# RETTENS DOM (Første Afdeling)

23. februar 1994 *

I de forenede sager T-39/92 og T-40/92,

**Groupement des cartes bancaires »CB«**, en fransk økonomisk firmagruppe med hjemsted i Paris, ved advokat Alain Georges, Paris, og advokat Aloyse May, Luxembourg, samt under den mundtlige forhandling ved advokat Hugues Calvet, Paris, og med valgt adresse hos advokat Aloyse May, 31, Grand-rue,

og

**Europay International SA (tidligere Eurocheque International sc)**, et belgisk selskab med hjemsted i Waterloo (Belgien), ved Pierre Van Ommeslaghe, advokat med møderet for den belgiske Cour de cassation, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Jean-Claude Wolter, 11, rue Goethe,

sagsøgere,

mod

* Processprog: fransk.

**Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber** ved Enrico Traversa, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af advokat Hervé Lehman, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos Georgios Kremlis, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagner-Centret, Kirchberg,

sagsøgt,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning 92/212/EØF af 25. marts 1992 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/30.717-A — Eurocheque: Helsinki-aftalen, EFT L 95, s. 50), subsidiært annullation eller nedsættelse af de bøder, som er pålagt sagsøgerne,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Schintgen, og dommerne R. García-Valdecasas, H. Kirschner, B. Vesterdorf og K. Lenaerts,

justitssekretær: H. Jung,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 22. september 1993,

afsagt følgende

# Dom

## Faktiske omstændigheder

*Package Deal-aftalen*

1 Den 31. oktober 1980 indgik de banker, sparekasser og andre kreditinstitutter (o. a.: herefter samlet betegnet som »banker« eller »pengeinstitutter«), der deltog i eurocheck-systemet, en såkaldt »Package Deal«-aftale vedrørende provisionsberegning, validering og clearing af uniforme eurochecks udskrevet i lokal valuta samt åbning af non-banking-sektoren. Aftalen, som blev indgået for perioden fra den 1. maj 1981 til den 30. april 1986, fandt i første omgang anvendelse på de lande, hvor bankerne udsteder uniforme eurochecks, dvs. at de til deres kunder udleverer check-kort og udsteder checks, der kan anvendes inden for eurocheck-systemet. Det er i aftalen bestemt, at den kan udvides til at finde anvendelse på lande med indløsende banker — dvs. lande, hvor bankerne ikke udsteder check-kort eller checks, der kan anvendes inden for eurocheck-systemet, men indløser garanterede checks — såfremt de pågældende lande er rede til at åbne handels-og servicesektoren for uniforme eurochecks.

2 Package Deal-aftalen, som indgår i rækken af aftaler om eurocheck-systemet, opstiller i det væsentlige følgende principper:

— Der skal officielt gives tilladelse til modtagelse af uniforme eurochecks inden for handels-og servicesektoren (forretninger, stormagasiner, servicestationer, hoteller og restauranter), der også skal underrettes om garantibetingelserne.

— Uniforme eurochecks skal udskrives i indløserlandets møntsort.

— For uniforme eurochecks udskrevet i udlandet i lokal valuta opkræves der et gebyr på 1,25 % af checkbeløbet uden nogen mindstegrænse. Dette gebyr opkræves ikke længere af banken ved indløsning eller af den handlende ved modtagelse af checken, men af clearingcentret i forbindelse med remittering af checken.

3 I de gældende instrukser inden for eurocheck-systemet fastslås det, at »selv om der anvendes nationale regler om bankgebyrer for indløsning af checks, må disse ikke berøre udenlandske uniforme eurochecks«, og at »bankerne i de pågældende lande forpligter sig til ikke at opkræve et særligt gebyr hos modtagere af uniforme eurochecks«.

4 Package Deal-aftalen blev anmeldt til Kommissionen den 7. juli 1982 af en administrerende direktør for Deutsche Bank AG, Frankfurt am Main, der handlede i sin egenskab af formand for Eurocheque Assembly og Eurocheque Working Group på vegne af de nationale sammenslutninger, som de to organer består af, og i overensstemmelse med et mandat, disse havde givet ham i dette øjemed på deres møde den 20. maj 1982. Ifølge den anvendte anmeldelsesformular A/B er Association française des banques (den franske bankforening, herefter benævnt »AFB«) blandt de finansielle organer, der deltog i aftalen.

5 Ved skrivelse af 29. juli 1982 meddelte Kommissionen Eurocheque International's generalsekretær, at den konstant modtog klager fra personer, der, navnlig i Frankrig, blev afkrævet gebyrer til sælgeren i forbindelse med mindre indkøb, og hvis bank ikke desto mindre beregnede sig det i eurocheck-aftalerne fastsatte gebyr på 1,25 % af checkbeløbet.

6 Den 24. august 1982 svarede Eurocheque International's generalsekretær Kommissionen, at problemet med »ulovlige« gebyrer og dobbelt opkrævning af gebyrer altid havde været genstand for stor opmærksomhed, og at Package Deal-aftalen netop tog sigte på at løse dette problem. Han anførte desuden, at kun Banques populaires og Crédit mutuel — som udsteder uniforme eurochecks — anvendte eurocheck-aftalerne fuldt ud, således at der ikke blev afkrævet kunden noget gebyr ved udtræk af kontanter eller i forbindelse med køb. De andre banker, navnlig dem, der tilhørte Groupement Carte bleue, havde derimod kun accepteret at anvende Package Deal-aftalen for så vidt angår udtræk i deres egne filialer. Over for de handlende, som havde en konto i disse banker og præsenterede udenlandske eurochecks til indløsning hos disse, blev der anvendt et variabelt gebyr, som ofte svarede til det gebyr, der blev betalt for checks trukket på banker i udlandet. Generalsekretæren gav udtryk for, at man var bekendt med situationen i Frankrig, og han forsikrede Kommissionen, at Eurocheque International ville sætte alle sine kræfter ind på forhandlingerne med de pågældende banker med henblik på at opnå, at Package Deal-aftalen blev anvendt fuldt ud.

7 Den 10. december 1984 vedtog Kommissionen beslutning 85/77/EØF om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/30.717 — uniforme eurochecks, EFT 1985 L 35, s. 43), hvori bestemmelserne i artikel 85, stk. 1, erklæres uanvendelige på Package Deal-aftalen i perioden fra den 7. juli 1982 til den 30. april 1986.

8 Den 25. oktober 1985 blev det på initiativ af Groupement des cartes bancaires »CB« (herefter benævnt »Groupement«), som siden sin oprettelse i 1984 har fungeret som Frankrigs nationale eurocheck-sammenslutning i stedet for AFB, besluttet at afskaffe det ensartede gebyr, som Groupement's medlemmer beregnede sig for betalinger med CB-kortet.

9 Den 5. maj 1986 anmodede Eurocheque International Kommissionen om at forlænge fritagelsen for Package Deal-aftalen. Den 10. juli 1986 tilstillede Kommissionen Eurocheque International en skrivelse, hvori den meddelte, at sagen midler

tidig blev henlagt indtil den 30. december 1987, idet man afventede en ændring af Package Deal-aftalen.

10 Den 16. december 1987 indgav Eurocheque International anmeldelse til Kommissionen om den nye Package Deal-aftale, som var indgået den 5. juni 1987 for en ubestemt periode med ikrafttrædelse den 1. januar 1988. Aftalen viderefører princippet om et maksimumsgebyr, som Eurocheque Assembly på sit ekstraordinære møde den 24. april 1986 fastsatte til 1,60 % af checkbeløbet, og indfører desuden et minimumsgebyr, som ikke er udtrykt i procent, men fastsat til den omtrentlige modværdi af 2 SFR pr. eurocheck for alle transaktioner, hvor maksimumsgebyret på 1,60 % udgør et mindre beløb end denne modværdi.

*Helsinki-aftalen*

11 På Eurocheque Assembly's møde i Helsinki den 19. og 20. maj 1983 blev der mellem de franske pengeinstitutter og Eurocheque Assembly indgået en »aftale om modtagelse af eurochecks trukket på udenlandske pengeinstitutter i den franske non-banking-sektor«. Aftalen lyder således:

»De franske pengeinstitutter aftaler med Eurocheque Community, at de handlende, der er tilsluttet Groupement Carte bleue og/eller Eurocard France SA, fra den 1. december 1983 skal tage imod udenlandske eurochecks udstedt i franske francs som betaling for varer og tjenesteydelser på de samme vilkår som dem, der gælder for Carte bleue og Eurocard. Groupement Carte bleue på den ene side og Crédit Agricole og Crédit Mutuel på den anden side forpligter sig således til at træffe følgende foranstaltninger:

1) De handlende, der er tilsluttet Carte bleue- og Eurocard-nettene, orienteres om de vilkår, de skal anvende i forbindelse med modtagelse af udenlandske eurochecks, for at være omfattet af garantien.

2) De handlende, der er tilsluttet Carte bleue- og Eurocard-nettene, modtager selvklæbende 'ec'-mærkater, som de placerer synligt for at informere de udenlandske kunder om, at der kan betales med eurochecks.

3) For varer og tjenesteydelser, der betales med eurochecks, opkræver medlemmerne af Groupement Carte bleue og Eurocard et gebyr af de handlende, der er tilsluttet systemet; dette gebyr må ikke være højere end ved betaling med Carte bleue og Eurocard.

4) De banker, der er medlemmer af Groupement Carte bleue og Eurocard, påser, at de handlende, der er tilsluttet systemet, ikke forhøjer prisen, når der betales med eurochecks, selv når det drejer sig om særtilbud eller udsalg.

5) Hvis den handlende bryder ovennævnte principper, griber de franske pengeinstitutter ind hurtigst muligt for at sikre, at principperne overholdes for fremtiden. Hvis der opkræves et gebyr af indehaveren af den udenlandske eurocheck, refunderer de franske pengeinstitutter trassatbanken dette beløb. I gentagelsestilfælde iværksætter de franske banker og pengeinstitutter de samme sanktioner som ved betalinger med Carte bleue og Eurocard.

6) Ved clearingen af udenlandske eurochecks udstedt i Frankrig opkræves der i overensstemmelse med Package Deal-aftalen et gebyr på 1,25 % af den samlede eurocheck-remisse via de nationale clearingcentre.

7) Samtlige bestemmelser gennemføres øjeblikkeligt, således at aftalen kan træde i kraft senest den 1. december 1983.

8) Inden udgangen af 1984 gøres der status over erfaringerne med hensyn til gebyrberegningen.

9) De franske pengeinstitutter vedtager inden for rammerne af nærværende aftale, så snart det er teknisk muligt, procedurerne for udveksling og automatisk clearing af eurochecks.«

12 Den 14. oktober 1983 underrettede Groupement Carte bleue Kommissionen om, at de franske banker, med henblik på at give udlændinge bedre mulighed for at betale med eurochecks i Frankrig, for nylig var blevet enige om at tilbyde de handlende, der var tilsluttet Carte bleue- og Eurocard France-nettene, at indløse de udenlandske eurochecks, de modtog, mod samme gebyr som for de transaktioner, de gennemførte med Carte bleue, Visa-kort eller Eurocard — idet de handlende som konsekvens heraf skulle forpligte sig til ikke at vælte det opkrævede gebyr over på checkudstederen. Groupement Carte bleue tilføjede, at de franske banker tilbød de udenlandske indehavere af eurochecks denne service, uden at der til gengæld blev indrømmet indehavere af et Carte bleue samme vilkår i de forretninger i udlandet, der var tilsluttet eurocheck-systemet.

13 Den 19. september 1984 meddelte Kommissionen AFB, at Crédit Lyonnais i januar 1983 ved indløsning af en check havde beregnet sig et gebyr på 4,60 % af checkbeløbet. Kommissionen anmodede samtidig AFB om at oplyse, hvilke af de banker, som var medlem af foreningen, der generelt beregnede sig et indløsningsgebyr og således kun delvis anvendte eurocheck-aftalerne.

14 Den 11. oktober 1984 meddelte Eurocheque International Kommissionen, at »siden indgåelsen af aftalen med de franske banker om modtagelse af eurochecks — som trådte i kraft i maj 1984 — forpligter de handlende, som er tilsluttet Carte bleue- og Eurocard France-nettene, sig til ikke længere at kræve gebyr i

forbindelse med betaling med eurochecks. Der findes derimod ingen formelle retlige regler om betaling med eurochecks hos handlende, der ikke er tilsluttet nettene, eller til private, og disse skal betale gebyrer, som varierer fra bank til bank, for indløsning af udenlandske eurochecks. ...«. Eurocheque International gav udtryk for, at man var opmærksom på problemet, og at man ville bestræbe sig på at nå frem til en løsning ved forhandlinger med de franske banker.

15 Den 17. oktober 1984 svarede AFB Kommissionen, at de franske banker udelukkende havde tilsluttet sig Package Deal-aftalen for så vidt angår de muligheder for udtræk af kontanter, der blev tilbudt udlændinge i Frankrig. De banker, som var medlem af AFB, havde derimod på linje med andre europæiske banker ikke tilsluttet sig de andre eurocheck-aftaler vedrørende modtagelse af garanterede checks inden for handels- og servicesektoren eller privatpersoners indløsning af udenlandske eurochecks hos bankerne. I disse tilfælde fulgte man derfor de sædvanlige procedurer for indløsning af checks trukket på udenlandske banker. Selv om bankerne i Tyskland og Benelux, som har været stærkt medvirkende til udviklingen af eurocheck-systemet, ikke tilbød noget tilsvarende til gengæld, havde de franske banker, der var medlem af Groupement Carte bleue, på forsøgsbasis accepteret at åbne deres net af tilsluttede handlende for udenlandske eurochecks på de samme betingelser som dem, der var gældende for kunder, som havde et Carte bleue eller et Visa-kort. Denne aftale, som omfatter næsten 300 000 handlende i Frankrig, falder uden for Package Deal-aftalen. De pågældende franske banker overholdt således fuldt ud de aftaler, de havde indgået.

16 Den 12. november 1984 svarede Caisse nationale de Crédit agricole Kommissionen, at den altid havde anbefalet de regionale afdelinger at opkræve et gebyr af handlende, der indløser uniforme eurochecks, for at overholde det princip, der allerede var gældende for betalinger med kort, navnlig Eurocard, om at kræve gebyr for den betalingsgaranti, som ydes de handlende. Eurocheque Community havde i oktober 1983 godkendt, at de franske banker afkrævede de handlende det pågældende gebyr, for så vidt som følgende principper blev overholdt: Der skulle fastsættes en gebyrtakst for eurochecks, der indløses af de handlende, som »højst må svare til«, hvad der opkræves for betalinger med Eurocard eller Carte bleue, og dette gebyr måtte ikke væltes over på udstederne af eurochecks.

17 Den 10. februar 1985 underrettede Caisse nationale de Crédit agricole Kommissionen om, at de regionale afdelinger havde besluttet at rette sig efter Package Deal-aftalen, og at samtlige franske banker, som var tilsluttet Carte bleue- eller Eurocard France-nettene, havde indgået aftale med Eurocheque Community om at afkræve de franske handlende, der indløser udenlandske eurochecks, et gebyr.

18 Efter at Kommissionen i en begæring om oplysninger, som den havde sendt til Eurocheque International (som i 1988 blev til Eurocheque International sc, herefter benævnt »Eurocheque International«) den 11. april 1989, havde henvist til, at der i visse lande, navnlig i Frankrig, blev opkrævet et gebyr i strid med reglerne, svarede Eurocheque International den 7. juni 1989, at der var indgået en intern aftale mellem de franske pengeinstitutter og Eurocheque Assembly under det møde, der var blevet holdt i Helsinki den 19. og 20. maj 1983. Der var tale om en beslutning, der blev ført til protokols, og ikke om et formelt dokument underskrevet af parterne.

19 Den 17. august 1989 »fremsendte« Eurocheque International Helsinki-aftalen til Kommissionen.

20 Den 16. juli 1990 anmeldte Groupement formelt Helsinki-aftalen til Kommissionen.

*Den administrative procedure vedrørende Package Deal-aftalen*

21 I en skrivelse af 21. december 1989 til Eurocheque International fastslog Kommissionen, at spørgsmålet om en forlængelse af fritagelsen navnlig afhang af Helsinki-aftalen, og at der ville blive fremsendt en meddelelse om klagepunkter vedrørende eurocheck-systemet, hvis Eurocheque International ikke fremkom med forslag til en løsning.

22 Den 31. juli 1990 fremsendte Kommissionen til Eurocheque International en meddelelse om klagepunkter vedrørende såvel den nye Package Deal-aftale som Helsinki-aftalen.

23 Den 24. april 1991 fremsendte Eurocheque International under henvisning til et møde, som var blevet holdt den 21. marts 1991, et udkast til en ny Package Deal-aftale til Kommissionen og erklærede sig villig til at ophæve Helsinki-aftalen, idet det dog blev understreget, at man i forbrugernes interesse burde bevare princippet om betaling af det fulde beløb i henhold til eurochecken på tidspunktet for benyttelsen heraf.

24 På baggrund af de præciseringer, generaldirektøren for konkurrence den 4. juni 1991 havde givet Eurocheque International med hensyn til de ændringer, Kommissionen ønskede foretaget i Package Deal-aftalen, svarede selskabet den 31. juli 1991, at de europæiske banker havde ændret standpunkt for så vidt angår spørgsmålet om gebyr for indløsning af eurochecks, at de ønskede at være fuldstændig frit stillet med hensyn til gebyrer i forhold til deres kunder, og at de derfor ikke kunne acceptere gratis-princippet for eurochecks, for så vidt som dette krævede en aftale mellem bankerne om, at der ikke måtte afkræves kunderne noget gebyr.

*Den administrative procedure vedrørende Helsinki-aftalen*

25 Den 31. juli 1990 — samtidig med at den fremsendte en meddelelse om klagepunkter vedrørende såvel den nye Package Deal-aftale som Helsinki-aftalen til Eurocheque International — fremsendte Kommissionen til Groupement en meddelelse om klagepunkter, som kun vedrørte Helsinki-aftalen. I denne meddelelse understregede Kommissionen indledningsvis, at behandlingen af ansøgningen om forlængelse af fritagelsen for Package Deal-aftalen og de forskellige formelle klager, Kommissionen havde modtaget, havde vist, hvilke problemer der var forbundet med de vilkår for modtagelse af udenlandske eurochecks i handels- og servicesektoren i Frankrig, som der var indgået en ikke anmeldt aftale om i Helsinki den 19. og 20. maj 1983. Kommissionen anførte dernæst, at Groupement — to dage efter et møde, under hvilket repræsentanterne for Generaldirektoratet for Konkurrence havde bekræftet, at der var udarbejdet en meddelelse om klagepunkter vedrørende Helsinki-aftalen, og at denne var ved at blive gennemgået af Kommissionens forskellige tjenestegrene — ved skrivelse af 13. juli 1990 havde orienteret Generaldirektoratet om, at man netop havde anmeldt Helsinki-aftalen til Kommissionen. I meddelelsen, hvoraf det fremgik, at Kommissionen agtede at fastslå, at betingelserne for at anvende traktatens artikel 85, stk. 1, var opfyldt med hensyn til Helsinki-aftalen, hed det imidlertid, at der ikke var grund til at undersøge, om aftalen opfyldte de fire betingelser for en fritagelse i henhold til artikel 85, stk. 3, idet det følger af artikel 4, stk. 1, 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«), at der ikke kan afgives en erklæring i henhold til traktatens artikel 85, stk. 3, så længe den pågældende aftale ikke er anmeldt. Det tilføjes i meddelelsen, at selv om det blev lagt til grund, at Helsinki-aftalen var anmeldt, opfylder den ikke de fire betingelser for anvendelse af artikel 85, stk. 3, idet det klart fremgår af 1984-beslutningen om fritagelse for Package Deal-aftalen, jf. betragtning 40 hertil, at sådanne aftaler, som gælder mellem bankerne og deres kunder, under alle omstændigheder ikke kan anses for nødvendige i henhold til artikel 85, stk. 3, litra a). Det tilføjes i meddelelsen, at sådanne aftaler desuden er med til at fjerne enhver konkurrence, jf. betragtning 43 til fritagelsesbeslutningen.

26 Efter at Groupement, Eurocheque International og de bankforeninger, der er medlem af Eurocheque International, havde tilstillet Kommissionen deres svar på med

delelsen om klagepunkter, blev der den 28. november 1990 afholdt en høring med deltagelse af repræsentanter for Kommissionen, medlemsstaterne, Eurocheque International og Groupement.

27 Under et møde i Shannon (Irland) den 9. og 10. maj 1991 bekræftede Eurocheque Assembly princippet om, at det står bankerne frit for at afkræve de handlende et gebyr. I betragtning af de vedvarende indsigelser fra Kommissionens side gav Eurocheque Assembly imidlertid udtryk for at ville vise sin gode vilje ved at ophæve Helsinki-aftalen, idet man dog bestred, at aftalen var konkurrencebegrænsende. Eurocheque Assembly nedsatte en ad hoc-arbejdsgruppe, som skulle udarbejde en ny Package Deal-aftale.

28 Den 22. maj 1991 underrettede Groupement Kommissionen om, at Eurocheque Assembly havde besluttet at ophæve Helsinki-aftalerne på baggrund af den kritik, Kommissionens tjenestegrene havde givet udtryk for.

29 Den 28. maj 1991 underrettede Groupement ved hjælp af en cirkulæreskrivelse sine medlemmer om, at Eurocheque Assembly under sit møde den 9. og 10. maj 1991 havde besluttet at ophæve Helsinki-aftalerne, og at modtagelsen af eurochecks for fremtiden ville være fuldstændig uafhængig af de økonomiske vilkår, som Groupement's medlemmer anvender i forbindelse med betaling med »CB«-kort.

30 Den 5. juni 1991 underrettede Eurocheque International Kommissionen om, at man var indstillet på at ophæve Helsinki-aftalen.

31 Den 19. juni 1991 fremsendte Kommissionen en supplerende meddelelse om klagepunkter vedrørende Helsinki-aftalen, men formelt kun til Groupement. Kommissionen understregede herved i første række, at den på trods af anmeldelsen af Helsinki-aftalen ikke fandt det hensigtsmæssigt at afbryde den meddelelsesprocedure, som indgik i en mere vidtrækkende meddelelse af klagepunkter vedrørende hele eurocheck-systemet. Den henviste desuden til, at der i meddelelsen om klagepunkterne på forhånd var taget stilling til anmeldelsen af Helsinki-aftalen, som Kommissionen havde forudset som en mulighed, idet det blev fastslået, at betingelserne i traktatens artikel 85, stk. 3, under alle omstændigheder ikke var opfyldt. Kommissionen tilføjede, at anmeldelsen af Helsinki-aftalen ikke indeholdt noget, der kunne ændre den retlige vurdering af aftalen, Kommissionen gav i meddelelsen om klagepunkterne, idet en række faktiske oplysninger og argumenter, som var indeholdt i anmeldelsen eller fremsat senere af Groupement, tværtimod bekræftede de klagepunkter, Kommissionen var nået frem til. Kommissionen anførte, at den for at respektere parternes rettigheder fuldt ud, havde fundet det hensigtsmæssigt at supplere meddelelsen om klagepunkter af 31. juli 1990 med nogle betragtninger vedrørende anvendelsen af traktatens artikel 85, stk. 3, idet der i den oprindelige meddelelse om klagepunkter ikke var taget stilling til de argumenter, Groupement havde fremsat herom i sin anmeldelse.

32 Den 20. juni 1991 tilstillede Kommissionen Eurocheque International en kopi af den supplerende meddelelse om klagepunkter »til orientering«.

33 Den 11. juli 1991 fremkom Groupement over for Kommissionen med sit svar på den supplerende meddelelse om klagepunkter.

*Den anfægtede beslutning*

34 Den 25. marts 1992 vedtog Kommissionen beslutning 92/212/EØF om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/30.717-A — Eurocheque: Helsinki-aftalen, EFT L 95, s. 50). Beslutningen indeholder følgende bestemmelser:

Artikel 1

Den aftale, som de franske pengeinstitutter og Eurocheque Assembly indgik på Eurocheque Assembly's møde i Helsinki den 19. og 20. maj 1983 vedrørende modtagelse af eurochecks, trukket på udenlandske pengeinstitutter, i den franske non-banking-sektor, og som blev anvendt fra 1. december 1983 til 27. maj 1991, indebærer en overtrædelse af EØF-traktatens artikel 85, stk. 1.

Artikel 2

Begæringen om fritagelse i henhold til EØF-traktatens artikel 85, stk. 3, for den i artikel 1 omhandlede aftale for perioden fra den 16. juli 1990, hvor aftalen blev anmeldt, og indtil den 27. maj 1991, hvor den blev ophævet, afslås.

Artikel 3

1. På grund af den i artikel 1 omhandlede overtrædelse pålægges Groupement des cartes bancaires »CB« og Eurocheque International sc bøder på henholdsvis 5 000 000 ECU og 1 000 000 ECU.

2. *(udelades)*

3. *(udelades)*

Artikel 4

*(udelades)*

Der blev givet meddelelse om beslutningen den 25. marts 1992 og igen den 31. marts 1992.

## Retsforhandlinger og parternes påstande

35 Det er på denne baggrund, at Groupement og Eurocheque International sc ved stævninger indleveret til Rettens Justitskontor den 25. maj 1992 har anlagt nærværende sager (sagerne T-39/92 og T-40/92), som de har begæret forenet.

36 Ved kendelse af 29. juni 1992 har formanden for Første Afdeling besluttet at forene sagerne T-39/92 og T-40/92 med henblik på den skriftlige forhandling, den mundtlige forhandling og domsafsigelsen.

37 Ved skrivelse af 8. oktober 1992 til Rettens Justitskontor har Eurocheque International underrettet Retten om, at selskabet den 1. september 1992 har fusioneret med Eurocheque International Holdings SA og Eurocard International SA, idet de tre selskaber har overført alle aktiver og passiver til et nyoprettet selskab, Europay International SA (herefter benævnt »Europay«), hvorefter de er blevet opløst. Europay er indtrådt i Eurocheque International's rettigheder og forpligtelser, idet aktionærerne i de tidligere selskaber umiddelbart er blevet aktionærer i Europay. I sin replik, som blev indleveret samme dag, har Europay anmodet om, at dette tages til efterretning, og at det tillige tages til efterretning, at Europay i eget navn viderefører den af Eurocheque International anlagte sag, og at selskabet overtager alle de anbringender og argumenter, Eurocheque International er fremkommet med.

38 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Første Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling.

39 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 22. september 1993.

40 I sag T-39/92 har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— Beslutningen annulleres for så vidt angår de bestemmelser, der vedrører sagsøgeren.

— Subsidiært: Beslutningens artikel 3 annulleres, for så vidt som der herved pålægges sagsøgeren en bøde.

— Mere subsidiært: Den bøde, der er pålagt sagsøgeren, nedsættes til, hvad de overtrædelser af artikel 15 i forordning nr. 17, der faktisk har fundet sted, med rimelighed kan begrunde.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

41 Sagsøgte har i sag T-39/92 nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse i den sag, Groupement har anlagt med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 92/212/EØF af 25. marts 1992.

— Groupement tilpligtes at betale sagens omkostninger.

42 I sag T-40/92 har sagsøgeren nedlagt følgende påstande:

— Artikel 1, 2 og 3 i den anfægtede beslutning annulleres, for så vidt som bestemmelserne vedrører sagsøgeren.

— Subsidiært: Beslutningens artikel 3 annulleres.

— Mere subsidiært: Den bøde, som er pålagt sagsøgeren ved beslutningens artikel 3, nedsættes væsentligt.

— Sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger.

43 Sagsøgte har i sag T-40/92 nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse i den sag, Eurocheque International har anlagt med påstand om annullation af Kommissionens beslutning 92/212/EØF af 25. marts 1992, og subsidiært om nedsættelse af den bøde, som er pålagt Eurocheque International.

— Eurocheque International tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Sag T-40/92

*Parternes argumenter*

44 Sagsøgeren har gjort gældende, at selskabets ret til kontradiktion er blevet tilsidesat, idet Kommissionen undlod formelt at fremsende den supplerende meddelelse

om klagepunkter til Eurocheque International. Punkt 12, 22, 26, 27 og 28 i den supplerende meddelelse indeholdt ifølge sagsøgeren nye klagepunkter i forhold til dem, der var fremført i den oprindelige meddelelse om klagepunkter, som blev sendt til Eurocheque International. Det kræves imidlertid i henhold til artikel 19 i forordning nr. 17, sammenholdt med artikel 2, 3 og 4 i Kommissionens forordning nr. 99/63/EØF af 25. juli 1963 om udtalelser i henhold til artikel 19, stk. 1 og 2, i forordning nr. 17 (EFT 1963-1964, s. 42, herefter benævnt »forordning nr. 99/63«), at Kommissionen ikke blot til anmelderen, men til samtlige parter i aftalen, på forhånd skal give meddelelse om de klagepunkter, den agter at fremføre.

45 Sagsøgte har anført, at den anden meddelelse om klagepunkter ikke kan betegnes som en meddelelse om »supplerende« klagepunkter, da den hverken indeholder nye faktiske oplysninger eller ændringer i den retlige vurdering i forhold til den første. Kommissionen finder derfor, at denne anden meddelelse ikke var obligatorisk, og at sagsøgeren ikke kan kritisere Kommissionen for at have sendt den til Eurocheque International til orientering og ikke i form af en formel fremsendelse af klagepunkter. Kommissionen har tilføjet, at Eurocheque International under alle omstændigheder har haft lejlighed til at fremkomme med sine bemærkninger til den pågældende supplerende meddelelse om klagepunkter.

*Rettens bemærkninger*

46 Det bemærkes, at Kommissionen sendte den supplerende meddelelse om klagepunkter til Eurocheque International i kopi og udelukkende til orientering, uden at den fastsatte en frist for selskabet til at fremkomme med sine bemærkninger.

47 Det fremgår imidlertid af artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 17, sammenholdt med artikel 2 og 4 i forordning nr. 99/63, at Kommissionen skal give meddelelse om de klagepunkter, den gør gældende mod de berørte virksomheder og sammenslutninger, og at den i sine beslutninger kun kan tage sådanne klagepunkter i betragtning, om hvilke disse har haft lejlighed til at udtale sig.

48 Endvidere indebærer retten til kontradiktion — som er et grundlæggende fællesskabsretligt princip og skal respekteres under alle omstændigheder, navnlig under enhver procedure, der kan føre til pålæggelse af sanktioner, også selv om der er tale om en administrativ procedure — at de berørte virksomheder og sammenslutninger af virksomheder allerede under den administrative procedure skal sættes i stand til at tage stilling til, om de af Kommissionen fremførte faktiske oplysninger, klagepunkter og omstændigheder i øvrigt er i overensstemmelse med de faktiske forhold, og hvilken betydning de har (Domstolens dom af 13.2.1979, sag 85/76, Hoffmann-La Roche mod Kommissionen, Sml. s. 461, og Rettens dom af 18.12.1992, forenede sager T-10/92, T-11/92, T-12/92 og T-15/92, Cimenteries CBR m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 2667).

49 Det skal i det foreliggende tilfælde først undersøges, om den anfægtede beslutning, for så vidt som den vedrører Eurocheque International, hviler på faktiske omstændigheder og klagepunkter, som Kommissionen for første gang har henvist til i den supplerende meddelelse om klagepunkter, som ikke formelt blev fremsendt til Eurocheque International.

50 Det bemærkes, at det af den 50. betragtning til beslutningen fremgår, at Helsinkiaftalen i tiden efter den 25. oktober 1985 pr. definition er en konkurrencebegrænsende aftale, for så vidt som den udgør en principaftale om opkrævning af et gebyr og med virkning fra dette tidspunkt og for hver enkelt handlende, der er tilsluttet Groupement, skaber en uløselig og fuldstændig urimelig forbindelse mellem betalinger med kort og betalinger med eurochecks.

51 I den oprindelige meddelelse om klagepunkter, som blev fremsendt til Eurocheque International, konkluderede Kommissionen imidlertid i punkt 30, at Helsinkiaftalen udgør »en prisaftale og oven i købet finder anvendelse i forholdet mellem banker og deres kunder og ikke blot i det indbyrdes forhold mellem banker, idet de franske banker i henhold til aftalen er enedes om — med hele Eurocheque Community's accept — over for de handlende at anvende 'et gebyr på samme beløb' som det, de handlende afkræves i forbindelse med betalinger med 'CB'-kort«. Groupement svarede hertil, at »hver bank frit fastsætter det gebyr, der afkræves de handlende, efter at det fra 1985 er opgivet at fastsætte de gebyrer, som den handlende skal betale til sin bank ...«. Heroverfor anførte Kommissionen i punkt 12 i den supplerende meddelelse om klagepunkter, at »selv efter dette tids-

punkt er aftalen konkurrencebegrænsende i så henseende, idet den skaber en automatisk og fuldstændig urimelig forbindelse mellem to fundamentalt forskellige betalingsmidler, nemlig eurochecken og 'CB'-kortet«. I den supplerende meddelelse om klagepunkter betegnes Helsinki-aftalen således — i hvert fald for så vidt angår tiden efter den 25. oktober 1985 — ikke længere som en aftale om fastsættelse af et »gebyr på samme beløb«, men som en urimelig ordning, hvorefter der sker en automatisk sammenkædning af eurochecken og »CB«-kortet.

52 Retten finder på denne baggrund, at selve karakteren af den overtrædelse, Eurocheque International kritiseres for, blev ændret i den supplerende meddelelse om klagepunkter.

53 Endvidere bemærkes, at det i den 51. betragtning til den anfægtede beslutning hedder: »Helsinki-aftalen er i øvrigt i strid med eurocheck-systemet, således som det blev fritaget af Kommissionen i 1984, idet det bl. a. bygger på det princip ... at modtageren af en eurocheck får udbetalt checkens fulde beløb«.

54 Som svar på en bemærkning fra Eurocheque International's side om, at Helsinki-aftalen sikrer forbrugerne en rimelig andel af de med aftalen forbundne fordele, anførte Kommissionen imidlertid i punkt 27 i den supplerende meddelelse om klagepunkter, at »... hvis man vil hævde, at aftalen medfører en reduktion af checkudstederens udgifter, overser man, at udstederen i henhold til den Package Deal-aftale af 1980, som den franske bankforening havde undertegnet, ikke måtte afkræves gebyrer for anvendelse af eurochecks i udlandet ...«. Tilsvarende betegnes Helsinki-aftalen i punkt 28 i den supplerende meddelelse om klagepunkter som »en væsentlig fravigelse af Package Deal-aftalen«, og heraf udledes det, at den ikke er nødvendig for at nå de mål, der er nævnt i de to første betingelser i traktatens artikel 85, stk. 3.

55 Retten finder, at Kommissionen ved i den supplerende meddelelse om klagepunkter at fastslå, at Helsinki-aftalen er i strid med Package Deal-aftalen, for på den baggrund at konkludere, at aftalen ikke opfylder den anden og den tredje betingelse i artikel 85, stk. 3, har udvidet rækkevidden af de klagepunkter, der var rettet mod Helsinki-aftalen.

56 Det anføres imidlertid i betragtning 50 og 51 til beslutningen, at Helsinki-aftalen er en principaftale om opkrævning af et gebyr i strid med eurocheck-systemet. Herved tages i det væsentlige de klagepunkter og argumenter, der er indeholdt i punkt 12, 27 og 28 i den supplerende meddelelse om klagepunkter, i betragtning.

57 Det skal på baggrund af det således anførte undersøges, om sagsøgeren har haft lejlighed til at tage stilling til disse klagepunkter, inden Kommissionen traf sin endelige beslutning. Det har herved betydning, om det kan være tilstrækkeligt, at der blev sendt en kopi af den supplerende meddelelse om klagepunkter til Eurocheque International til orientering, uden at der, som omhandlet i artikel 2, stk. 4, i forordning nr. 99/63, blev fastsat en frist for selskabet til at fremkomme med dets bemærkninger.

58 Retten finder, at artikel 2, stk. 1, i forordning nr. 99/63 — hvorefter Kommissionen skal give hver enkelt af virksomhederne eller sammenslutningerne af virksomheder eller deres fælles befuldmægtigede skriftlig meddelelse om de klagepunkter imod dem, som tages i betragtning — ikke giver Kommissionen hjemmel til over for en af parterne i en aftale i stedet for at give direkte meddelelse om klagepunkterne blot at sende en kopi af den meddelelse om klagepunkter, der er rettet til en anden part, til orientering. Det kan nemlig i det foreliggende tilfælde ikke udelukkes, at proceduren kunne have ført til et andet resultat, hvis Kommissionen formelt havde fremsendt den supplerende meddelelse om klagepunkter til Eurocheque International, og hvis den havde fastsat en frist for selskabet til at fremkomme med sine bemærkninger til meddelelsens punkt 12, 27 og 28.

59 I øvrigt udgør det svar, Eurocheque International gav den 31. juli 1991 på de forslag til ændring af Package Deal-aftalen, som Kommissionen havde forelagt selskabet den 4. juni 1991, ikke en stillingtagen fra Eurocheque International's side til de faktiske omstændigheder og klagepunkter, der er indeholdt i den supplerende meddelelse om klagepunkter. Svaret kan således ikke ses som et udtryk for, at sagsøgeren har haft lejlighed til at tage stilling til disse klagepunkter. Den pågældende skrivelse vedrørte da også kun de nævnte forslag til ændring af Package Deal-aftalen.

60 Det følger heraf, at Kommissionen har tilsidesat sagsøgerens ret til kontradiktion i henhold til artikel 19, stk. 1, i forordning nr. 17 og artikel 2 og 4 i forordning nr. 99/63.

61 Beslutningen skal derfor — og uden at det er nødvendigt, at Retten tager stilling til sagsøgerens øvrige anbringender — annulleres, for så vidt som det derved fastslås, at Eurocheque International har overtrådt traktatens artikel 85, stk. 1, og selskabet pålægges en bøde på 1 000 000 ECU.

62 Da det således ikke er konstateret, at sagsøgeren har overtrådt traktatens artikel 85, stk. 1, er sag T-40/92 blevet uden genstand for så vidt angår afslaget på at indrømme en fritagelse. Det er derfor ufornødent at træffe afgørelse om lovligheden af beslutningens artikel 2 i forhold til sagsøgeren, for så vidt som den af Groupement indgivne begæring om fritagelse herved afslås.

## Sag T-39/92

63 Sagsøgeren har i det væsentlige påberåbt sig fire anbringender til støtte for sine påstande. Det første anbringende — om en tilsidesættelse af traktatens artikel 85, stk. 1 — falder i to led. Sagsøgeren har i første række gjort gældende, at Kommis-

sionen ikke har godtgjort, at der foreligger en prisaftale. Groupement har dernæst anført, at Kommissionen ikke har afgrænset det relevante marked korrekt. Det andet anbringende er, at der er sket en tilsidesættelse af traktatens artikel 85, stk. 3. Det tredje anbringende er, at der er sket en tilsidesættelse af retten til kontradiktion, og det fjerde anbringende går ud på, at der er sket en tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17.

*Det første anbringende: tilsidesættelse af traktatens artikel 85, stk. 1*

Spørgsmålet om der foreligger en prisaftale

— Parternes argumenter

64 Sagsøgeren har bestridt, at der foreligger en prisaftale. Sagsøgeren har i første række gjort gældende, at Helsinki-aftalen — i modsætning til hvad der er anført i den 48. betragtning til beslutningen — i betragtning af aftalens økonomiske og historiske kontekst på det pågældende tidspunkt udelukkende havde til formål at fastlægge et loft for det indløsningsgebyr, som medlemmerne af Groupement skulle kunne opkræve i forbindelse med betaling med udenlandske eurochecks, men ikke at indføre en pligt til at opkræve et sådant gebyr. Ifølge sagsøgeren var det nødvendigt at fastlægge et sådant loft på grund af de dagældende instrukser inden for eurocheck-systemet, som pålagde bankerne ikke at forfordele udenlandske eurochecks i forhold til betalinger med indenlandske checks i tilfælde af, at de opkrævede et indløsningsgebyr.

65 Sagsøgeren har dernæst gjort gældende, at Helsinki-aftalen ikke er i fuldstændig modstrid med Package Deal-aftalen, således som det siges i den 16. betragtning til beslutningen. Groupement har anført, at det er udtryk for en fordrejning af Package Deal-aftalens indhold og af fritagelsesbeslutningen for denne aftale, når det i den 51. betragtning til beslutningen fastslås, at Helsinki-aftalen er i strid med eurocheck-systemet, under henvisning til, at systemet bl.a. bygger på det princip, at modtageren af en eurocheck får udbetalt checkens fulde beløb.

66 Sagsøgeren finder for det første, at den anfægtede beslutning hviler på en sammenblanding dels af gebyrerne mellem banker, dels af vederlaget for de tjenesteydelser, bankerne præsterer for deres kunder. Sagsøgeren har anført, at selv om Package Deal-aftalen forbyder de handlende at afkræve udstedere af eurochecks et gebyr i forbindelse med betaling med checken for at sikre, at udstederne får fordel af checkens fulde beløb, giver aftalen ikke desto mindre den indløsende bank mulighed for at afkræve de handlende et gebyr.

67 Sagsøgeren har for det andet anført, at bortset fra Banques populaires og Crédit mutuel tilsluttede de franske banker, som ikke udsteder uniforme eurochecks, sig ikke bestemmelserne i Package Deal-aftalen vedrørende åbningen af non-banking-sektoren. Sagsøgeren har herved henvist til, at de franske banker og Eurocheque International allerede i 1983 underrettede Kommissionen herom, hvilket Kommissionen tog til efterretning i den 22. betragtning til fritagelsesbeslutningen ved at nævne, at »visse banker ... dog kun [anvender] eurocheck-aftalerne delvis«. Sagsøgeren har tilføjet, at da der udtrykkeligt henvises til Helsinki-aftalen, uden at den holdes uden for området for fritagelsen og uden at fritagelsen gøres betinget af, at Helsinki-aftalen ophæves eller ændres, indebar beslutningen om fritagelse for Package Deal-aftalen nødvendigvis også en fritagelse for Helsinki-aftalen.

68 Sagsøgeren har endelig kritiseret Kommissionen for at have set bort fra den historiske sammenhæng i udviklingen af betalingssystemer i Frankrig, som er karakteriseret ved, at den ikke-garanterede check er erstattet med betalings- og hævekort, idet Kommissionen heraf har udledt, at Helsinki-aftalen udgør det andet led i en grundlæggende aftale med henblik på at eliminere eurochecken, hvorved det første led skulle være forbuddet mod at udstede eurochecks til indenlandsk brug. Sagsøgeren har tilføjet, at Helsinki-aftalen langt fra har bidraget til at hindre udbredelsen af eurochecks i Frankrig, men derimod har haft gavnlige virkninger for adgangen til at betale med udenlandske eurochecks hos de handlende i Frankrig, idet antallet af handlende, der tager imod eurochecks, er steget betydeligt siden 1984.

69 Groupement har i denne forbindelse anført, at Kommissionen har tilsidesat de af Domstolen og Retten fastslåede principper, idet den ikke har foretaget en vurdering af Helsinki-aftalens virkninger for konkurrencen (jf. Domstolens dom af

30.6.1966, sag 56/65, Société Technique Minière, Sml. 1965-1968, s. 211, org. ref.: Rec. s. 337, Domstolens dom af 11.7.1985, sag 42/84, Remia m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2545, og Rettens dom af 2.7.1992, sag T-61/89, Dansk Pels dyravlerforening mod Kommissionen, Sml. II, s. 1931). Da Kommissionen systematisk har sammenlignet situationen efter gennemførelsen af Helsinki-aftalen med den situation, der ville have foreligget, såfremt Package Deal-aftalen var blevet anvendt, har den ikke foretaget en korrekt vurdering af Helsinki-aftalens virkninger for konkurrencen, og den har derfor ikke kunnet fastslå, at aftalen er konkurrencebegrænsende.

70 Kommissionen har for det første anført, at brugen af ordet »opkræver« (o.a.: I den franske udgave anvendes futurum indikativ-formen »percevront«) i punkt 3 i Helsinki-aftalen klart viser, at der er tale om en pligt til at afkræve de handlende et gebyr. Under henvisning til, at de handlende, der er tilsluttet systemet, i henhold til aftalen skal tage imod udenlandske eurochecks på samme vilkår som Groupement, har Kommissionen gjort gældende, at Helsinki-aftalen ikke blot principielt fastslår, at der skal opkræves et gebyr, men tillige fastsætter størrelsen heraf. På tidspunktet for indgåelsen af Helsinki-aftalen var de af Groupement anvendte vilkår de samme for alle medlemmer. Først senere, nemlig med virkning fra den 25. oktober 1985, hvor det ensartede gebyr, som blev anvendt af Groupement's medlemmer, blev afskaffet, blev Helsinki-aftalen en aftale, som ikke længere drejede sig om et ensartet gebyr, men om et gebyr, som fulgte de forskellige bankers praksis med hensyn til betaling med kort.

71 Kommissionen har for det andet gjort gældende, at princippet om, at modtageren af en eurocheck skal have udbetalt checkens fulde beløb, således som det følger af Package Deal-aftalen, bestemt ikke udelukker, at der kan opkræves et gebyr af udstederen af checken, men at Package Deal-aftalen blev fritaget på grund af princippet om betaling af eurocheckens fulde beløb til modtageren af checken. Kommissionen har dog tilføjet, at Helsinki-aftalens ulovlighed under alle omstændigheder ikke skyldes, at aftalen ikke er i overensstemmelse med »gratisprincippet«, men derimod det forhold, at den er en aftale vedrørende de priser, der anvendes over for bankernes kunder.

72 Kommissionen har for det tredje henvist til, at de franske banker havde tilsluttet sig Package Deal-aftalen. Ifølge det oplyste i anmeldelsesformular A/B af 7. juli 1982 »deltager alle de pengeinstitutter, der repræsenteres af hver af de interna-

tionale sammenslutninger, i aftalen«, dvs. praktisk taget alle pengeinstitutter i de lande, de nationale sammenslutninger, herunder AFB, repræsenterer.

73 Kommissionen har for det fjerde anført, at henvisningen til hindringen for udviklingen af nationale eurochecks i Frankrig skal forstås som et bidrag til forklaring af den anfægtede aftales sammenhæng på nationalt plan, idet der ikke er tale om et klagepunkt, hvorefter forbuddet for Groupement's medlemmer mod at udstede eurochecks til indenlandsk brug skulle opfattes som en aftale.

74 Kommissionen har for det femte understreget, at den indtil anmeldelsen af selve Helsinki-aftalen kun rådede over ufuldstændige oplysninger om aftalens ordlyd, og den har afvist Groupement's påstand om, at det forhold, at det i fritagelsesbeslutningen nævnes, at Package Deal-aftalen kun blev anvendt delvis af de medlemmer af Groupement, der havde åbnet deres forhandlernet for eurochecken, skulle have medført, at fritagelsen for Package Deal-aftalen også skulle omfatte Helsinki-aftalen.

75 Kommissionen har endelig anført, at stigningen i antallet af eurochecks, der blev modtaget i Frankrig mellem 1984 og 1990, ikke ændrer noget ved aftalens konkurrencebegrænsende karakter. Ifølge Kommissionen har argumentet om den konstaterede stigning ingen værdi, eftersom stigningen ikke kan sammenlignes med den, som kunne være registreret uden Helsinki-aftalen. Sagsøgte har gjort gældende, at Helsinki-aftalen medførte, at betalinger med eurochecks blev mindre attraktive for de franske handlende i forhold til, hvad der ville have været tilfældet, hvis disse fortsat havde fået udbetalt eurocheckens fulde beløb i overensstemmelse med Package Deal-aftalen.

— Rettens bemærkninger

76 Indledningsvis henvises til, at Domstolen i en dom af 30. januar 1985 (sag 123/83, BNIC, Sml. s. 391) har fastslået, at en aftale mellem to sammenslutninger af

erhvervsdrivende skal betragtes som »en aftale mellem virksomheder eller sammenslutninger af virksomheder«. I det foreliggende tilfælde medfører tilhørsforholdet til sammenslutningen, i henhold til dens stiftelsesoverenskomst, at medlemmerne tiltræder de beslutninger, der træffes af Groupement's ledende organer.

77 Det følger heraf, at Helsinki-aftalen skal bedømmes som en aftale som omhandlet i traktatens artikel 85, stk. 1, indgået mellem de to sammenslutninger af erhvervsdrivende, som Groupement des cartes bancaires »CB« og Eurocheque International udgør.

78 Med henblik på afgørelsen af, om Helsinki-aftalen udgør en prisaftale i henhold til traktatens artikel 85, stk. 1, litra a), skal rækkevidden af Helsinki-aftalens ordlyd fastlægges.

79 I indledningen til Helsinki-aftalen bestemmes det, at de handlende, der er tilsluttet Groupement Carte bleue og/eller Eurocard France SA, »skal tage imod« udenlandske eurochecks udstedt i Frankrig som betaling for varer og tjenesteydelser »på de samme vilkår« som dem, de anvender på betalinger med Carte bleue og Eurocard, mens de pengeinstitutter, der er medlem af Groupement, i henhold til aftalens punkt 3 for varer og tjenesteydelser, der betales med eurochecks, »opkræver« et gebyr af de handlende, der »ikke [må] være højere end« det, som de skal betale i forbindelse med betalinger med kort.

80 I modsætning til hvad Kommissionen synes at antage, vedrører bestemmelsen i indledningen til aftalen om, at der skal anvendes »de samme vilkår«, forholdet mellem de handlende, der er tilsluttet Groupement, og deres kunder, mens aftalens punkt 3 angår forholdet mellem bankerne og de handlende. Det kan derfor ikke

siges at følge af disse to led i aftalen, at denne har til formål at fastsætte størrelsen af det gebyr, bankerne beregner sig over for de handlende, som indløser udenlandske eurochecks udstedt til dem som betaling for varer og tjenesteydelser.

81 Såfremt ordene »samme vilkår« i indledningen til aftalen som hævdet af Kommissionen skulle vedrøre størrelsen af det gebyr, der opkræves, ville aftalens punkt 3 være overflødigt eller endog i modstrid hermed, for så vidt som der i punkt 3 fastsættes et loft for det pågældende gebyr. Hvis ordene »samme vilkår« sigtede til et beløb, ville det nemlig være unødvendigt at fastsætte et loft, og det ville være i strid med førstnævnte bestemmelse, at der ved fastsættelse af et sådant loft blev givet hjemmel til, at der kunne opkræves et mindre gebyr end det, ordene »samme vilkår« sigter til. Indledningen til aftalen kan derfor ikke fortolkes således, at der herved er indgået en aftale om gebyrets størrelse, således som det er anført i den 49. betragtning til den anfægtede beslutning, idet aftalens punkt 3 i så fald ville være indholdsløs.

82 Dette bekræftes af den skrivelse, Caisse nationale du Crédit agricole fremsendte til Kommissionen den 13. november 1984. I henhold til denne skrivelse anvendte Crédit agricole's regionale afdelinger over for de handlende, fra hvilke de modtog eurochecks til indløsning, et gebyr, som var godkendt af Eurocheque Community i oktober 1983 og »højst (måtte) svare til« det, der blev opkrævet i forbindelse med betalinger med kort.

83 Desuden har sagsøgte på trods af de spørgsmål, der blev stillet i så henseende under retsmødet, ikke godtgjort, at Groupement's medlemmer udnyttede den margen, der er givet dem i punkt 3 i Helsinki-aftalen, fuldt ud, og at de generelt over for de handlende anvendte samme gebyrer for betalinger med eurochecks som for betalinger med »CB«-kort, således som det fastslås i den 47. betragtning til beslutningen. Kommissionens repræsentant besvarede således et spørgsmål fra Retten med, at selve formålet med loftet for gebyret, som var at forhindre opkrævning af for høje gebyrer, gjorde det lidet sandsynligt eller endog umuligt, at Groupement's

medlemmer opkrævede gebyrer, der lå under det i Helsinki-aftalen fastsatte loft. Retten finder, at denne forklaring i mangel af yderligere bevismæssigt grundlag ikke kan støtte sagsøgtes opfattelse.

84 Det følger heraf, at den forpligtelse, der i Helsinki-aftalen pålægges Groupement's medlemmer, til at beregne sig et gebyr for indløsning af eurochecks over for de tilsluttede handlende — i modsætning til hvad der er anført i den 49. betragtning til beslutningen — ikke kan betragtes som en aftale om fastsættelse af en fælles pris, som skal anvendes i kontrakter med tredjemand, som omhandlet i Domstolens praksis (se BNIC-dommen, jf. ovenfor, dom af 3.7.1985, sag 243/83, Binon, Sml. s. 2015, og af 11.7.1989, sag 246/86, Belasco m.fl. mod Kommissionen, Sml. s. 2117).

85 Retten finder imidlertid, at Groupement's medlemmer ved at påtage sig forpligtelsen til over for de tilsluttede handlende at beregne sig et gebyr for indløsning af eurochecks trukket på udenlandske banker — ved siden af det gebyr i forholdet mellem bankerne, som de i henhold til Package Deal-aftalen modtager fra den bank, checken er trukket på — gensidigt har givet afkald på muligheden for eventuelt at anse gebyret fra trassatbanken som tilstrækkeligt vederlag for den ydelse, der præsteres over for den handlende i form af indløsning af eurochecken.

86 Det følger heraf, at Helsinki-aftalen har haft til formål at indføre en mærkbar begrænsning af handlefriheden for Groupement's medlemmer og derfor udgør en aftale om opkrævning af et gebyr, der som sådan er i strid med traktatens artikel 85, stk. 1, litra a). Det er derfor med rette, at Kommissionen under henvisning til beslutning 87/13/EØF af 11. december 1986 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/261-A — Association belge des banques, EFT 1987 L 7, s. 27), i den 50. betragtning til den anfægtede beslutning har fastslået, at Helsinki-aftalen er en principaftale om opkrævning af et gebyr, og at den pr. definition er konkurrencebegrænsende.

87 Da Helsinki-aftalen har til formål at begrænse konkurrencen, er det ikke nødvendigt at tage stilling til aftalens konkrete virkninger (Domstolens dom af 13.7.1966, forenede sager 56/64 og 58/64, Consten og Grundig mod Kommissionen, Sml. 1965-1968, s. 245, org. ref.: Rec. s. 429, BNIC-dommen, jf. ovenfor, dom af 27.1.1987, sag 45/85, Verband der Sachversicherer mod Kommissionen, Sml. s. 405, og af 11.1.1990, sag C-277/87, Sandoz prodotti farmaceutici mod Kommissionen, Sml. I, s. 45, summarisk offentliggørelse).

88 Hvad angår det forhold, at visse banker skal have givet afkald på at opkræve det omtvistede gebyr, bemærkes i øvrigt, at sagsøgeren — ved i sine indlæg at hævde, at det omtvistede gebyr er berettiget, fordi det er nødvendigt at sikre et vederlag for den ydelse, der præsteres over for de handlende, og at det er udtryk for et ønske om at forhindre enhver form for diskriminering af eurochecks i forhold til almindelige checks — har erkendt, at Groupement's medlemmer med indgåelsen af Helsinki-aftalen har villet sikre et obligatorisk vederlag for den ydelse, bankerne præsterer over for de handlende i form af indløsning af eurochecks. Dette afsvækker oplysningerne om, at Groupement's medlemmer ikke i praksis har overholdt deres forpligtelse i henhold til Helsinki-aftalen til over for de tilsluttede handlende at beregne sig et gebyr for indløsning af eurochecks.

89 Hvad angår det i slutningen af den 50. betragtning anførte om, at Helsinki-aftalen, kombineret med det i protokollen af 31. juli 1984 indeholdte forbud for de franske banker mod udstedelse af eurochecks til indenlandsk brug, har medvirket til at hindre udviklingen af indenlandske eurochecks i Frankrig, finder Retten, at henvisningen til Helsinki-aftalen som et led i en påstået samlet strategi fra Groupement's side med henblik på et hindre såvel udstedelse af eurochecks i Frankrig som anvendelse af udenlandske eurochecks i Frankrig, ikke har haft til formål at udvide den i den 50. betragtning indeholdte kritik af aftalen til også at omfatte indenlandske franske eurochecks. Der er tale om en betragtning, som har til formål at placere prisaftalen i sin rette sammenhæng, uden at betragtningen er nødvendig som støtte for at fastslå, at overtrædelsen har fundet sted.

90 Endvidere finder Retten med hensyn til 16. og 51. betragtning til beslutningen, at det er uden betydning for afgørelsen af nærværende sag, om det i henhold til Package Deal-aftalen er tilladt at afkræve de handlende et gebyr som vederlag for

indløsning af eurochecks. Selv om det måtte lægges til grund, at det i henhold til Package Deal-aftalen er tilladt at opkræve et sådant gebyr, er det nemlig i sig selv i strid med traktatens artikel 85, stk. 1, litra a), at indføre en forpligtelse hertil i henhold til en aftale.

91 Endelig finder Retten, at den omstændighed, at Helsinki-aftalen er nævnt i begrundelsen for beslutningen om fritagelse af Package Deal-aftalen, ikke i sig selv har kunnet medføre, at den fritagelse, der er indrømmet for Package Deal-aftalen, også omfatter Helsinki-aftalen. Den dispositive del af beslutningen om fritagelse af Package Deal-aftalen omfatter nemlig ikke Helsinki-aftalen. Formålet med den i begrundelsen for beslutningen indeholdte henvisning til situationen i Frankrig efter Helsinki-aftalen var alene at angive, at denne situation principielt ikke udgjorde nogen hindring for, at der blev indrømmet en fritagelse for Package Deal-aftalen.

92 Anbringendets første led, som går ud på, at der ikke er tale om en prisaftale, bør herefter tiltrædes, for så vidt som det i den 49. betragtning til beslutningen fastslås, at Helsinki-aftalen er en aftale om størrelsen af et gebyr, men bør i øvrigt forkastes.

Spørgsmålet om afgrænsningen af det relevante marked

— Parternes argumenter

93 Groupement har i første række anført, at Kommissionen i den 8. betragtning til den anfægtede beslutning for første gang nævner markedet for »samtlige internationale betalingsmidler, der kan anvendes i den franske non-banking-sektor«. Ved at begrunde sin afvisning af at indrømme en fritagelse med den ringe konkurrence, der er konstateret på markedet for samtlige internationale betalingsmidler, som anvendes hos de franske handlende, har Kommissionen imidlertid afskåret Groupement fra at tage stilling til definitionen af og de særlige kendetegn ved det marked, på hvilket Kommissionen fandt, at Groupement havde gjort indgreb i konkurrencen.

94 Sagsøgeren har henvist til, at en adækvat definition af det relevante marked er en nødvendig forhåndsbetingelse for enhver afgørelse om en påstået konkurrencebegrænsende adfærd (jf. Domstolens dom af 21.2.1973, sag 6/72, Europemballage og Continental Can mod Kommissionen, Sml. s. 215, og Rettens dom af 10.3.1992, forenede sager T-68/89, T-77/89 og T-78/89, SIV m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 1403).

95 Sagsøgeren har i det foreliggende tilfælde for det første kritiseret, at der i beslutningen henvises til tre forskellige markeder med henblik på at definere det marked, hvorpå den påståede overtrædelse skal have fundet sted, nemlig dels markedet for eurochecks udstedt af banker i Frankrig, dels markedet for eurochecks, som indehavere af eurocheckkort, der ikke er udstedt af banker i Frankrig, udskriver i franske francs hos de 500 000 franske handlende, der er tilsluttet Groupement's betalingskortsystem, og endelig markedet for samtlige internationale betalingsmidler, der kan anvendes i den franske non-banking-sektor.

96 Sagsøgeren finder, at denne helt uberettigede definition af markedet »på tre områder« udgør en tilsidesættelse af traktatens artikel 85. Hvis det relevante marked var markedet for de internationale betalingsmidler, der anvendes i Frankrig, ville den påståede overtrædelse, som kun vedrører udenlandske eurochecks udstedt til de franske handlende, nemlig ikke kunne have nogen mærkbar indvirkning på markedet, da antallet af udenlandske eurochecks, der udstedes til de franske handlende, er ubetydeligt i forhold til det samlede omfang af de betalingsmidler, disse tager imod.

97 Groupement har desuden kritiseret Kommissionen for, at den ikke har undersøgt mulighederne for at substituere de udenlandske eurochecks, der udstedes til de franske handlende, med andre betalingsmidler, idet den på baggrund af en sådan undersøgelse ville være nået frem til, at de udenlandske eurochecks, der udstedes i Frankrig, ikke udgør et særskilt marked.

98 Sagsøgeren har for det andet gjort gældende, at hvis det relevante marked er markedet for udenlandske eurochecks udstedt til de franske handlende, ligger alle de i betragtning 32, 50, 59 og 82 til beslutningen indeholdte klagepunkter, som drejer sig om en begrænsning af konkurrencen mellem eurochecks og betalinger med kort, uden for det marked, der er defineret i beslutningen. Sagsøgeren har tilføjet, at hvis dette marked skal lægges til grund, falder de i betragtning 50, 59, 60-65 og 66 til beslutningen indeholdte klagepunkter ligeledes uden for det således definerede marked, eftersom de indenlandske eurochecks, der udleveres af de franske banker, ikke udgør en del af markedet.

99 Sagsøgte har anført, at det relevante marked er markedet for internationale betalingsmidler, der anvendes hos de franske handlende, og at der inden for dette marked findes et delmarked bestående af eurochecks, som indehavere af eurocheckkort, der ikke er udstedt af banker i Frankrig, udskriver i Frankrig til de handlende, der er tilsluttet Groupement. Det kan ifølge Kommissionen ikke kritiseres, at den ikke kun har lagt markedet for eurochecks til grund som det relevante marked.

100 Sagsøgte har endelig anført, at bemærkningen om en hindring for udviklingen af indenlandske eurochecks i Frankrig udelukkende havde til formål at forklare den nationale sammenhæng, som Helsinki-aftalen indgik i, og at der ikke herved er tale om et særskilt klagepunkt.

— Rettens bemærkninger

101 I den 8. betragtning til beslutningen defineres det relevante marked som »markedet for eurochecks udstedt i udlandet, navnlig eurochecks, som indehavere af eurocheckkort, der ikke er udstedt af banker i Frankrig, udskriver i franske francs hos de 500 000 franske handlende, der er tilsluttet Groupement CB's

betalingskortsystem. Det relevante marked omfatter desuden samtlige internationale betalingsmidler, der kan anvendes i den franske non-banking-sektor«. I den 76. betragtning præciseres det, at Helsinki-aftalens indvirkning på konkurrencen for det første skal undersøges på det »direkte berørte marked, dvs. markedet for udenlandske eurochecks udstedt i den franske non-banking-sektor«. At beslutningen kun vedrører markedet for udenlandske eurochecks udstedt i den franske non-banking-sektor bekræftes af betragtning 50 og 56. I betragtning 50 fastslås det, at Helsinki-aftalen »har ført til, at betalinger med eurochecks er mindre attraktive for de franske handlende«. I betragtning 56 påpeges det, at Helsinki-aftalen vedrører checks, som statsborgere i en medlemsstat udsteder i en anden medlemsstat, og at den særlig mærkbart påvirker handelen i Fællesskabet, fordi »Frankrig er det land, hvor der indløses flest eurochecks« inden for Fællesskabet.

102 I den 77. betragtning til beslutningen nævner Kommissionen ganske vist, at man »for det andet kan ... undersøge konkurrencen mellem samtlige internationale betalingsmidler anvendt hos de franske handlende«. Det understreges imidlertid samtidig i beslutningen, at »konkurrencen mellem de forskellige betalingsmidler i sig selv [er] begrænset«, som begrundelse for, at indgrebet i konkurrencen i det konkrete tilfælde er bedømt på det førstnævnte marked, dvs. markedet for udenlandske eurochecks udstedt i den franske non-banking-sektor.

103 Det fremgår af selve titlen på Helsinki-aftalen, at den vedrører »modtagelse af eurochecks trukket på udenlandske pengeinstitutter i den franske non-banking-sektor«. På grund af sit omfang udgør markedet for udenlandske eurochecks udstedt i den franske non-banking-sektor — som er det eneste marked, Helsinki-aftalen vedrører — et særligt, tilstrækkelig homogent marked, der er adskilt fra markedet for de andre internationale betalingsmidler, som Groupement's medlemmer konkurrerer på.

104 Kommissionen har derfor med rette i den 76. betragtning til beslutningen fastslået, at det marked, der er direkte berørt af Helsinki-aftalen, er markedet for udenlandske eurochecks udstedt i den franske non-banking-sektor.

105 Anbringendets andet led om en fejlagtig afgrænsning af markedet bør herefter forkastes.

*Det andet anbringende: tilsidesættelse af traktatens artikel 85, stk. 3*

Parternes argumenter

106 Sagsøgeren har gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat traktatens artikel 85, stk. 3, ved at have afvist at indrømme den fritagelse for Helsinki-aftalen, Groupement havde anmodet om. Kommissionen har ifølge sagsøgeren ikke anvendt nogen af de fire betingelser i bestemmelsen korrekt, ligesom den har forvansket de konkrete faktiske omstændigheder.

107 Hvad nærmere angår den tredje betingelse, om nødvendigheden af konkurrencebegrænsningen, har sagsøgeren anført, at Kommissionen ud fra den fejlagtige antagelse, at de franske banker havde tilsluttet sig Package Deal-aftalen, i den 72. betragtning til beslutningen med urette har lagt til grund, at Helsinki-aftalen ikke opfyldte den pågældende betingelse.

108 Kommissionen har heroverfor anført, at Helsinki-aftalen ikke opfylder nogen af de fire betingelser for en fritagelse. Hvad særlig angår den tredje betingelse har Kommissionen henvist til, at den i den 72. betragtning til beslutningen har fastslået, at den begrænsning af konkurrencen, der for Groupement's medlemmer følger af forpligtelsen til at opkræve et gebyr af de handlende, som tager imod eurochecks, ikke er nødvendig for at nå de med Package Deal-aftalen forfulgte mål, da Package Deal-aftalen netop udelukker, at der opkræves et gebyr hos modtageren af eurochecks.

Rettens bemærkninger

109 Den kontrol, som Retten udøver vedrørende komplicerede økonomiske vurderinger, der er foretaget af Kommissionen som led i dennes udøvelse af den skønsbeføjelse, den har i henhold til traktatens artikel 85, stk. 3, i relation til hver af de fire betingelser heri, skal begrænses til en efterprøvelse af, at formforskrifterne er overholdt, at begrundelsen er tilstrækkelig, at de faktiske omstændigheder er materielt rigtige samt at der ikke foreligger et åbenbart urigtigt skøn eller magtfordrejning (jf. Domstolens dom i sagen Remia m.fl. mod Kommissionen, jf. ovenfor, og Domstolens dom af 17.11.1987, forenede sager 142/84 og 156/84, BAT og Reynolds mod Kommissionen, Sml. s. 4487).

110 Når henses til, at betingelserne for at indrømme en fritagelse er kumulative (jf. Domstolens dom i sagen Consten og Grundig mod Kommissionen, jf. ovenfor, og Domstolens dom af 17.1.1984, forenede sager 43/82 og 63/82, VBVB og VBBB mod Kommissionen, Sml. s. 19), kan den anfægtede beslutning, for så vidt som det heri afvises at indrømme en sådan fritagelse, kun annulleres, såfremt Rettens kontrol viser, at Kommissionen ikke har opfyldt sine forpligtelser, når de fire betingelser betragtes hver for sig.

111 I henhold til traktatens artikel 85, stk. 3, kan der kun indrømmes fritagelse, såfremt aftalen kun pålægger de pågældende virksomheder konkurrencebegrænsninger, som er nødvendige for at nå de i bestemmelsen omhandlede mål.

112 Det skal i det konkrete tilfælde undersøges, om Kommissionen med rette har antaget, at de konkurrencebegrænsninger, der følger af Helsinki-aftalen, ikke var nødvendige med henblik på at fremme mulighederne for at betale med udenlandske eurochecks i Frankrig.

113 Retten finder herved, at selv om det lægges til grund, at Helsinki-aftalen var nødvendig med henblik på at forpligte de handlende, der var tilsluttet Groupement, til at tage imod udenlandske eurochecks udstedt i franske francs som betaling for varer og tjenesteydelser, var det ikke nødvendigt at pålægge Groupement's medlemmer at afkræve de handlende et gebyr i forbindelse med betalinger med udenlandske eurochecks. Groupement's medlemmer kunne nemlig på linje med de franske banker, der ikke tilhører Groupement, have anset det gebyr, som de i forholdet mellem bankerne i medfør af Package Deal-aftalen modtager fra trassatbanken, som tilstrækkeligt vederlag for den præsterede ydelse, i stedet for ved hjælp af en aftale at afskære sig fra muligheden for at undlade at afkræve de handlende, der var tilsluttet Groupement, et gebyr i forbindelse med betalinger med udenlandske eurochecks.

114 Det følger heraf, at sagsøgeren i det foreliggende tilfælde ikke har godtgjort, at de konkurrencebegrænsninger, der følger af Helsinki-aftalen, ikke gik ud over, hvad der var strengt nødvendigt for at nå de med Package Deal-aftalen forfulgte mål (jf. navnlig Domstolens dom af 8.6.1982, sag 258/78, Nungesser og Eisele mod Kommissionen, Sml. s. 2015, og i sagen Verband der Sachversicherer mod Kommissionen, jf. ovenfor, samt Rettens dom af 9.7.1992, sag T-66/89, Publishers Association mod Kommissionen, Sml. II, s. 1995). Retten finder således, at det med rette i den 72. betragtning til beslutningen er afvist at indrømme den fritagelse, sagsøgeren havde anmodet om, med den begrundelse, at Helsinki-aftalen ikke kunne betragtes som en begrænsning, der var nødvendig for at nå de med Package Deal-aftalen forfulgte mål.

115 Anbringendet om en tilsidesættelse af traktatens artikel 85, stk. 3, kan herefter ikke tiltrædes. Det er følgelig ufornødent at tage stilling til anbringenderne vedrørende de øvrige betingelser for at indrømme en fritagelse.

*Det tredje anbringende: tilsidesættelse af retten til kontradiktion*

Parternes argumenter

116 Sagsøgeren har indledningsvis gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat retten til kontradiktion ved i betragtning 8 og 50 til beslutningen at fremsætte nye

klagepunkter i forhold til dem, der var fremsat i meddelelsen om klagepunkterne. I den 8. betragtning til beslutningen tales der for første gang om markedet for »samtlige internationale betalingsmidler, der kan anvendes i den franske non-banking-sektor«. Denne ændring af definitionen af det relevante marked indebærer, at sagsøgeren ikke har haft mulighed for at fremkomme med sine bemærkninger i relation til denne nye definition af markedet i forhold til den, der dannede grundlag for vurderingen af det hævdede indgreb i konkurrencen. Hvad angår betragtning 50 er der med bemærkningen om, at Helsinki-aftalen har »medvirket til at hindre udviklingen af indenlandske eurochecks i Frankrig«, fremført et nyt klagepunkt i forhold til dem, som er indeholdt i punkt 32 og 33 i meddelelsen om klagepunkterne, hvori det berørte marked blev begrænset til markedet for udenlandske eurochecks som betalingsmiddel i Frankrig, idet Kommissionen antog, at aftalen havde skadelige virkninger i forholdet mellem de franske banker og de udenlandske banker og i forholdet mellem de franske handlende og de udenlandske handlende.

117 Sagsøgeren har dernæst kritiseret Kommissionen for at have frataget Groupement retten til en retfærdig rettergang ved at hævde, at Groupement og Eurocheque International har forskellige interesser, og ved — uden at fremføre beviser herfor — at fastslå, at Helsinki-aftalen klart havde til formål at begrænse konkurrencen, da den samlede franske banksektor ønskede og endog krævede en sådan aftale.

118 Sagsøgeren finder desuden, at Kommissionen ved at tage det for givet, at de franske banker ikke overholdt Package Deal-aftalen, navnlig ikke gratisprincippet for eurochecks, fastholdt sin beslutning om ikke at tage stilling til Groupement's argumenter og afstod fra at undersøge de afgørende argumenter, som kunne have medført, at den indrømmede en fritagelse. Sagsøgeren anser dette for en tilsidesættelse af begrundelsespligten. Det samme gælder med hensyn til definitionen af det eller rettere de relevante markeder.

119 Sagsøgeren har endvidere kritiseret, at Kommissionen traf beslutningen vedrørende Helsinki-aftalen, inden den traf beslutning vedrørende ansøgningen om forlængelse af fritagelsen for Package Deal-aftalen. Sagsøgeren har herved henvist til, at Kommissionen udtalte, at »Helsinki-aftalen er i fuldstændig modstrid med Package Deal-aftalen, der gælder for anvendelsen af eurochecks i udlandet«, selv om den endnu ikke havde taget stilling til Package Deal-aftalen. Kommissionen har herved i væsentlig grad begrænset Groupement's muligheder for at gøre sine synspunkter gældende under nærværende sag.

120 Groupement har endelig gjort gældende, at Kommissionen har gjort sig skyldig i magtfordrejning og har overskredet sine beføjelser ved at benytte proceduren vedrørende Helsinki-aftalen til dels at tvinge Eurocheque International til at acceptere væsentlige ændringer i Package Deal-aftalen, dels at gennemtrumfe eurochecken som et privilegeret betalingsmiddel inden for Fællesskabet.

121 Kommissionen har bestridt, at den har gjort indgreb i sagsøgerens ret til kontradiktion. Den har i første række anført, at betragtning 8 og 50 til beslutningen ikke indeholder nye klagepunkter, og at den var berettiget til i beslutningen at præcisere definitionen af det relevante marked, bl. a. under hensyntagen til, hvad der var fremkommet under den administrative procedure. Kommissionen har dernæst bestridt, at den har udvist mangel på objektivitet. For det første kan den ikke kritiseres for, at den gav parter, der havde forskellige interesser, mulighed for at fremkomme med deres egne anbringender og argumenter, og at den fremhævede de punkter, den betragtede som afgørende, nemlig Groupement's manglende overholdelse af Package Deal-aftalen for så vidt angår non-banking-sektoren. For det andet har den i tilstrækkeligt omfang besvaret alle de argumenter, der fremkom under den administrative procedure. Da den anfægtede beslutning i det væsentlige hviler på, at der foreligger en aftale om de priser, der skal anvendes over for bankernes kunder, er spørgsmålet om, hvorvidt der er modstrid mellem Package Deal-aftalen og Helsinki-aftalen, under alle omstændigheder uden betydning for bedømmelsen af Helsinki-aftalen.

Rettens bemærkninger

122 Det fremgår af de bemærkninger, Kommissionen er fremkommet med i den anfægtede retsakt som begrundelse for at fastslå, at der foreligger en overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1, at Kommissionen har taget tilstrækkeligt hensyn til Groupement's argumenter vedrørende de faktiske omstændigheder og retlige betragtninger, der er afgørende med henblik på afgørelsen af nærværende sag, og at der derfor ikke er sket en tilsidesættelse af begrundelsespligten.

123 Det fremgår desuden af såvel sagsakterne fra den administrative procedure som begrundelsen for beslutningen, at den procedure, som førte til den anfægtede beslutning, alene havde til formål at fastslå ulovligheden af den forpligtelse, der i strid med traktatens artikel 85, stk. 1, var pålagt Groupement's medlemmer, til at afkræve de handlende, som var tilsluttet gruppen, et gebyr for indløsning af udenlandske eurochecks, og at fastsætte en sanktion i denne anledning.

124 Hvad angår anbringendet om, at der er fremsat nye klagepunkter, skal det blot bemærkes, at den omstændighed, at der i beslutningen tales om hindring af udviklingen af indenlandske eurochecks, ikke er udtryk for, at Kommissionen har villet udvide den i betragtning 50, sidste punktum, anførte kritik af aftalen til at omfatte franske eurochecks. For så vidt angår den 8. betragtning til beslutningen har Kommissionen heller ikke med henvisningen til markedet for samtlige internationale betalingsmidler, der anvendes i den franske non-banking-sektor, villet ændre definitionen af det relevante marked i beslutningen i forhold til den, der var indeholdt i meddelelsen om klagepunkterne, nemlig markedet for eurochecks udstedt i den franske non-banking-sektor. Betragtning 50 og 8 til beslutningen kan således ikke betegnes som nye klagepunkter.

125 Hvad angår kritikken af adskillelsen af proceduren vedrørende Helsinki-aftalen og proceduren vedrørende en forlængelse af fritagelsen for Package Deal-aftalen finder Retten, at Kommissionen ud fra hensynet til god forvaltningsskik skal kunne træffe afgørelse vedrørende en aftale, som er blevet behørigt anmeldt til Kommissionen, uden at skulle afvente resultatet af en undersøgelse, der — som i det foreliggende tilfælde — vedrører en aftale, som kan holdes adskilt fra den anmeldte aftale. Kommissionen har derfor ikke gjort indgreb i sagsøgerens ret til kontradiktion ved at træffe afgørelse om Helsinki-aftalen.

126 Anbringendet om en tilsidesættelse af retten til kontradiktion kan herefter ikke tiltrædes.

*Det fjerde anbringende: tilsidesættelse af artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17*

Parternes argumenter

127 Sagsøgeren har subsidiært påstået annullation af beslutningens artikel 3, for så vidt som der herved pålægges sagsøgeren en bøde, og mere subsidiært nedsættelse af bøden.

128 Groupement har i første række gjort gældende, at Kommissionen har tilsidesat artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 ved at pålægge Groupement — som en selvstændig juridisk person i forhold til dens medlemmer — en bøde på over 1 000 000 ECU. Groupement har herved gjort gældende, at dens aktiviteter som en sammenslutning af virksomheder er helt forskellige fra virksomhedernes aktiviteter, og at den bøde, der er pålagt gruppen, derfor ikke kunne overstige 1 000 000 ECU. Ifølge sagsøgeren skal en medvirken til en overtrædelse fastslås individuelt, idet den omstændighed, at en virksomhed hører til en sammenslutning af virksomheder, ikke i sig selv skaber en uafkræftelig formodning for, at virksomheden har medvirket til en overtrædelse, der er begået af sammenslutningen. Ved at have baseret sin beslutning på en sådan formodning har Kommissionen i alvorlig grad tilsidesat princippet om straffens personalitet og den grundlæggende ret til kontradiktion.

129 Sagsøgeren har tilføjet, at den omstændighed, at den bøde, der er pålagt Groupement, er fastsat ud fra det overskud, som er opnået af tredjemænd, der ikke har været inddraget under den administrative procedure, udgør en tilsidesættelse af princippet om straffens personalitet, som er en integrerende del af fællesskabsretten.

130 Desuden har Kommissionen ifølge sagsøgeren ikke taget hensyn til den formildende omstændighed i forbindelse med overtrædelsen, at man i 1985 afskaffede det ensartede gebyr for betalinger med »CB«-kort.

131 Sagsøgeren har endelig bestridt, at der foreligger skærpende omstændigheder, idet gruppen har gjort gældende, at det er i strid med grundlæggende retlige principper at lægge vægt på en overtrædelse, som ikke er godtgjort, nemlig hindringen for udviklingen af indenlandske eurochecks i Frankrig, som en skærpende omstændighed i forbindelse med en anden overtrædelse. Tilsvarende finder sagsøgeren, at hverken Groupement eller de franske banker kan siges at have forholdt Kommissionen væsentlige oplysninger eller ikke at have handlet loyalt over for Kommissionen.

132 Kommissionen har heroverfor i første række anført, at den i henhold til artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17 kan pålægge en bøde svarende til 10 % af omsætningen for hvert medlem af en sammenslutning af virksomheder, som har overtrådt traktatens artikel 85, stk. 1. Ifølge Kommissionen er det i realiteten de virksomheder, som er medlem af sammenslutningen, der træffer sammenslutningens beslutninger og således medvirker til overtrædelsen gennem sammenslutningen. Den af sagsøgeren anlagte fortolkning ville medføre, at traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 15 i forordning nr. 17 ville blive indholds-og virkningsløse, da virksomheder med meget store omsætninger, som har besluttet sig for at overtræde artikel 85, stk. 1, i så fald blot behøver at danne en sammenslutning og lade denne træffe de beslutninger, der strider mod den nævnte bestemmelse, hvorefter Kommissionen ikke kan pålægge en bøde på over 1 000 000 ECU uanset den begåede overtrædelses grovhed og størrelsen af de virksomheder, der har fordel af overtrædelsen.

133 Kommissionen har endvidere gjort gældende, at den med henblik på fastsættelsen af bøden foretog et skøn over de franske bankers gevinst ved Helsinki-aftalen, og at dette skøn kun udgjorde ét af de elementer, der blev taget hensyn til ved fastsættelsen af bøden, idet der ikke i beslutningen er nogen direkte forbindelse mellem det pågældende skøn og bødens størrelse.

134 Hvad angår overtrædelsens grovhed finder Kommissionen, at Helsinki-aftalen i sin egenskab af en prisaftale, som skal anvendes i forhold til kunderne, udgør en særlig alvorlig konkurrencebegrænsning, og Kommissionen har i øvrigt ved

bedømmelsen af overtrædelsens grovhed taget hensyn til den formildende omstændighed, som ligger i, at Groupement opgav de ensartede gebyrer, hvilket er udtrykkelig nævnt i betragtning 50 til beslutningen, hvortil der henvises i betragtning 78 gennem henvisningen til betragtning 46 ff. Kommissionen tog ligeledes hensyn til, at der var tale om den første beslutning, hvorved der pålægges bøder inden for banksektoren.

135 Kommissionen har anført, at den var berettiget til at lægge vægt på parternes manglende samarbejdsvilje som en skærpende omstændighed, men at bemærkningen om, at aftalen har medvirket til at hindre udviklingen af indenlandske eurochecks i Frankrig, kun blev medtaget for at beskrive aftalens kontekst. Der er ikke herved tale om en del af den overtrædelse, som er grundlaget for den i beslutningen pålagte bøde.

Rettens bemærkninger

136 Retten finder, at anvendelsen af den generelle betegnelse »overtrædelse« i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17, som uden forskel omfatter aftaler, former for samordnet praksis og vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder, viser, at de i bestemmelsen foreskrevne lofter finder ensartet anvendelse på aftaler og former for samordnet praksis samt vedtagelser inden for sammenslutninger af virksomheder. Det følger heraf, at loftet på 10 % af omsætningen skal beregnes ud fra omsætningen for hver af de virksomheder, som deltager i de nævnte aftaler og former for samordnet praksis, eller for samtlige de virksomheder, der er medlem af de nævnte sammenslutninger af virksomheder, i det mindste når sammenslutningen i henhold til sine interne regler kan forpligte medlemmerne.

137 Dette resultat bekræftes af, at der ved fastsættelsen af bøders størrelse bl. a. kan tages hensyn til, i hvor høj grad virksomheden kunne påvirke markedet, navnlig på grund af dens størrelse og dens økonomiske betydning, som virksomhedens omsætning giver et indtryk af (Domstolens dom af 7.6.1983, forenede sager 100/83-103/83, Musique Diffusion française m.fl. mod Kommissionen, Sml.

s. 1825, præmis 120 og 121), og til den forebyggende virkning, bøderne skal have (Rettens dom af 10.3.1992, sag T-12/89, Solvay mod Kommissionen, Sml. II, s. 907, præmis 309). I hvor høj grad en sammenslutning af virksomheder kan påvirke et marked afhænger nemlig ikke af sammenslutningens egen »omsætning«, som hverken er udtryk for sammenslutningens størrelse eller dens økonomiske betydning, men derimod af medlemmernes omsætning, som giver et indtryk af sammenslutningens størrelse og økonomiske betydning.

138 Det fremgår af punkt 11 og 12 i Groupement's stiftelsesoverenskomst, at gruppen kan forpligte sine medlemmer, og i henhold til punkt 9 hæfter medlemmerne solidarisk og ubegrænset for alle Groupement's forpligtelser over for tredjemand, idet Groupement's kreditorer dog først kan rejse krav om betaling af skyldige beløb over for et medlem efter forgæves at have fremsat påkrav til Groupement. Hvad angår medlemmernes indbyrdes forpligtelser fordeles det solidariske ansvar i henhold til stiftelsesoverenskomsten på grundlag af antallet af transaktioner gennemført ved hjælp af Groupement's kort, herunder de betalingstransaktioner, som de handlende stiller krav om dækning for.

139 Hvad angår argumentet om en tilsidesættelse af princippet om straffens personalitet henvises til Rettens bemærkninger vedrørende prisaftalen, hvoraf det fremgår, at overtrædelsen er begået af den sammenslutning af virksomheder, som Groupement udgør, og at Kommissionen derfor med rette har pålagt Groupement bøden. Det bemærkes herved, at en sammenslutning af virksomheder, der har begået en overtrædelse, ikke kan gøre gældende, at Kommissionen har tilsidesat det pågældende princip ved at tage hensyn til omsætningen for sammenslutningens medlemmer ved fastsættelsen af loftet for bøden og ved således at lade sammenslutningens medlemmer bære den økonomiske byrde, som bøden udgør. Det forhold, at der er taget hensyn til medlemmernes omsætninger ved fastsættelsen af loftet for bøden, betyder nemlig ikke, at der er pålagt medlemmerne en bøde, og heller ikke i sig selv, at den pågældende sammenslutning har pligt til at vælte bøden over på medlemmerne. Det forhold, at en sådan forpligtelse måtte følge af den pågældende sammenslutnings interne regler, er uden betydning i relation til de fællesskabsretlige konkurrenceregler.

140 Det er i det foreliggende tilfælde ikke gjort gældende, at den pålagte bøde overskrider 10 % af omsætningen for medlemmerne af den pågældende sammenslutning af virksomheder.

141 Den i henhold til beslutningen pålagte bøde overskrider således ikke det loft, der er fastsat i artikel 15, stk. 2, i forordning nr. 17.

142 Det fremgår af betragtning 78 til den anfægtede beslutning, sammenholdt med betragtning 49 og 50, at Kommissionen har pålagt Groupement en bøde på 5 000 000 ECU efter først at have betegnet Helsinki-aftalen som en aftale om et gebyrs størrelse og dernæst som en principaftale om opkrævning af et gebyr. Retten har imidlertid i relation til Groupement kun fundet det godtgjort, at der er tale om en principaftale om opkrævning af et gebyr som nævnt i betragtning 50 til beslutningen. På den baggrund skal Retten inden for rammerne af sin fulde prøvelsesret undersøge, om der er grundlag for at nedsætte den bøde, der er pålagt Groupement.

143 Det fremgår af Domstolens praksis, at bøders størrelse skal fastsættes i forhold til omstændighederne i forbindelse med overtrædelsen og dennes grovhed (Domstolens dom af 12.11.1985, sag 183/83, Krupp mod Kommissionen, Sml. s. 3609), og at der ved bedømmelsen af overtrædelsens grovhed med henblik på fastsættelse af bødens størrelse især skal tages hensyn til konkurrencebegrænsningernes karakter (Domstolens domme af 15.7.1970, sag 41/69, Chemiefarma mod Kommissionen, Sml. s. 107, org. ref.: Rec. s. 661, henholdsvis sag 45/69, Boehringer mod Kommissionen, Sml. s. 153, org. ref.: Rec. s. 769).

144 Ved bedømmelsen af overtrædelsens reelle grovhed skal det erindres, at det i betragtning 50 til beslutningen nævnte indgreb i konkurrencen alene omfatter det forhold, at der i henhold til Helsinki-aftalen pålægges Groupement's medlemmer

en forpligtelse til at afkræve de handlende, der er tilsluttet systemet, et gebyr som vederlag for indløsning af eurochecks. Aftalens punkt 3 giver imidlertid Groupement's medlemmer fuld frihed til at afkræve de handlende mindre gebyrer for indløsning af eurochecks end dem, der opkræves i forbindelse med betalinger med kort. Eftersom det gebyr, der opkræves i forbindelse med betalinger med eurochecks, kan være mindre end det gebyr, der opkræves i forbindelse med betalinger med kort, må det antages, at der fortsat har været mulighed for konkurrence i forhold til de handlende, da disse kunne vælge den bank, der anvendte det laveste gebyr. Det bemærkes herved, at Kommissionen ikke har godtgjort, at Groupement's medlemmer udnyttede den margen, de havde i henhold til Helsinki-aftalens punkt 3, fuldt ud.

145 Det fremgår af betragtning 80 til beslutningen, at Kommissionen fastsatte bødernes størrelse i forhold til den årlige gevinst, Groupement's medlemmer opnåede på grund af aftalen i løbet af en periode på seks år. Som anført ovenfor vedrører den af Groupement begåede overtrædelse imidlertid ikke fastsættelse af gebyrets størrelse, hvorfor det af Kommissionen foretagne skøn med henblik på fastsættelsen af bødens størrelse ikke længere er relevant.

146 Retten finder det desuden berettiget, at Kommissionen har ladet de i betragtning 88, 89 og 90 til beslutningen nævnte formildende omstændigheder tale til fordel for Groupement.

147 Retten finder herefter, at den bøde på 5 000 000 ECU, som er pålagt Groupement, ikke står i rimeligt forhold til den i betragtning 50 til beslutningen nævnte overtrædelses karakter og egentlige grovhed, hvorfor den bøde, der pålægges Groupement, inden for rammerne af Rettens fulde prøvelsesret fastsættes til 2 000 000 ECU.

## Sagens omkostninger

148 I henhold til artikel 87, stk. 2, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom.

149 Kommissionen har tabt sag T-40/92, og sagsøgeren har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, hvorfor Kommissionen bør dømmes til at bære sine egne omkostninger såvel som de af sagsøgeren Europay afholdte omkostninger.

150 Groupement har delvis tabt sag T-39/92, og den har nedlagt påstand om, at sagsøgte tilpligtes at betale sagens omkostninger, hvorfor sagsøgeren bør dømmes til at bære halvdelen af sine egne omkostninger, mens Kommissionen bør bære sine egne omkostninger og halvdelen af sagsøgerens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Afdeling)

1) Artikel 1 og 3 i Kommissionens beslutning 92/212/EØF af 25. marts 1992 om en procedure i henhold til EØF-traktatens artikel 85 (IV/30.717-A —

Eurocheque: Helsinki-aftalen) annulleres, for så vidt som de vedrører Eurocheque International.

2) Den bøde, der er pålagt Groupement des cartes bancaires »CB« i beslutningens artikel 3, fastsættes til 2 000 000 ECU.

3) Kommissionen frifindes i øvrigt i den af Groupement des cartes bancaires »CB« anlagte sag.

4) Kommissionen bærer sine egne omkostninger, de af Europay afholdte omkostninger samt halvdelen af de af Groupement afholdte omkostninger. Groupement bærer halvdelen af sine egne omkostninger.

Schintgen García-Valdecasas Kirschner

Vesterdorf Lenaerts

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. februar 1994.

H. Jung

Justitssekretær

R. Schintgen

Afdelingsformand