hade uppskattat dessa med beaktande av kvaliteten på den tjänst som sökanden tillhandahölls. Slutligen bedömde kommissionen att det inte ankom på kommissionen att uttala sig om NMa:s argument och slutsatser, eller om den metodik som NMa använt sig av.

48 Det framgår i övrigt av NMa:s beslut av den 16 december 2009 att sökandens klagomål prövades mot bakgrund av artikel 24 MW och artikel 102 FEUF. I sitt beslut fann NMa bland annat, såsom kommissionen har angett i det angripna beslutet, att bedömningen av begreppen icke-diskriminering och skälighet i artikel 8.25 d punkterna 2 och 3 WL liknade den som gjordes inom ramen för unionens konkurrensregler. NMa erinrade även om att den i sitt beslut av den 14 juli 2009 hade tolkat bestämmelserna i WL i enlighet med unionsdomstolens praxis avseende artikel 102 FEUF. Vidare angav NMa att det i förevarande fall inte var nödvändigt att definiera den relevanta marknaden, vilken ska definieras inom ramen för en utredning grundad på bestämmelser i konkurrensrätten, eftersom NMa utgick från att Schiphol hade en ekonomisk maktställning.

49 Mot denna bakgrund finner tribunalen att kommissionen inte gjort någon felaktig rättstillämpning genom att avvisa sökandens klagomål med stöd av artikel 13.2 i förordning nr 1/2003, då den bedömde att en medlemsstats konkurrensmyndighet hade handlagt klagomålet med beaktande av artikel 102 FEUF.

50 Samtidigt som sökanden har medgett att de aktuella bestämmelserna i WL delvis hänför sig till begrepp i unionens konkurrensrätt, har sökanden framfört fem argument som syftar till att visa att kommissionen gjorde en uppenbart felaktig bedömning när den fann att NMa hade handlagt dess klagomål med beaktande av artikel 102 FEUF.

51 Det framgår ovan i punkt 20 att när tribunalen besvarar sökandens argument måste tribunalen begränsa sig till att kontrollera att kommissionen – när den avvisade klagomålet med stöd av artikel 13.2 i förordning nr 1/2003 – inte gjorde en felaktig rättstillämpning eller en uppenbart felaktig bedömning när den fann att NMa redan hade handlagt sökandens klagomål mot bakgrund av unionens konkurrensregler. Härvid ankom det på kommissionen att kontrollera att NMa inte hade avvisat sökandens klagomål utan att först ha prövat detsamma mot bakgrund av unionens konkurrensregler. Tribunalens kontroll ska emellertid inte omfatta någon bedömning av huruvida NMa:s beslut var välgrundat eller av det förfarande eller den metodik som NMa använt sig av (någon sådan bedömning har kommissionen för övrigt inte gjort). Det är de nationella domstolarna som har att göra denna bedömning.

52 Sökanden har understrukit att NMa inte definierade den relevanta marknaden, vilket enligt sökanden är nödvändigt för varje prövning av huruvida artikel 102 FEUF har iakttagits, och att kommissionen följaktligen inte kunde anse att NMa hade handlagt klagomålet mot bakgrund av den artikeln. Tribunalen finner emellertid att detta argument saknar verkan och därför ska lämnas utan avseende

med hänsyn till räckvidden av och syftet med tribunalens kontroll (se ovan punkt 51). Argumentet hänför sig nämligen till metodiken och till huruvida den analys som NMa har vidtagit för den fortsatta handläggningen av sökandens klagomål var välgrundad.

53 För fullständighetens skull ska det konstateras att NMa inte var skyldig att definiera den relevanta marknaden i förevarande fall.

54 Det är riktigt att det enligt rättspraxis är av grundläggande betydelse att den relevanta marknaden definieras för att avgöra om ett företag befinner sig i en dominerande ställning, eftersom konkurrensmöjligheterna endast kan bedömas utifrån de aktuella varornas eller tjänsternas egenskaper, enligt vilka egenskaper dessa varor eller tjänster skulle vara särskilt lämpade för att tillgodose konstanta behov och endast i ringa omfattning vara utbytbara mot andra produkter eller tjänster (dom av den 21 februari 1973, Europemballage och Continental Can/kommissionen, 6/72, REG, EU:C:1973:22, punkt 32, och av den 30 januari 2007, France Télécom/kommissionen, T-340/03, REG, EU:T:2007:22, punkt 78). Enligt fast rättspraxis är i övrigt en dominerande ställning en situation där ett företag har en sådan ekonomisk maktställning att det har möjlighet att förhindra en effektiv konkurrens på den relevanta marknaden, genom att detta företag i betydande omfattning kan agera oberoende i förhållande till konkurrenterna, kunderna och, i sista hand, konsumenterna (dom av den 14 februari 1978, United Brands och United Brands Continentaal/kommissionen, 27/76, REG, EU:C:1978:22, punkt 65, av den 13 februari 1979, Hoffmann-La Roche/kommissionen, 85/76, REG, EU:C:1979:36, punkt 38, och France Télécom/kommissionen, se ovan, EU:T:2007:22, punkt 99).

55 I förevarande fall framgår det emellertid av NMa:s beslut av den 14 juli 2009 att det antogs att intervenienten hade en ekonomisk maktställning och att eftersom intervenienten hade en dominerande ställning – vilket NMa påpekade i punkt 16 i sitt beslut av den 16 december 2009 – saknades det anledning att definiera den relevanta marknaden. Kommissionen gjorde således under inga omständigheter något uppenbart fel i sitt beslut när den bedömde att sökandens klagomål hade handlagts i enlighet med den prövning som föreskrivs i unionens konkurrensrätt.

56 Vidare har sökanden gjort gällande att NMa hade dragit en annan slutsats om en prövning hade gjorts utifrån artikel 102 FEUF, vad gäller intervenientens missbruk av diskriminerande priser.

57 Det ska inledningsvis erinras om att det inte ankommer på tribunalen att pröva lagenligheten av NMa:s beslut (se punkt 51 ovan). Däremot ankommer det på tribunalen att kontrollera att kommissionen inte gjorde en felaktig rättstillämpning eller en uppenbart oriktig bedömning när den fann att NMa redan hade handlagt sökandens klagomål genom att använda den definition av diskriminering som återfinns i artikel 102 FEUF.

58 Det framgår härvid av det angripna beslutet att NMa beaktade den definition av diskriminering som återfinns i artikel 102 FEUF i sitt beslut av den 14 juli 2009. Såsom kommissionen angav i det angripna beslutet prövade NMa i sitt beslut av den 14 juli 2009 nämligen både likvärdigheten av de tjänster som intervenienten tillhandahöll olika luftfartsföretag och uppskattat den konkurrensnackdel som avgifterna gav upphov till (punkterna 113–156). Vid denna prövning angav NMa uttryckligen att den använde sig av den definition av diskriminering som återfinns i artikel 102 FEUF, sådan den tolkats av domstolen (punkt 33).

59 Sökanden har vidare gjort gällande att NMa hade angett i ett annat beslut att även om begreppen i WL kan tolkas med hjälp av konkurrensrätten, så ska den sammantagna bedömningen av ett ärende som rör WL inte göras utifrån konkurrensrätten och att frågor om ett åsidosättande av konkurrensreglerna inte kunde besvaras inom ramen för en utredning enligt WL. Även om det antas att denna omständighet är korrekt, finner tribunalen emellertid att den inte påverkar det angripna beslutets lagenlighet, eftersom kommissionen i förevarande fall inte var bunden av den bedömning NMa hade gjort i ett annat ärende och eftersom det följer av det ovan angivna att kommissionen faktiskt kontrollerade att NMa hade handlagt klagomålet mot bakgrund av artikel 102 FEUF.

60 Sökanden har även gjort gällande att prövningen av ett klagomål enligt WL endast görs av luftfartsavdelningen, vars behörighet och befogenhet skiljer sig från konkurrensavdelningens, och inte beaktar de allmänna målen med unionens konkurrenspolitik. Tribunalen finner emellertid att sökanden inte kan vinna framgång med detta argument, eftersom luftfartsavdelningen utgjorde en avdelning inom den nederländska konkurrensmyndigheten och eftersom NMa antog sitt beslut, på vilket kommissionen grundade sitt beslut att avvisa sökandens klagomål, som ett kollegium. I artikel 13.2 i förordning nr 1/2003, liksom i hela förordningen, hänvisas till ”en medlemsstats konkurrensmyndighet”, utan att någon åtskillnad görs mellan olika avdelningar inom myndigheten. Det är således inte nödvändigt att känna till vilket arbetslag som handlade sökandens klagomål enligt WL, eftersom NMa prövade sökandens klagomål utifrån konkurrensrätten och eftersom det följer av det ovan angivna att NMa hade rätt att stödja sig på den analys som gjorts inom ramen för klagomålet enligt WL.

61 Slutligen kan sökanden inte vinna framgång med argumentet att det angripna beslutet medför att en stor kategori av eventuellt missbruk undgår konkurrensmyndigheternas kontroll i strid med artikel 102 FEUF. Det följer nämligen av det ovan angivna att det angripna beslutet i själva verket inte har medfört att intervenienten har undantagits från tillämpningen av artikel 102 FEUF.

62 Av vad som anförts följer att sökanden inte har visat att kommissionen gjorde en uppenbart felaktig bedömning när den fann att NMa hade handlagt dess klagomål på grundval av artikel 102 FEUF.

63 Kommissionen gjorde således inte någon felaktig rättstillämpning eller någon uppenbart felaktig bedömning när den fann att NMa hade handlagt sökandens klagomål mot bakgrund av unionens konkurrensrätt.

64 Den första grunden ska därför underkännas i sin helhet.

Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

65 Sökanden anser att det angripna beslutet inte är tillräckligt motiverat i den del kommissionen avvisade klagomålet i andra hand på grund av bristande unionsintresse.

66 Kommissionen har gjort gällande att sökanden inte kan vinna framgång med den andra grunden (som måste anses vara en andrahandsgrund), eftersom det angripna beslutet, som kompletteras av NMa:s beslut av den 16 december 2009, klart anger skälen till att ärendet inte har ett tillräckligt unionsintresse.

67 Tribunalen gör följande bedömning. Det framgår av det angripna beslutet att kommissionen, som grundade sitt beslut på artikel 13.2 i förordning nr 1/2003, dessutom angav att klagomålet under alla omständigheter kunde avvisas på grund av bristande unionsintresse med hänsyn till att sannolikheten för att fastställa en överträdelse var liten, med beaktande av den analoga slutsats som NMa drog efter sin utredning.

68 Det ska inledningsvis konstateras att eftersom det enbart är i andra hand som kommissionen avvisade sökandens klagomål med hänvisning till bristande unionsintresse, kan den andra grunden inte medföra att det angripna beslutet ogiltigförklaras även om den skulle godtas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 februari 1997, FFSA m.fl./kommissionen, T-106/95, REG, EU:T:1997:23, punkt 199).

69 Det framgår under alla omständigheter att det angripna beslutet är tillräckligt motiverat. Enligt fast rättspraxis innebär inte artikel 7 i förordning nr 1/2003 att den som inger ett klagomål skulle ha rätt att kräva att kommissionen fattar ett slutligt beslut vad beträffar förekomsten av den påstådda överträdelsen, och kommissionen är enligt denna artikel inte skyldig att under alla omständigheter fortsätta förfarandet fram till det stadium där den kan fatta ett slutligt beslut (dom av den

18 oktober 1979, GEMA/kommissionen, 125/78, REG, EU:C:1979:237, punkt 18, och av den 17 maj 2001, IECC/kommissionen, C–449/98 P, REG, EU:C:2001:275, punkt 35). Kommissionen är däremot skyldig att noga undersöka de faktiska och rättsliga omständigheter som den fått kännedom om genom klagandenas försorg (dom av den 11 oktober 1983, Schmidt/kommissionen, 210/81, REG, EU:C:1983:277, punkt 19, och av den 17 november 1987, British American Tobacco och Reynolds Industries/kommissionen, 142/84 och 156/84, REG, EU:C:1987:490, punkt 20). En klagande har rätt att få besked om utgången av sitt klagomål genom ett beslut av kommissionen, mot vilket talan kan väckas vid domstol (dom av den 18 mars 1997, Guérin automobiles/kommissionen, C-282/95 P, REG, EU:C:1997:159, punkt 36, och IECC/kommissionen, ovan, punkt 35).

70 Kommissionen är härvid skyldig att lämna en motivering när den inte avser att vidta någon åtgärd med anledning av ett klagomål. Eftersom motiveringen ska vara så preciserad och utförlig att tribunalen kan göra en effektiv prövning av hur kommissionen har utövat sin befogenhet att skönsmässigt fastställa med vilken prioritet klagomål ska behandlas, är denna institution skyldig att ange de faktiska omständigheter som ligger till grund för beslutet, samt de rättsliga överväganden som har föranlett kommissionen att anta beslutet (beslut av den 31 mars 2011, EMC Development/kommissionen, C-367/10 P, EU:C:2011:203, punkt 75).

71 I förevarande fall framgår det av det angripna beslutet att kommissionen bedömde att sannolikheten för att fastställa en överträdelse av artikel 102 FEUF var begränsad, med hänsyn till NMa:s slutsatser. Det ska emellertid erinras om att kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter enligt artiklarna 4 och 5 i förordning nr 1/2003 har parallell behörighet för tillämpningen av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF, och att förordningens systematik vilar på ett nära samarbete dem emellan. Kommissionen kan således inom ramen för sin bedömning även beakta åtgärder som vidtagits av dessa nationella myndigheter (dom Vivendi/kommissionen, punkt 17 ovan, EU:T:2013:538, punkt 26).

72 Härav framgår att kommissionen har uppfyllt sin motiveringsskyldighet genom att klart och otvetydigt ange de faktiska omständigheter och den rättsliga bedömning som legat till grund för dess slutsats att det endast fanns en mycket liten sannolikhet för att artikel 102 FEUF hade överträtts. Eftersom dessa preciseringar gör det möjligt för tribunalen att göra en faktisk kontroll av hur kommissionen använde sitt utrymme för skönsmässig bedömning i det angripna beslutet, är det angripna beslutet tillräckligt motiverat i detta hänseende.

73 Talan kan således inte bifallas på den andra grunden, varför talan ska ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

74 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen och Schiphol har yrkat att sökanden ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, ska kommissionens och Schiphols yrkanden bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (andra avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) easyJet Airline Co. Ltd ska ersätta rättegångskostnaderna.

Martins Ribeiro Gervasoni Madise

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 21 januari 2015.

Underskrifter