RETTENS DOM (Anden Afdeling)
18. maj 1994 *

I sag T-37/92,

Bureau européen des unions de consommateurs, Bruxelles, og

National Consumer Council, London,

ved advokaterne Konstantinos Adamantopoulos og George Metaxas, Athen, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Arsène Kronshagen, 12, boulevard de la Foire,

sagsøgere,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved Julian Currall, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

* Processprog: engelsk.

angående en påstand om annullation af en skrivelse fra Kommissionen af 17. marts 1992 vedrørende en begæring indgivet af sagsøgerne 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 (EFT 1959-1962, s. 81), som angår en aftale, hvorved indførslen af japanske motorkøretøjer til Det Forenede Kongerige begrænses,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Anden Afdeling)

sammensat af præsidenten, J. L. Cruz Vilaça, og dommerne A. Kalogeropoulos, D. P. M. Barrington, A. Saggio og J. Biancarelli,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 8. december 1993,

afsagt følgende

Dom

Sagens baggrund

1 Bureau européen des unions de consommateurs (herefter benævnt »BEUC«) er en belgisk forening, der ikke arbejder med gevinst for øje, som er anerkendt ved kongeligt dekret af 20. oktober 1990, og som bl.a. har til formål at sammenslutte

forbrugerorganisationer inden for Fællesskabet og andre europæiske lande for at styrke, forsvare og repræsentere forbrugernes interesser over for EF's institutioner. National Consumer Council (herefter benævnt »NCC«) er oprettet af Det Forenede Kongeriges regering i 1975 med det formål at klarlægge forbrugernes interesser og varetage dem over for centrale og lokale forvaltningsgrene og andre offentlige myndigheder samt over for handels-og tjenesteydelselsessektoren, industrien og de liberale erhverv.

2 Den 16. september 1991 indgav BEUC, NCC og Association for Consumer Research en begæring til Kommissionen 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 (EFT 1959-1962, s. 81, herefter benævnt »forordning nr. 17«). Begæringen vedrørte den aftale (herefter benævnt »ordning«), som var indgået mellem British Society of Motor Manufacturers and Traders (herefter benævnt »SMMT«) og Japan Automobile Manufacturers Association (herefter benævnt »JAMA«) med det formål at begrænse udførslen af japanske motorkøretøjer til Det Forenede Kongerige til 11% af det samlede årlige salg heraf. Klagerne gjorde gældende, dels at aftalen stred mod EØF-traktatens artikel 85, stk. 1, dels at de restriktioner for adgangen til markedet, som ordningen indebar, udgjorde et misbrug af en dominerende stilling fra SMMT's side, som var i strid med EØF-traktatens artikel 86.

3 I sit svar af 13. januar 1992 henledte Kommissionen klagernes opmærksomhed på den handelsaftale, som blev indgået mellem Fællesskabet og Japan den 31. juli 1991, hvorefter alle bilaterale aftaler om kvantitative restriktioner for indførslen af motorkøretøjer fra Japan og restriktioner for indregistreringen heraf skulle erstattes af en fælles EF-politik med udgangen af 1992. Kommissionen anførte, at den ikke under disse omstændigheder fandt, at der var den nødvendige interesse for Fællesskabet i at indlede en formel undersøgelsesprocedure. Den tilføjede dog, at den ufortøvet ville tage begæringen op til fornyet behandling, hvis det efter den 1. januar 1993 fremgik, at der stadig fandtes indførselsrestriktioner, eller der var indgået aftaler eller bestod en samordnet praksis vedrørende indførslen fra de øvrige medlemsstater. Endelig meddelte Kommissionen klagerne, at den ville tage skridt til at afslutte sagens behandling, medmindre klagerne inden fire uger

fremlagde dokumentation for, at der var grund til at foretage en yderligere undersøgelse af deres begæring.

4 Ved skrivelse af 17. januar 1992 bekræftede sagsøgerne over for Kommissionen, at de havde modtaget dens svarskrivelse og meddelte, at de agtede at uddybe deres synspunkter, i hvilket øjemed de anmodede Kommissionen om at tilsende dem en kopi af den aftale, som var indgået mellem Fællesskabet og Japan, og hvortil Kommissionen havde henvist i sin skrivelse.

5 Ved skrivelse af 31. januar 1992 tilsendte Kommissionen sagsøgerne ordlyden af de officielle kommunikéer, som var offentliggjort efter aftalens indgåelse, idet den oplyste, at aftalens fulde ordlyd var fortrolig.

6 Ved skrivelse af 13. februar 1992 bekræftede BEUC den tidligere indgivne begæring, dels på egne vegne, dels på vegne af de to andre klagere, idet den bestred Kommissionens opfattelse, og fastholdt, at der uanset aftalen mellem Fællesskabet og Japan var den fornødne fællesskabsinteresse i at indlede en undersøgelse vedrørende den af sagsøgerne anfægtede ordning. Endvidere fremførte BEUC en række argumenter i tilgift til de allerede anførte, som den anmodede Kommissionen om at tage hensyn til, før den traf en endelig beslutning.

7 Ved skrivelse af 19. februar 1992 bekræftede Kommissionen modtagelsen af denne skrivelse og bad om godkendelse til at tilsende SMMT en kopi af skrivelsen for at indhente sidstnævntes kommentar dertil.

8 I en skrivelse af 21. februar 1992 uddybede sagsøgerne den analyse, som de havde foretaget i skrivelsen af 13. februar 1992 med hensyn til, om aftalen mellem Fællesskabet og Japan ville indebære, at den af sagsøgerne ved klagen af 16. september 1991 anfægtede ordning måtte antages at fortsætte eller ophøre. Som konklusion på skrivelsen gentog sagsøgerne deres begæring om, at Kommissionen indledte en udtømmende undersøgelse af spørgsmålet.

9 Ved skrivelse af 26. februar 1992 afslog sagsøgerne Kommissionens anmodning af 19. februar 1992 om at gøre SMMT bekendt med sagsøgernes skrivelse af 13. februar 1992.

10 I den skrivelse fra Kommissionen af 17. marts 1992, som er anfægtet under nærværende sag, meddelte Kommissionen sagsøgerne, af hvilke grunde den fandt, at der ikke på sagens daværende stadium var nogen fællesskabsinteresse i at undersøge den påtalte ordning på grundlag af konkurrencereglerne.

11 Denne skrivelse lyder således:

»Thank you for your letters of 13 February and of 21 February 1992.

I think it may be useful if I comment as follows. ...

...

(i) The Commission, on behalf of the Community, and the Japanese authorities agreed last July on an arrangement on motor vehicles. Under this, the Community committed itself to abolishing national restrictions of any kind by 1st January 1993 at the latest, while the Japanese authorities accepted a transitional period to facilitate the adjustment of Community producers to adequate levels of international competitiveness. The United Kingdom, like the other Member States, accepted this agreement, which of course applies to the current arrangement between SMMT and JAMA.

We would add that the Japanese authorities only agreed to cooperate with the Community on a transitional period, on condition that the national restrictions would be abolished by 1st January 1993.

We have no reason, therefore, to doubt that the arrangement between SMMT and JAMA will end by 1st January 1993.

(ii) If we were to 'investigate and evaluate' the effects in the past of the arrangements, we would have to take into account the fact that while they were in operation the Community had no common policy on direct exports of cars from Japan. The Commission therefore did not object to Member States' measures restricting those imports. The SMMT-JAMA arrangements were known to, and permitted by, the UK authorities. Also, the Commission does not consider itself obliged to investigate possible past infringements of competition law if the main purpose of such an investigation would be to facilitate possible claims for compensation by private parties.

(iii) We do not accept your argument ... that commercial policy considerations should not be taken into account when deciding whether to carry out an investigation under EC competition rules into arrangements concerning direct exports to the Community from a third country, which are now certain to end in 9 months at the latest. The situation would have been different if the SMMT-JAMA arrangements had not been known to, and permitted by, the UK authorities, or if they had primarily concerned trade between EC Member States, or if the arrangement was likely to continue after the Community policy comes into effect. We would, in any case, like to clarify the commercial policy considerations in this case. An essential aim of the arrangement is to eliminate barriers to trade within the Community (as part of the single market programme) and to liberalise the Community market. The transitional period will be completely terminated by 31st December 1999 after which the Community market will be fully liberalised in accordance with the rules of international trade.

(iv) We did not suggest that the consensus with Japan legitimated past arrangements retroactively. What we said is that the consensus means that the SMMT-JAMA arrangements will come to an end this year, and that in the circumstances we are not obliged to investigate them or to put an end to them before then.

(v) Any criticisms which you may wish to make of the validity or enforceability of the consensus between the Community and Japan or any issues concerning any legal effects within the Community which that agreement may have, are not, it seems to us, questions of Community competition law.

(vi) It does not seem to us that the arguments raised in point 6 of your letter significantly alter the position.

As the SMMT-JAMA arrangements were permitted by the UK authorities for commercial policy reasons, we do not think that there is a Community interest in investigating the arrangements under competition law at this stage.

The UK authorities will not be in a position, in the future, to permit any such arrangements. For these reasons we do not think that if we do not investigate these arrangements, this will make it significantly more likely that the motor industry will engage in anticompetitive practices in the future.

Your letter of 21 February seems to relate to the future rather than to the past or the present. We do not see how an investigation would help to clarify the answers to the further questions you raise, which concern what you see as aspects of the consensus with Japan. The way in which that consensus will be implemented is still being considered, and it seems to me that it would be better if I were to reply to your letter of 21 February when that has been decided.

The fact that we do not propose to investigate the past and present SMMT-JAMA arrangements does not, of course, alter your association's rights, whatever they may be, to make claims in national courts. Nor does it constitute an expression of opinion as to the lawfulness of any possible aspect of the arrangements, such as those suggested in point 6 of your letter of 13 February.

We note that you reserve the right to take the matter further if you wish to do so.

Signed

J. Temple Lang

Director.«

[»Tak for Deres skrivelser af 13. februar og 21. februar 1992.

Jeg finder, der er grund til at knytte følgende kommentarer til skrivelserne. ...

...

i) I juli sidste år indgik Kommissionen, på Fællesskabets vegne, en aftale med de japanske myndigheder om motorkøretøjer. Ifølge denne aftale forpligtede Fællesskabet sig til at afskaffe alle former for nationale restriktioner senest den 1. januar 1993, mens de japanske myndigheder på deres side accepterede en overgangsperiode for at lette fællesskabsproducenterne tilpasningen til den internationale konkurrence. Ligesom de øvrige medlemsstater accepterede Det Forenede Kongerige aftalen, som naturligvis tillige omfatter den nuværende ordning mellem SMMT og JAMA.

Jeg skal tilføje, at de japanske myndigheder udelukkende indvilligede i at sam-

arbejde med Fællesskabet inden for overgangsperioden på den betingelse, at de nationale restriktioner ville blive afskaffet før den 1. januar 1993.

Kommissionen har derfor ikke grund til at betvivle, at ordningen mellem SMMT og JAMA vil ophøre inden den 1. januar 1993.

ii) Hvis Kommissionen skulle foretage en undersøgelse af ordningens fortidige virkninger, måtte den tage hensyn til, at Fællesskabet ikke, så længe ordningen var i kraft, havde nogen fælles politik vedrørende den direkte udførsel af biler fra Japan. Det var grunden til, at Kommissionen ikke gjorde indsigelse mod medlemsstaternes foranstaltninger til begrænsning af disse indførsler. Myndighederne i Det Forenede Kongerige var bekendt med og havde godkendt SMMT-JAMA-ordningen. Desuden anser Kommissionen sig ikke forpligtet til at undersøge eventuelle fortidige overtrædelser af konkurrenceretten, såfremt hovedformålet med en sådan undersøgelse er at gøre det lettere for private at rejse eventuelle erstatningskrav.

iii) Kommissionen kan ikke acceptere Deres argument om, ... at der ikke skal tages handelspolitiske hensyn i betragtning ved afgørelsen af, om der på grundlag af EF's konkurrenceregler bør foretages en undersøgelse af aftaler vedrørende direkte udførsler til Fællesskabet fra et tredjeland, som med sikkerhed vil blive bragt til ophør senest om ni måneder. Der ville have foreligget en anden situation, såfremt myndighederne i Det Forenede Kongerige ikke havde været bekendt med og godkendt SMMT-JAMA-ordningen, eller hvis ordningen primært havde berørt handelen inden for EF-medlemsstaterne eller måtte antages at blive opretholdt efter, at EF har iværksat en fælles politik. Kommissionen vil dog i al fald gerne præcisere de handelspolitiske hensyn i den foreliggende sag. Det er et væsentligt formål med handelsaftalen at fjerne hindringer for samhandelen inden for Fællesskabet (som led i bestræbelserne på at oprette et indre marked) og at liberalisere EF's marked. Overgangsperioden udløber endeligt den 31. december 1999, hvorefter EF's marked vil være

fuldstændig liberaliseret i overensstemmelse med reglerne for den internationale handel.

iv) Kommissionen hævder ikke, at handelsaftalen med Japan legitimerer de tidligere aftaler med tilbagevirkende gyldighed, men mener, at aftalen vil indebære, at SMMT-JAMA-ordningen vil ophøre i år, og at Kommissionen ikke under disse omstændigheder er forpligtet til at undersøge nævnte ordning eller foranledige den bragt til ophør forinden.

v) Deres eventuelle kritikpunkter vedrørende gyldigheden eller anvendelsen af handelsaftalen mellem Fællesskabet og Japan samt de problemer, som kan opstå på grund af aftalens retsvirkninger inden for Fællesskabet, er ikke efter Kommissionens opfattelse spørgsmål, som henhører under Fællesskabets konkurrenceret.

vi) Endvidere ændrer de argumenter, som De har gjort gældende i skrivelsens punkt 6, ikke efter Kommissionens opfattelse afgørende ved situationen.

Da SMMT-JAMA-ordningen var godkendt af myndighederne i Det Forenede Kongerige ud fra handelspolitiske overvejelser, mener Kommissionen ikke, at der på sagens nuværende stadium består den fornødne fællesskabsinteresse i at undersøge ordningen på grundlag af gældende konkurrenceregler.

Myndighederne i Det Forenede Kongerige vil ikke i fremtiden kunne godkende sådanne ordninger. Det er derfor Kommissionens opfattelse, at risikoen for, at bilindustrien i fremtiden vil følge en konkurrencebegrænsende praksis på området, ikke vil blive væsentligt forøget ved, at Kommissionen afholder sig fra at undersøge ordningen.

Deres skrivelse af 21. februar synes snarere at vedrøre fremtiden og ikke så meget nutidige eller fortidige forhold. Det ses ikke, hvorledes en undersøgelse skulle bidrage til en afklaring af de øvrige spørgsmål, som De rejser, og som efter Deres opfattelse har forbindelse med handelsaftalen med Japan. Det er stadig på overvejelsesstadiet, hvorledes denne aftale nærmere skal gennemføres, og jeg tror derfor, det vil være bedst, om jeg venter med at besvare Deres skrivelse af 21. februar, indtil dette er afgjort.

Selv om Kommissionen ikke agter at foretage en undersøgelse af den tidligere og nuværende SMMT-JAMA-ordning, ændrer dette naturligvis ikke ved Deres eventuelle adgang til at anlægge sag ved de nationale domstole. Der er heller ikke hermed taget stilling til ordningens lovlighed på en række punkter, såsom de punkter, De har fremhævet i punkt 6 af Deres skrivelse af 13. februar.

Kommissionen har taget til efterretning, at De forbeholder Dem retten til eventuelt at tage videre skridt i sagen.

(underskrevet)

J. Temple Lang

Direktør.«]

Retsforhandlinger og parternes påstande

12 Ved stævning registreret på Rettens Justitskontor den 20. maj 1992 har sagsøgerne anlagt sag rettet mod Kommissionens skrivelse af 17. marts 1992.

13 Ved særskilt dokument indgivet den 25. juni 1992 har Kommissionen nedlagt påstand om sagens afvisning.

14 Ved dokument indleveret den 4. august 1992 har sagsøgerne taget stilling til Kommissionens formalitetsindsigelse og påstået indsigelsen forkastet.

15 Ved kendelse af 9. november 1992 har Retten (Anden Afdeling) besluttet, at formalitetsspørgsmålet skal behandles samtidig med realiteten.

16 Den skriftlige forhandling er afsluttet den 2. april 1993 med, at Kommissionen har indgivet duplik.

17 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Anden Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Forud herfor har den dog opfordret Kommissionen til at fremlægge visse dokumenter og besvare en række skriftlige spørgsmål. Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens mundtlige spørgsmål i retsmødet den 8. december 1993.

18 Sagsøgerne har nedlagt følgende påstande:

»1) Kommissionens beslutning, som blev meddelt sagsøgerne ved skrivelse af 17. marts 1992 — og hvorved Kommissionen afslog at indlede en procedure i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17 dels vedrørende en aftale mellem brancheorganisationer, hvorved indførslen af japanske biler til Det Forenede Kongerige begrænses, dels vedrørende SMMT's og JAMA's misbrug af en dominerende stilling som følge af, at de har indført restriktioner for indførslen af japanske biler til Det Forenede Kongerige — annulleres i medfør af EØF-traktatens artikel 173 og 174.

2) Kommissionen tilpligtes at afholde sagens omkostninger.«

19 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

»1) Sagen afvises.

2) Subsidiært frifindes Kommissionen.

3) Sagsøgerne tilpligtes at betale sagens omkostninger.«

Formaliteten

Sammenfatning af parternes argumenter

20 Kommissionen har påstået sagen afvist, for det første med den begrundelse, at skrivelsen af 17. marts 1992 udgør Kommissionens »første reaktion« på begæringen, og at den er affattet under den indledende fase i undersøgelsesproceduren forud for tilsendelsen af en meddelelse i henhold til 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 (EFT 1963-1964, s. 42, herefter benævnt »forordning nr. 99«), hvorfor den ikke er en retsakt, som kan efterprøves i medfør af traktatens artikel 173 (jf. Rettens dom af 10.7.1990, sag T-64/89, Automec mod Kommissionen, Sml. II, s. 367, herefter benævnt »Automec I«, præmis 45).

21 For det andet anfører Kommissionen, at den anfægtede skrivelse ikke berører sagsøgernes retsstilling. Ved skrivelsen blev sagsøgerne nemlig forsikret om, at den

angiveligt foreliggende overtrædelse snarest ville ophøre, hvorfor deres rettigheder ikke blev krænket af denne grund, ligesom det stod sagsøgerne frit for at anlægge sag til prøvelse af et endeligt afslag på deres klage eller at rejse passivitetssøgsmål.

22 For det tredje anfører Kommissionen, at man på grundlag af handelsaftalen mellem Fællesskabet og Japan efter al sandsynlighed måtte antage, at den anfægtede overtrædelse ville ophøre med slutningen af 1992. Herefter er såvel klagen som den foreliggende sag uden genstand, da Kommissionen ikke kan være forpligtet til at indlede en undersøgelse vedrørende fortidige omstændigheder.

23 Endelig anfører Kommissionen subsidiært, at den anfægtede skrivelse, som er underskrevet af en direktør ved Generaldirektoratet for Konkurrence, ikke kan betragtes som en afgørelse om henlæggelse af klagen, da den hverken er underskrevet af en person, som er bemyndiget hertil, nemlig det medlem af Kommissionen, under hvem konkurrenceområdet sorterer, eller i dennes fravær, af et andet medlem af Kommissionen. Efter Kommissionens opfattelse burde BEUC i betragtning af de opgaver, som påhviler den, være bekendt med forskellen mellem en skrivelse, som er underskrevet af en direktør, og en skrivelse underskrevet af et medlem af Kommissionen.

24 Hertil har sagsøgerne anført, at allerede den skrivelse af 13. januar 1992, som er nævnt ovenfor, indeholdt en foreløbig vurdering, idet Kommissionen heri angav, at der ikke efter dens opfattelse var den nødvendige fællesskabsinteresse i at indlede en formel procedure, og heri anførte, at den ville træffe de fornødne forholdsregler til at afslutte sagens behandling, medmindre klagerne inden fire uger fremlagde dokumentation for, at en yderligere undersøgelse af klagen var berettiget. Følgelig opfylder denne skrivelse alle betingelserne for at kunne betragtes som en meddelelse i henhold til artikel 6 i forordning nr. 99, selv om Kommissionen ikke selv har betegnet den som en meddelelse. Efter sagsøgernes opfattelse vedrører den anfægtede skrivelse af 17. marts 1992 derfor et mere fremskredent stadium i undersøgelsesproceduren, hvorfor Kommissionen ikke med føje kan hævde, at proceduren vedrørende klagen ikke kom længere end til den første fase af undersøgelsesproceduren. Endvidere konkluderer sagsøgerne på grundlag af en gennemgang af selve indholdet af skrivelsen af 17. marts 1992 og den

sammenhæng, hvori den blev udfærdiget, at den reelt har karakter af en endelig beslutning, hvorved Kommissionen afslår at indlede en undersøgelsesprocedure i henhold til artikel 3 i forordning nr. 17.

25 Herudover anfører sagsøgerne, at skrivelsen af 17. marts 1992 berører deres interesser, idet den afskærer dem fra at blive medinddraget i en undersøgelsesprocedure eller i at anlægge sag vedrørende en endelig beslutning. De fremhæver, at der ikke er grundlag for den antagelse, at den anfægtede konkurrencebegrænsende ordning skulle ophøre med at have virkning og anfører i den forbindelse, at Kommissionen selv i den anfægtede skrivelse har indrømmet, at det på daværende tidspunkt stadig var under overvejelse, hvorledes handelsaftalen mellem Fællesskabet og Japan skulle gennemføres. Følgelig må spørgsmålet om, hvorvidt overtrædelsen også virkelig er bragt til ophør efter sagsøgernes opfattelse betragtes som et spørgsmål vedrørende realiteten.

26 Endelig anfører sagsøgerne, at skrivelsen af 17. marts 1992 ikke mister sin karakter af et endeligt afslag på sagsøgernes begæring, blot fordi den var underskrevet af en direktør og ikke af et medlem af Kommissionen. Hvem der har underskrevet dokumentet, er hverken efter gældende forordninger eller efter Domstolens og Rettens praksis noget afgørende kriterium for, om der foreligger en beslutning i traktatens artikel 173's forstand.

Rettens bemærkninger

27 Hvad angår Kommissionens første argument om, at den anfægtede skrivelse ikke er nogen beslutning, er det fast retspraksis, at der foreligger retsakter eller beslutninger, som kan gøres til genstand for annullationssøgsmål i henhold til traktatens artikel 173, når foranstaltningerne har retligt bindende virkninger, som kan berøre sagsøgerens interesser gennem en væsentlig ændring af hans retsstilling. Specielt kan retsakter eller beslutninger, hvis tilblivelse omfatter flere stadier, navnlig sådanne, som afslutter en intern procedure, principielt kun anfægtes, hvis det drejer sig om foranstaltninger, som definitivt fastlægger institutionens standpunkt som

afslutning på denne procedure, modsat foreløbige foranstaltninger, der har til formål at forberede den endelige beslutning (Domstolens dom af 11.11.1981, sag 60/81, IBM mod Kommissionen, Sml. s. 2639; ovennævnte dom i Automec I).

28 For at kunne vurdere den anfægtede skrivelses retlige karakter på grundlag af de førnævnte, i retspraksis fastlagte principper, må skrivelsen undersøges på grundlag af den procedure, som er fastsat i artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 17 for undersøgelse af begæringer.

29 Som anført af Retten i førnævnte dom i sagen Automec I, præmis 45, 46 og 47, består proceduren for undersøgelsen af en klage af tre på hinanden følgende faser. Under den første fase, som påbegyndes efter klagens indgivelse, indsamler Kommissionen de oplysninger, der er nødvendige for at tage stilling til klagen. Under denne fase kan der bl.a. ske en uformel udveksling af synspunkter og oplysninger mellem Kommissionen og klageren for at klargøre de faktiske og retlige omstændigheder, som ligger til grund for klagen, og for at give klageren mulighed for at uddybe sine påstande, eventuelt under hensyntagen til Kommissionens første reaktion herpå. Under den anden fase tilkendegiver Kommissionen i en meddelelse til klageren, af hvilke grunde den ikke mener at kunne tage begæringen til følge og giver denne lejlighed til at fremsætte sine eventuelle bemærkninger inden for en af Kommissionen fastsat frist. Under den tredje fase af proceduren gør Kommissionen sig bekendt med klagerens bemærkninger. Denne fase kan afsluttes med en endelig beslutning, selv om artikel 6 i forordning nr. 99 ikke giver udtrykkelig mulighed herfor.

30 Som Retten har fastslået i dommen i sagen Automec I (præmis 45 og 46) kan hverken de foreløbige bemærkninger, som Kommissionen i givet fald fremsætter under den første fase af proceduren vedrørende undersøgelsen af klagerne, eller de i henhold til artikel 6 i forordning nr. 99 afgivne meddelelser betragtes som retsakter, der kan efterprøves. Derimod kan der anlægges sag vedrørende en beslutning, som indeholder et endeligt afslag på klagen, og hvormed sagsbehandlingen afsluttes (Domstolens dom af 11.10.1983, sag 210/81, Demo-Studio Schmidt mod Kommissionen, Sml. s. 3045, af 28.3.1985, sag 298/83, CICCE mod Kommissionen, Sml.

s. 1105, og af 17.11.1987, forenede sager 142/84 og 156/84, BAT og Reynolds mod Kommissionen, Sml. s. 4487).

31 Som følge heraf må det afgøres, om skrivelsen af 17. marts 1992, som hævdet af Kommissionen, henhører under den første fase af proceduren vedrørende undersøgelsen af klagerne, eller om den, som hævdet af sagsøgerne, må anses for en beslutning, der indeholder et endeligt afslag på den klage, som sagsøgerne havde indgivet til Kommissionen.

32 Hvad angår dette spørgsmål må Retten konstatere, at skrivelsen af 17. marts 1992 udgør afslutningen på den brevveksling mellem sagsøgerne og en direktør ved Kommissionens Generaldirektorat for Konkurrence, som indledtes med sidstnævntes skrivelse af 13. januar 1992. I denne første skrivelse erklærede den pågældende direktør, at handelsaftalen mellem SMMT og JAMA snarest ville ophøre, når aftalen mellem Fællesskabet og Japan var trådt i kraft, og anførte videre i skrivelsen:

»Under these circumstances, there does not seem to be a sufficiently strong Community interest in opening a formal procedure. On the basis of this preliminary legal appraisal, it is therefore not intended to pursue your application.

However, if there were any evidence that the said restriction on the importation of Japanese cars into the UK was continuing after 1.1.1993, or if there were any evidence of any agreement or concerted practice concerning imports from other Member States, we would take up your complaint again immediately.

The appropriate steps will be taken to close this file unless you give us, within 4 weeks of the date of receipt of this letter, material grounds for further consideration of your complaint«.

[»Under disse forhold synes der ikke at være en tilstrækkeligt klar fællesskabsinteresse i at indlede en formel procedure. Kommissionen agter derfor ikke, ud fra denne første retlige vurdering, at fortsætte undersøgelsen vedrørende Deres begæring.

Såfremt det imidlertid måtte fremgå, at der stadig findes restriktioner for indførslen af japanske biler til Det Forenede Kongerige efter den 1.1.1993, eller at der er indgået aftaler eller består en samordnet praksis vedrørende indførsler fra andre medlemsstater, skal Kommissionen ufortøvet tage Deres klage op til fornyet behandling.

Kommissionen vil tage skridt til at afslutte sagens behandling, medmindre De inden fire uger efter modtagelsen af nærværende skrivelse fremlægger dokumentation for, at der er grund til at foretage en yderligere undersøgelse af Deres klage.«]

33 Ved de to førnævnte skrivelser af 13. og 21. februar 1992 besvarede sagsøgerne de indsigelser, som Kommissionen havde gjort gældende i den første af de to skrivelser, og gentog deres begæring om en undersøgelse. Skrivelsen fra Kommissionen af 17. marts 1992, som anfægtes under sagen, udgør et svar på disse to skrivelser.

34 Vedrørende skrivelsen af 17. marts 1992 skal Retten bemærke, dels at det heraf klart fremgår, at Kommissionen ikke på det pågældende stadium af proceduren havde til hensigt at foretage en undersøgelse af den anfægtede ordning på grundlag af gældende konkurrenceregler, dels at Kommissionens grunde hertil fremgår af skrivelsen. Retten finder desuden, at skrivelsen af 13. januar 1992 indeholder alle de fornødne elementer til at kunne betragtes som en meddelelse i henhold til artikel 6 i forordning nr. 99, da det dels er angivet i skrivelsen, af hvilke grunde Kommissionen fandt det berettiget at afslå klagen, dels udtrykkeligt anføres i skrivelsen, at sagens behandling påtænkes afsluttet, om end der gives klagerne en frist til at fremsætte eventuelle bemærkninger. Under disse omstændigheder må Retten forkaste Kommissionens første argument om, at den anfægtede skrivelse blot skal betragtes som en »første reaktion« fra Kommissionens side, der er tilkendegivet under den første af de tre faser af undersøgelsesproceduren. Efter sit indhold og

sammenhængen må den anfægtede skrivelse derimod betragtes som en beslutning, der indeholdt et afslag på klagen, og som hører til den sidste fase af undersøgelsesproceduren.

35 Denne beslutnings endelige karakter modsiges ikke af den omstændighed, at skrivelsens koncipist anvender udtrykket »på sagens nuværende stadium« (»at this stage«) i den passage i skrivelsen, hvori det i øvrigt hedder, at »Kommissionen (ikke mener), at der på sagens nuværende stadium består den fornødne fællesskabsinteresse i at undersøge ordningen på grundlag af gældende konkurrenceregler« (»we do not think that there is a Community interest in investigating the arrangements under competition law at this stage«). Dette udtryk må efter sammenhængen forstås således, at det sigter til det næstsidste afsnit i skrivelsen af 13. januar 1992, hvori Kommissionen indvilligede i at tage klagen op til fornyet behandling, såfremt der stadig, efter den 1. januar 1993, fandtes restriktioner for indførslen af japanske biler til Det Forenede Kongerige eller var indgået aftaler eller bestod en samordnet praksis vedrørende indførslerne fra andre medlemsstater. Det er helt normalt, at der i en beslutning fra en administrativ myndighed tages et sådant forbehold for det tilfælde, at der kommer nye omstændigheder for dagen (jf. dommen i sagen Automec I, præmis 57).

36 Hvad angår Kommissionens andet argument om, at den anfægtede skrivelse ikke berører sagsøgernes retsstilling, bemærkes, at ifølge fast retspraksis skal de fysiske eller juridiske personer, som har mulighed for at indgive en begæring ifølge artikel 3, stk. 2, litra b), i forordning nr. 17, af hensyn til såvel retssikkerheden som til en korrekt anvendelse af traktatens artikel 85 og 86 kunne anlægge sag til beskyttelse af deres berettigede interesser, såfremt deres begæring helt eller delvis ikke tages til følge (Domstolens dom af 25.10.1977, sag 26/76, Metro mod Kommissionen, Sml. s. 1875, præmis 13). I den foreliggende sag fremgår det dels, at Kommissionen ikke bestrider sagsøgernes berettigede interesse i at indgive en begæring i henhold til artikel 3, stk. 2, litra b), i forordning nr. 17, og dels er det ubestridt, at Kommissionen ved den anfægtede beslutning har afslået sagsøgernes begæring. Følgelig må dette argument forkastes.

37 Hvad angår det tredje argument om, at genstanden for klagen og søgsmålet er bortfaldet, siden aftalen mellem Fællesskabet og Japan trådte i kraft, finder Retten, at dette spørgsmål henhører under sagens realitet.

38 Hvad endelig angår argumentet om, at skrivelsens koncipist ikke havde kompetence til at afsende skrivelsen, bemærkes, at det ifølge fast retspraksis principielt er uden betydning for adgangen til at rejse et annullationssøgsmål, hvilken form den pågældende retsakt eller beslutning har, men at det afgørende for, om der foreligger en retsakt i artikel 173's forstand, er indholdet (jf. dom i førnævnte sag IBM mod Kommissionen, præmis 9). Ganske vist har Domstolen fastslået, at en »sådan ... skrivelse ..., som Generaldirektoratet for Konkurrence tilstillede (det pågældende selskab), ... (ikke er en) beslutning ... efter den i artikel 2 og 6 i forordning nr. 17 angivne betydning« (Domstolens dom af 10.7.1980, sag 99/79, Lancôme, Sml. s. 2511, præmis 10; se endvidere domme afsagt samme dato, i de forenede sager 253/78 og 1/79, 2/79 og 3/79, Giry og Guerlain m.fl., Sml. s. 2327, præmis 12, og sag 37/79, Marty, Sml. s. 2481, præmis 9). Domstolens vurdering blev imidlertid foretaget på grundlag af en række kriterier, som beroede dels på sagens faktiske baggrund, dels på de formelle forpligtelser som helhed, der er pålagt Kommissionen i henhold til artikel 2 og 6 i forordning nr. 17, men som netop ikke er foreskrevet for så vidt angår begæringer i henhold til artikel 3. Når det, som anført ovenfor, fremgår af den foreliggende sag, at den anfægtede retsakt indeholder en klar og endelig vurdering af den begæring, som Kommissionen har fået forelagt af klagerne, kan afgørelsen af, hvilken karakter denne retsakt reelt må antages at have, ikke ændres af det forhold alene, at det er Kommissionens tjenestegrene, som har foretaget vurderingen, idet artikel 3 i forordning nr. 17 i modsat fald ville blive berøvet sin tilsigtede virkning. Følgelig må argumentet om, at skrivelsens koncipist savnede fornøden kompetence, og at behandlingen på nuværende stadium af sagens prøvelse bør begrænses til formalitetsspørgsmålet, forkastes.

39 Af samtlige de anførte grunde må Kommissionens formalitetsindsigelse følgelig forkastes.

Realiteten

40 Sagsøgerne har fremført seks anbringender til støtte for påstandene. For det første, at Kommissionen har tilsidesat sine forpligtelser i forbindelse med behandlingen af klagen; for det andet, at den anfægtede beslutning er utilstrækkeligt begrundet; for det tredje, at beslutningen er behæftet med en retsvildfarelse; for det fjerde, at der er foretaget et fejlagtigt skøn af den anfægtede aftales virkninger for handelen mellem medlemsstaterne; for det femte, at der er foretaget en fejlagtig vurdering af genstanden for klagen, og for det sjette, at Kommissionens afslag på at indlede en undersøgelse vedrørende den anfægtede konkurrencebegrænsende praksis under henvisning til den handelspolitik, som føres af fællesskabsinstitutionerne, er ulovligt.

41 Det fremgår efter Rettens opfattelse af de førnævnte dele af den anfægtede beslutning, at den er baseret på tre grunde. For det første har Kommissionen hovedsagelig anført i beslutningen, navnlig i beslutningens begrundelse under punkt i), at den anfægtede ordning, som var anledningen til sagsøgernes begæring til Kommissionen, formentlig ville ophøre med at have virkning efter den 1. januar 1993 under hensyn til, at handelsaftalen mellem Fællesskabet og Japan snarest ville træde i kraft. Heraf konkluderede Kommissionen i skrivelsen, at når henses til det korte tidsrum inden den 1. januar 1993, ville den undersøgelse, som Kommissionen anmodedes om at foretage, i det væsentlige komme til at vedrøre fortidige omstændigheder. Efter Kommissionens opfattelse bestod der derfor ikke længere den fornødne interesse i at tage begæringen til følge. For det andet anfører Kommissionen hovedsagelig i beslutningens punkt ii), iii) og vi), at de pågældende nationale myndigheder i det foreliggende tilfælde ganske vist var bekendt med og havde godkendt den anfægtede ordning, men at de ikke længere var berettiget til at godkende en sådan aftale i fremtiden. Når de pågældende nationale myndigheder i lighed med myndighederne i de øvrige medlemsstater havde godkendt betingelserne for den handelsaftale, som var indgået mellem Fællesskabet og Japan, havde Fællesskabet ikke nogen interesse i en undersøgelse af den anfægtede ordning. For det tredje anfører Kommissionen som begrundelse for, at den havde taget handelspolitiske hensyn i betragtning ved vurderingen af Fællesskabets interesse i at fortsætte undersøgelsen, at den skønnede, at den anfægtede praksis ikke primært berørte samhandelen mellem medlemsstater [jf. beslutningens punkt iii), andet punktum]. Vedrørende dette argument har Kommissionen anført i svarskriftet, at når den pågældende praksis kun har ringe virkning for samhandelen mellem medlemsstater, kan Kommissionen gå ud fra, at den ikke vil påvirke det fælles markeds funktion i tilstrækkelig grad til, at det kan begrunde en fortsættelse af undersøgelsen.

42 For at kunne bedømme, om Kommissionens begrundelse for afslaget på klagen er lovlig i betragtning af de anbringender, som gøres gældende af sagsøgerne, og som er nævnt i det foregående, finder Retten først at måtte behandle det andet anbringende, hvormed sagsøgerne i realiteten anfægter berettigelsen af den første grund, som anføres, til afslaget på klagen, dernæst det tredje anbringende, hvormed sagsøgerne anfægter berettigelsen af den anden grund til afslaget på klagen, og endelig behandle det fjerde anbringende, hvormed sagsøgerne anfægter den tredje grund til afslaget.

Det andet anbringende, hvorefter den første grund til afslaget på klagen er fejlagtig

43 Sagsøgernes andet anbringende er, at den anfægtede beslutning er utilstrækkeligt begrundet og dermed i strid med traktatens artikel 190. De anfører, at den anfægtede ordning, som ikke i den anfægtede beslutning udtrykkeligt bestrides at være uforenelig med fællesskabsrettens konkurrenceregler, har en negativ virkning på bilpriserne og salget af biler. De anfører endvidere, at det ikke er tilstrækkeligt forklaret i den anfægtede beslutning, hvilken virkning handelsaftalen mellem Fællesskabet og Japan kan tænkes at få. Det fremgår således ikke, hvorledes aftalen kan bringe den påtalte konkurrencebegrænsende praksis til ophør, dels da Kommissionen ikke er i stand til nærmere at angive, hvorledes handelsaftalen nærmere skal gennemføres, dels da det er en følge af erklæringerne fra de to kontraherende parter, at der indtil 1999 skal gælde en midlertidig begrænsning i udførslerne til Det Forenede Kongerige, hvorved de eksporterede biler begrænses til omkring 7% af det samlede årlige salg.

44 Kommissionen har anført, at sagsøgernes anbringende beror på en urigtig forudsætning om, at Kommissionen er forpligtet til at undersøge begæringer om påståede overtrædelser af konkurrencereglerne. Kommissionen har efter sin egen opfattelse klart godtgjort, at klagen blev afvist, fordi der ikke var den nødvendige fællesskabsinteresse, og at begrundelsen for denne konklusion er tilstrækkelig.

45 Som Retten har fastslået i dommen af 18. september 1992 i sag T-24/90, Automec mod Kommissionen (Sml. II, s. 2223, herefter benævnt »Automec II«) er Kommis-

sionen ikke forpligtet til at foretage en undersøgelse, når den har fået forelagt en begæring i henhold til artikel 3, stk. 2, i forordning nr. 17. Retten præciserede dog i samme dom, at Kommissionen er forpligtet til at foretage en omhyggelig undersøgelse af de faktiske og retlige omstændigheder, som klageren bringer til dens kundskab, for at bedømme, om disse omstændigheder giver grund til at antage, at der er begået handlinger, som kan begrænse konkurrencen inden for det fælles marked og påvirke samhandelen mellem medlemsstater. Når Kommissionen, som i det foreliggende tilfælde, har besluttet at henlægge klagen uden at foretage en undersøgelse, må den legalitetskontrol, som Retten udøver, have til formål at efterprøve om den anfægtede beslutning er truffet på grundlag af urigtige faktiske omstændigheder, samt om den er behæftet med en retsvildfarelse, et åbenbart fejlskøn eller magtfordrejning (førnævnte dom i sagen Automec II, præmis 79 og 80).

46 Retten skal i den foreliggende sag bemærke, at Kommissionen ikke bestrider, at der er indgået en ordning mellem SMMT og JAMA vedrørende indførslen af biler fra Japan til Det Forenede Kongerige, men at Kommissionen ikke finder, at der består den fornødne fællesskabsinteresse i at foretage en undersøgelse af denne ordning på grundlag af konkurrencereglerne.

47 I så henseende bemærkes, at Kommissionen lovligt ved bestemmelsen af hvilken prioritet der bør gives de sager, den får forelagt, kan henholde sig til den fællesskabsinteresse, som sagerne udviser. Dette indebærer imidlertid ikke, at Kommissionens virksomhed dermed unddrages retlig prøvelse, da Kommissionen som følge af begrundelseskravet i traktatens artikel 190 ikke kan nøjes med at foretage en almindelig henvisning til Fællesskabets interesse. Kommissionen er derimod efter traktatens artikel 190, når den træffer en beslutning, hvorved den afviser en klage under henvisning til, at der ikke foreligger den fornødne fællesskabsinteresse, forpligtet til at angive de retlige og faktiske grunde, som har ført Kommissionen til denne antagelse, og som kan berettige, at den indleder en undersøgelse eller afholder sig derfra. Det er i kraft af en legalitetskontrol med disse grunde, at Retten kan varetage sin opgave, som består i at føre retlig kontrol med Kommissionens virksomhed (dommen i sagen Automec II, præmis 85).

48 Da sagsøgerne med det andet anbringende i realiteten anfægter berettigelsen af den første grund til afslaget på klagen, må Retten følgelig for at kunne tage stilling til det andet anbringende undersøge lovligheden af denne første grund.

49 Indledningsvis må det konstateres, at den anfægtede konkurrencebegrænsende praksis består i en aftale mellem to sammenslutninger af virksomheder, hvoraf den ene har hjemsted på en af medlemsstaternes område. Det kan derfor ikke som udgangspunkt udelukkes, at den pågældende aftale, som har til formål at begrænse indførsler fra et tredjeland til en af medlemsstaternes område, falder ind under traktatens artikel 85, stk. 1, eller eventuelt artikel 86.

50 For at efterprøve, om den første grund til afslaget på klagen er berettiget, må det følgelig undersøges, om indgåelsen af en handelsaftale mellem Fællesskabet og Japan ville have til følge, som anført i beslutningen, at den anfægtede ordning ophørte inden den 1. januar 1993, og om det som følge heraf var tvivlsomt, om der bestod den nødvendige fællesskabsinteresse i at foretage en undersøgelse af en praksis, som i det væsentlige vedrørte fortidige omstændigheder.

51 I så henseende må Retten fastslå, at udsagnet i skrivelsen om, at den pågældende aftale ville ophøre inden den 1. januar 1993, er baseret på, at Fællesskabet ved handelsaftalen med Japan havde forpligtet sig til at afskaffe samtlige nationale begrænsninger i indførslen af japanske biler senest den 1. januar 1993, herunder dem, som beror på den i sagen anfægtede ordning.

52 Til støtte for, at dette udsagn er sagligt begrundet, har Kommissionen påberåbt sig en række dokumenter, som hidrører fra perioden dels forud for, dels efter den anfægtede beslutning. Hvad for det første angår dokumenterne forud for den anfægtede beslutning har Kommissionen — som svar på et skriftligt spørgsmål fra Retten, hvorved Kommissionen er blevet opfordret til at fremlægge dokumentation for sin antagelse om, at der ikke var grund til at tvivle på, at den anfægtede ordning ville ophøre inden den 1. januar 1993 — fremlagt en meddelelse, som Fællesskabet og Japan i forening tilsendte General Agreement on Tarifs and Trade (Den Almindelige Overenskomst om Told og Udenrigshandel; herefter benævnt »GATT«), og endvidere henledt Rettens opmærksomhed på tre dokumenter, som sagsøgerne i forvejen har fremlagt i sagen, nemlig to erklæringer, begge af 31. juli 1991, som blev afgivet af henholdsvis det medlem af Kommissionen, under

hvem området for forbindelser med tredjelande sorterer, og den japanske minister for international handel og industri, og som vedrører resultaterne af forhandlingerne om biler mellem Fællesskabet og Japan, samt et uddrag af protokollen vedrørende forhandlingerne i House of Commons den 17. juli 1991.

53 Hvad for det første angår erklæringerne fra Fællesskabets og Japans repræsentanter af 31. juli 1991, bemærkes, at det første afsnit af erklæringen fra medlemmet af Kommissionen, hvori de foranstaltninger opregnes, som Fællesskabet har forpligtet sig til at træffe som led i handelsaftalen med Japan, ikke indeholder nogen angivelse af, at denne aftale i sig selv skulle medføre, at den i sagen anfægtede ordning ville ophøre, om end det hedder i meddelelsen: »France, Italy, Spain and Portugal will ease the levels of quantitative restrictions (including restrictions on registration) imposed upon vehicles imported from Japan from now and totally abolish them by the end of 1992 at the latest«. [»Frankrig, Italien, Spanien og Portugal vil fremover lempe de kvantitative restriktioner for motorkøretøjer (herunder restriktionerne for indregistrering), som indføres fra Japan, og afskaffe dem fuldstændigt senest med udgangen af 1992.«] Heller ikke erklæringen fra den japanske minister indeholder nogen angivelse af, at restriktionerne for indførslerne til Det Forenede Kongerige ville blive afskaffet, selv om det i første afsnit af meddelelsen hedder: »the Japanese side welcomes the liberalisation of motor vehicle imports from Japan in France, Italy, Spain and Portugal through elimination of all existing quantitative restrictions (including restrictions on registration) ...«. [»Japan udtrykker tilfredshed over den liberalisering i indførslen af motorkøretøjer fra Japan til Frankrig, Italien, Spanien og Portugal, som beror på afskaffelsen af alle de gældende kvantitative restriktioner (herunder restriktioner for indregistrering) ...«].

54 Det angives endda udtrykkeligt i punkt 2 i erklæringen fra den japanske minister, som sagsøgerne har fremhævet, at der indtil den 31. december 1999 vil blive opretholdt en midlertidig begrænsning i udførslerne af japanske motorkøretøjer til de nævnte fire medlemsstaters område samt til Det Forenede Kongerige. Det hedder herom i ministerens erklæring: »The Japanese side will monitor motor vehicle exports to the market of the Community as a whole and the markets of its specific member countries: i.e. France, Italie, Spain, Portugal and the United Kingdom. Such monitoring will be completely terminated at the end of 1999«. [»Fra japansk side vil der blive ført kontrol med udførslerne af motorkøretøjer til Fællesskabets

marked som helhed og til markederne i visse af medlemsstaterne, nemlig Frankrig, Italien, Spanien, Portugal og Det Forenede Kongerige. Denne kontrol vil ophøre fuldstændigt med udgangen af 1999.«]. I punkt 4 i den japanske ministers erklæring anføres det, at antallet af udførsler af japanske biler til Det Forenede Kongerige formodes at ville nå op på 190 000 i 1999, hvilket tal var beregnet på grundlag af en forventet efterspørgsel på 2 700 000 biler. Under disse forhold finder Retten, at det påhvilede Kommissionen at præcisere i den anfægtede beslutning, i hvilket omfang den overgangsordning, som skulle gælde indtil den 31. december 1999, og som i øvrigt, som anført af sagsøgerne, ville indebære en begrænsning af udførslerne til omkring 7% af det samlede salg, skulle gennemføres på et andet grundlag end den ordning, som sagsøgerne havde anfægtet i deres klage. Så længe der intet var præciseret herom, kan det ikke udelukkes, at den begrænsning af de japanske udførsler til Det Forenede Kongerige, som udtrykkeligt er tilladt inden for overgangsperioden frem til den 31. december 1999, blot beror på, at den aftale mellem branchesammenslutningerne, som blev indgået inden handelsaftalen af 31. juli 1991, forlænges. Det kan derfor ikke udelukkes, at de gennemførelsesbestemmelser for overgangsordningen, som skal anvendes i perioden mellem den 1. januar 1993 og den 31. december 1999, er uforenelige med Fællesskabets konkurrenceret, navnlig da medlemmet af Kommissionen i sin erklæring af samme dag udtrykkeligt erkendte, at indførselsrestriktioner er uforenelige med Fællesskabets konkurrenceregler, og at denne modstrid, som anført i det foregående, ikke umiddelbart ophører med den aftale, som er indgået mellem Fællesskabet og Japan.

55 Hvad dernæst angår meddelelsen af 16. oktober 1991, som Fællesskabet og Japan i forening tilsendte GATT, og som Kommissionen har fremlagt under sagen, bemærkes, at ganske vist skal ifølge denne meddelelse »alle former for nationale restriktioner« for indførsler af biler fra Japan afskaffes, men denne meddelelse vedrører udelukkende stater, hvor sådanne restriktioner beror på statslige foranstaltninger, og indeholder ikke nogen angivelse af, at også foranstaltninger truffet af erhvervsdrivende eller sammenslutninger af erhvervsdrivende skal afskaffes. Selv om det endvidere bekræftes i meddelelsen, at japanske udførsler bl.a. til Det Forenede Kongerige skal begrænses inden for en overgangsperiode mellem den 1. januar 1993 og den 31. december 1999, er der ikke i meddelelsen ligesom det er tilfældet med de øvrige dokumenter, der er gennemgået i det foregående, indeholdt nogen angivelse af efter hvilke retningslinjer, denne begrænsning nærmere skal gennemføres.

56 Hvad endelig angår de forhandlinger i House of Commons, som Kommissionen har henvist til, er det Rettens opfattelse, henset til de erklæringer, som er gennemgået i det foregående, og som de kontraherende parter har afgivet, efter at de pågældende forhandlinger havde fundet sted, og efter at handelsaftalen var indgået, at en ikke nærmere dokumenteret udtalelse fra et nationalt parlamentsmedlem, som er fremsat under forhandlinger i en medlemsstats parlament, ikke i sig selv giver grundlag for at bestemme det nærmere indhold af en handelsaftale, som Kommissionen har indgået på Fællesskabets vegne med et tredjeland.

57 Efter Rettens opfattelse udgør de dokumenter, Kommissionen har henvist til, således ingenlunde, som anført i den anfægtede beslutning, noget bevis for, at handelsaftalen mellem Fællesskabet og Japan ville medføre, at den anfægtede ordning, som sagen er udsprunget af, ophørte inden den 1. januar 1993.

58 Hvad angår de dokumenter fra perioden efter den anfægtede beslutning, som Kommissionen har fremlagt, må Retten konstatere, at de i hvert fald ikke afkræfter denne konklusion. Det gælder navnlig den pressemeddelelse af 9. april 1992, hvorved præsidenten for SMMT og præsidenten for JAMA bekendtgjorde, at de to parter »in view of the implementation of the EC-MITI agreement from 1/1/93, both sides agreed that these would be the last SMMT/JAMA Presidential talks concerned with JAMA's policy of prudent marketing in the UK«.[»med henblik på gennemførelsen af EF-MITI-aftalen fra 1.1.1993 er blevet enige om, at det vil være de sidste samtaler mellem præsidenterne for SMMT-JAMA vedrørende JAMA's modererede salgspolitik i Det Forenede Kongerige«]. En sådan erklæring, fremsat af erhvervsdrivende, udgør ikke tilstrækkeligt retsgrundlag for en retsakt, udstedt af en EF-institution, hvori der end ikke henvises til erklæringen. Det fremgår heller ikke af kommunikéet fra Fællesskabernes Informationskontor i Tokyo af 1. april 1993, hvorved bekræftedes, at Fællesskabet havde afskaffet de nationale restriktioner for indførslen af motorkøretøjer fra Japan, efter hvilke nærmere retningslinjer den begrænsning af udførslerne, som parterne udtrykkeligt var blevet enige om at foretage, skulle gennemføres i praksis inden for overgangsperioden.

59 Endelig har Kommissionens repræsentant under den mundtlige forhandling som svar på Rettens spørgsmål oplyst, at der ikke er udfærdiget noget skriftligt dokument vedrørende handelsaftalen mellem Fællesskabet og Japan, og at aftalen ikke er nogen officiel aftale i EØF-traktatens artikel 113's forstand, men en politisk overenskomst. Under disse omstændigheder finder Retten, ligeledes henset til de betragtninger som helhed, der er nævnt i det foregående, at en mundtlig aftale, der udelukkende er af politisk karakter, ikke er indgået som led i en fælles handelspolitik, og hvortil der er knyttet en overgangsperiode, som udløber med udgangen af 1999, ikke berettiger Kommissionen til at besvare sagsøgernes begæring med, at aftalen ville bringe den af sagsøgerne anfægtede ordning til ophør.

60 Under disse forhold kunne det ikke, som anført i den anfægtede beslutning, anses for givet, at den anfægtede ordning ville ophøre alene som følge af handelsaftalen mellem Fællesskabet og Japan.

61 Følgelig er den første af de tre grunde, hvorpå Kommissionen har støttet sit afslag på klagen, behæftet med et åbenbart fejlskøn, således som sagsøgerne har gjort gældende med deres andet anbringende. Det andet anbringende må derfor tages til følge.

62 Som det fremgår af det foregående vedrører det andet anbringende alene berettigelsen af den første grund, som Kommissionen har anført, til afslaget på klagen. Da afslaget på klagen imidlertid, som tidligere nævnt, beror på yderligere to grunde, må det undersøges, om disse grunde kan medføre, at den anfægtede beslutning må anses for lovlig.

63 Kommissionens anden grund til afslaget på klagen er, at de nationale myndigheder var bekendt med og havde godkendt aftalen. Denne begrundelse anfægter sagsøgerne med det tredje anbringende, som de har gjort gældende til støtte for deres påstand. Det må herefter undersøges, om dette tredje anbringende er berettiget.

Det tredje anbringende, hvorefter den anden grund til afslaget på begæringen er behæftet med en retsvildfarelse

64 Sagsøgerne har herom anført, at udsagnet i den anfægtede skrivelse om, at der »ville have foreligget en anden situation, såfremt myndighederne i Det Forenede Kongerige ikke havde været bekendt med og godkendt SMMT-JAMA-ordningen, beror på en retsvildfarelse«. Efter Domstolens faste praksis må nationale retsforskrifter eller en national praksis ikke lægge sig hindrende i vejen for at anvende Fællesskabets konkurrenceret på erhvervsdrivende (Domstolens dom af 30.4.1974, sag 155/73, Sacchi, Sml. s. 409, af 16.11.1977, sag 13/77, INNO, Sml. s. 2115, af 1.10.1987, sag 311/85, Vereniging van Vlaamse Reisbureaus, Sml. s. 3801, og af 4.5.1988, sag 30/87, Bodson, Sml. s. 2479).

65 Heroverfor anfører Kommissionen, at Retten i førnævnte dom i sagen Automec II har fastslået (i præmis 75, 76 og 77), at Kommissionen som led i udøvelsen af sin administrative virksomhed selv kan bestemme, hvorledes sagerne skal prioriteres, at der hverken påhviler den nogen pligt til at tage stilling til, om den påståede overtrædelse er begået, eller til at indlede en undersøgelse derom, da en sådan undersøgelse alene kan have til formål at tilvejebringe beviser for, om der er begået en sådan overtrædelse. Kommissionen anfører i den forbindelse, at den ikke har overskredet grænserne for sin skønsbeføjelse, og at dens beslutning om ikke at ville indlede en formel procedure var baseret på, at der ikke bestod den fornødne fællesskabsinteresse i at imødekomme klagen. Dette sidste er ifølge dommen i Automec II et gyldigt kriterium for fastlæggelsen af Kommissionens prioriteter. Den tilføjer, at koncipisten af den anfægtede svarskrivelse fra Kommissionen udtrykkeligt anførte, at Kommissionen ikke derved havde taget stilling til »ordningernes lovlighed på en række punkter«. Skrivelsens koncipist hævdede ingenlunde, at der var en forbindelse mellem anvendeligheden af traktatens artikel 85 og 86 og den omstændighed, at den britiske regering var informeret om de påtalte forhold. Han anførte i den forbindelse blot, at man ikke i det omfang, problemet angik de direkte udførsler fra tredjelande, kunne se bort fra handelspolitikken ved vurderingen af sagens fællesskabsinteresse. Problemer af den karakter, som var omhandlet i skrivelsen, må efter Kommissionens opfattelse henregnes til handelspolitikken, medmindre de angår foranstaltninger, som er truffet af erhvervsdrivende eller sammenslutninger af erhvervsdrivende.

66 Vedrørende det anførte bemærkes, at den anden grund, som Kommissionen har anført, til sin afvisning af klagen vedrører den omstændighed, at den anfægtede aftale blev godkendt af myndighederne i Det Forenede Kongerige ud fra handelspolitiske hensyn. Som tidligere anført fremhæves denne omstændighed navnlig i den anfægtede beslutnings punkt ii), iii) og vi).

67 Det er Rettens opfattelse, at den anfægtede beslutning på dette punkt er behæftet med en retsvildfarelse, for så vidt den baseres på, at de nationale myndigheder i Det Forenede Kongerige var bekendt med og havde godkendt aftalen.

68 For det første er det ubestridt, at den anfægtede ordning ikke har karakter af en national handelspolitisk foranstaltning, men beror på en aftale mellem sammenslutninger af erhvervsdrivende i en branche, hvorved der gøres indgreb på markedet. Som Kommissionen selv har fremhævet, kan sådanne forholdsregler være omfattet af traktatens artikel 85, stk. 1, og evt. artikel 86, såfremt de har til formål og til følge at begrænse indførslerne til en af medlemsstaternes område.

69 For det andet er det forhold, at nationale myndigheder var bekendt med og havde godkendt eller endog tilskyndet virksomhederne til den pågældende handlemåde, under alle omstændigheder uden betydning for, om traktatens artikel 85, og i påkommende tilfælde artikel 86, kan bringes i anvendelse, således som det fremgår af fast retspraksis, hvortil sagsøgerne med rette har henvist (Domstolens dom af 10.1.1985, sag 229/83, Leclerc, Sml. s. 1, og af 29.1.1985, sag 231/83, Cullet, Sml. s. 305; Rettens dom af 29.6.1993 sag T-7/92, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 669, præmis 71). Dette forhold, som Kommissionen har fremhævet fire forskellige steder i den anfægtede beslutning, udgør derfor ikke et tilstrækkeligt retsgrundlag for Kommissionen til at afslå en begæring.

70 Følgelig er den anden af de tre grunde, som Kommissionen har anført, til afslaget på klagen behæftet med en retsvildfarelse, hvorfor også det tredje anbringende må tages til følge.

71 Da det anfægtede afslag endvidere støttes på en tredje grund, som sagsøgerne anfægter med deres fjerde anbringende, skal Retten tillige undersøge berettigelsen af dette fjerde anbringende.

Det fjerde anbringende, hvorefter den tredje grund til afslaget på begæringen er behæftet med en faktisk og retlig vildfarelse

72 Herom har sagsøgerne anført, at den af Kommissionen fremførte opfattelse, hvorefter SMMT-JAMA-ordningen ikke primært berører samhandelen mellem medlemsstaterne, beror på en retsvildfarelse og en fejlagtig vurdering af de faktiske omstændigheder. Til støtte herfor henviser sagsøgerne dels til, at en konkurrencebegrænsende praksis er omfattet af traktatens artikel 85, stk. 1, når den kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, dels til, at sagsøgerne over for Kommissionen har fremlagt en righoldig dokumentation for, at SMMT-JAMA-ordningen kan have en negativ virkning for samhandelen mellem medlemsstater. Endelig anfører sagsøgerne, at skrivelsen af 17. marts 1992 slet ikke omtaler deres dokumentation eller argumenter.

73 Heroverfor har Kommissionen anført, at den ikke har udtalt sig om ordningens lovlighed, og at den ikke på noget tidspunkt har hævdet, at ordningen var uden virkning for samhandelen mellem medlemsstater. Den har udelukkende fastslået, at ordningen formentlig havde ringe virkning for samhandelen mellem medlemsstater, og Kommissionen havde gode grunde til at antage, at den ikke ville påvirke det fælles markeds funktion i tilstrækkelig grad til, at det kunne begrunde en yderligere undersøgelse af klagen.

74 Retten skal herom bemærke, at Kommissionen i den anfægtede beslutnings punkt iii) anfører, at den omhandlede ordning ikke primært berører samhandelen mellem medlemsstater.

75 På dette punkt finder Retten, som anført af sagsøgerne, at den omhandlede ordning efter selve sin karakter kan påvirke det fælles markeds funktion. I kraft af de foranstaltninger, som ordningen består af, og hvorved indførslerne til Fællesskabet begrænses for en medlemsstats område som helhed, kan ordningen nemlig indebære en omlægning af den normale handel og kan dermed berøre samhandelen mellem medlemsstater samt styrke opdelingen i nationale markeder, hvorved den kan hæmme den sammenvoksning af markederne, som tilstræbes med traktaten (jf. Domstolens dom af 15.5.1975, sag 71/74, Frubo mod Kommissionen, Sml. s. 563, præmis 33-38, og af 11.7.1985, sag 42/84, Remia m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2545). Under disse forhold kan den begrundelse for afvisningen af klagen, som støttes på, at den påtalte overtrædelse har ringe virkning for samhandelen mellem medlemsstater, ikke retfærdiggøres blot ved en henvisning til den omstændighed, at denne overtrædelse ikke primært berører samhandelen mellem medlemsstater. I den forbindelse må det konstateres, at det ikke er præciseret nærmere i den anfægtede beslutning, hvilke virkninger den påståede overtrædelse nærmere må antages at have for samhandelen, og ikke fremgår, af hvilke grunde Kommissionen finder disse virkninger så ubetydelige, at en undersøgelse ikke er begrundet. Sagsøgerne har derfor med rette gjort gældende, at deres indvendinger på dette punkt ikke imødegås i beslutningen. Den anfægtede beslutning må herefter anses for utilstrækkelig begrundet på dette punkt.

76 Af det anførte følger, at den tredje grund, som Kommissionen har anført til støtte for sin afvisning af klagen, dels beror på en retsvildfarelse, dels er behæftet med en begrundelsesmangel.

77 Da ingen af de tre grunde, som Kommissionen har anført for sit afslag på begæringen, følgelig udgør tilstrækkeligt retsgrundlag for den anfægtede beslutning, og denne desuden, som Kommissionen selv har erkendt under bevisoptagelsen, er udstedt af en inkompetent myndighed, må den annulleres, uden at det er

nødvendigt, at Retten undersøger de øvrige anbringender, som sagsøgerne har fremført til støtte for påstandene.

Sagens omkostninger

78 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, og sagsøgerne har nedlagt påstand om, at denne betaler omkostningerne, pålægges det Kommissionen at betale sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling)

1) Den beslutning, som er indeholdt i Kommissionens skrivelse af 17. marts 1992, annulleres.

2) Kommissionen betaler sagens omkostninger.

Cruz Vilaça Kalogeropoulos Barrington

Saggio Biancarelli

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 18. maj 1994.

H. Jung

Justitssekretær

J. L. Cruz Vilaça

Præsident