Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen)

den 16 maj 2017 *

”Konkurrens — Konkurrensbegränsande samverkan — Missbruk av dominerande ställning — Marknaden för distribution av växtskyddsmedel — Beslut att avslå ett klagomål — Påstått konkurrensbegränsande beteende av tillverkare och distributörer — Tillverkare och distributörers överenskomna eller samordnade ingivande av klagomål till administrativa och rättsliga myndigheter — Angivelse av påstådda överträdelser av tillämpliga bestämmelser av parallellimportörer — Administrativa kontroller som därefter ombesörjts av administrativa myndigheter — Nationella myndigheters vidtagande av administrativa och rättsliga åtgärder gentemot parallellimportörerna — Tillverkarnas och distributörernas ingivande av klagomål jämställs med trakasserier eller missbruk av administrativa förfaranden — Inget unionsintresse — Rätt till ett effektivt domstolsskydd”

I mål T-480/15,

Agria Polska sp. z o.o., Sosnowiec (Polen),

Agria Chemicals Poland sp. z o.o., Sosnowiec,

Star Agro Analyse und Handels GmbH, Allerheiligen bei Wildon (Österrike),

Agria Beteiligungsgesellschaft mbH, Allerheiligen bei Wildon,

inledningsvis företrädda av advokaterna S. Dudzik och J. Budzik, därefter av advokaterna P. Graczyk och W. Rocławski,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av J. Szczodrowski, A. Dawes och J. Norris-Usher, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en begäran enligt artikel 263 FEUF om ogiltigförklaring av kommissionens beslut C(2015) 4284 slutlig av den 19 juni 2015 (ärende AT.39864 – BASF (tidigare AGRIA m.fl./BASF m.fl.)) genom vilket sökandenas klagomål avslogs vad gällde påstådda överträdelser av artikel 101 FEUF och/eller artikel 102 FEUF, väsentligen begångna av tretton företag som tillverkar och distribuerar växtskyddsmedel med hjälp av eller genom förmedling av fyra yrkessammanslutningar och en advokatbyrå,

meddelar

* Rättegångsspråk: polska

TRIBUNALEN (första avdelningen),

sammansatt av ordföranden I. Pelikánová, samt domarna P. Nihoul och J. Svenningsen (referent),

justitiesekreterare: handläggaren L. Grzegorczyk,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 februari 2017,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Sökandena, Agria Polska sp. z o.o., Agria Chemicals Poland sp. z o.o., Star Agro Analyse und Handels GmbH och Agria Beteiligungsgesellschaft mbH, utgörs av två polska bolag, ett tyskt bolag och ett österrikiskt bolag som är verksamma inom försäljning av växtskyddsmedel via parallellimport av dessa produkter. Genom denna försäljning är det möjligt att göra vinster på grund av skillnaderna mellan de olika mervärdesskattesatser som tillämpas på produkterna i olika medlemsstater. Transaktionerna består huvudsakligen i att denna typ av produkter med ursprung i medlemsstater i vilka de redan är tillåtna importeras till Polen, magasineras i sökandenas lager i Polen och sedan exporteras på nytt till andra medlemsstater, däribland till de stater där de ursprungligen hade tillåtits, i förevarande fall huvudsakligen Tyskland och Österrike.

Förfarandet vid konkurrensbyrån

2 Den 1 juli 2010 ingav Agria Polska klagomål (nedan kallat det nationella klagomålet) till Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Byrån för konkurrens- och konsumentskydd, Polen) (nedan kallad konkurrensbyrån) angående det åsidosättande av Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (den polska lagen om konkurrens- och konsumentskydd) av den 16 februari 2007 (Dz. U. nr 50, position 331), som tretton företag hade gjort sig skyldiga till, nämligen BASF SE, Bayer CropScience, RWA Raiffeisen Ware Austria AG (nedan kallat RWA), Deutscher Raiffeisenverband, Sumi-Agro, Monsanto, Nufarm, Rokita Agro, DuPont, Arysta, Syngenta, Dow och Makhteshim Agan. Företagen som är tillverkare och distributörer av växtskyddsmedel har agerat med hjälp av eller via fyra yrkessammanslutningar, nämligen Industrieverband Agrar (nedan kallat IVA), Fachverband der chemischen Industrie – Industriegruppe Pflanzenschutz (IGP), European Crop Protection Association och Polskie Stowarzyszenie Ochrony Roślin (PSOR), med säte i Tyskland, Belgien respektive Polen samt med hjälp av en advokatbyrå.

3 Genom skrivelse av den 10 augusti 2010 underrättades Agria Polska av direktören för konkurrensbyrån om att de förfaranden som det nationella klagomålet avsåg inte längre kunde bli föremål för en av myndigheten ombesörjd undersökning, eftersom dessa förfaranden rörde åren 2005 och 2006. Enligt artikel 93 i lagen om konkurrens- och konsumentskydd kunde ett förfarande på området för konkurrensbegränsande förfaranden inte längre inledas efter det att en tidsfrist på ett år löpt ut, beräknad från slutet av det år under vilket den berörda överträdelsen upphörde.

4 Den 30 augusti 2010 upprepade Agria Polska sin ansökan till konkurrensbyrån om inledande av ett undersökningsförfarande avseende den påstådda konkurrensbegränsande samverkan mellan tillverkare och distributörer av växtskyddsmedel och gjorde gällande att det nationella klagomål som ingetts den 1 juli samma år likaledes avsåg överträdelse från företagens sida av bestämmelser i Europeiska unionens konkurrensrätt.

5 Genom skrivelse av den 22 november 2010 vidhöll direktören för konkurrensbyrån sin ståndpunkt och preciserade att den ettåriga preskriptionstid som föreskrivs i polsk rätt är tillämplig även när begäran om en undersökning rör bestämmelser i unionens konkurrensrätt.

Förfarandet vid kommissionen

6 Den 30 november 2010 ingav sökandena och Agro Nova Polska sp. z o.o., i enlighet med artikel 7 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101 FEUF] och [102 FEUF] (EGT L 1, 2003, s. 1), klagomål till Europeiska kommissionen (nedan kallat klagomålet). Detta klagomål avsåg samma enheter som det nationella klagomål som hade ingetts till konkurrensbyrån. Agro Trade Handelsgesellschaft mbH och Cera Chem S.a.r.l., som är ett tyskt respektive ett luxemburgskt företag, förenades i klagomålet, vilket kommissionen underrättades om i det ytterligare gemensamma yttrande som bolagen i deras helhet (nedan kallade de ursprungliga klagandebolagen) inkom med den 15 december 2010. Samma bolag överlämnade ytterligare information till kommissionen den 27 april 2011.

7 Den 29 juli 2011 överlämnade de ursprungliga klagandebolagen en sammanfattning av klagomålet till kommissionen.

8 Det framgår av de handlingar som således hade lagts fram av de ursprungliga klagandebolagen att klagomålet väsentligen gällde åsidosättande av artikel 101 FEUF. Klagomålet avsåg även åsidosättande av artikel 102 FEUF från RWA:s sida.

9 Rent allmänt gjorde de ursprungliga klagandebolagen gällande att de enheter som klagomålet avser hade använt sig av förfaranden gentemot dem som innebar överträdelser av unionens konkurrensrätt. Dessa förfaranden hade huvudsakligen formen av avtal och/eller samordnade förfaranden mellan enheterna och bestod i oberättigade angivelser vilka framfördes på ett samordnat sätt till österrikiska och polska förvaltningsmyndigheter och brottmålsdomstolar i vilka det ifrågasattes att de ursprungliga klagandebolagens verksamhet var lagenlig, med avseende på såväl kraven i de förordningar som är tillämpliga på växtskyddsmedel, som villkoren för bedrivande av parallellhandel med sådana produkter, inklusive vad gällde de skattemässiga kraven.

10 Enligt de ursprungliga klagandebolagen var det på grundval av missvisande, ofullständiga och till och med lögnaktiga uttalanden som de i klagomålet angivna enheterna hade gjort i syfte att avlägsna dem från marknaden som de oriktigt blivit föremål för en mängd administrativa kontroller av österrikiska och polska förvaltningsmyndigheter, skattemyndigheter och brottsbekämpande myndigheter, inklusive inspektioner på plats och beslag av växtskyddsmedel i deras lager. Brottmålsförfaranden hade även inletts mot dem, dessutom vid en, beroende på årstiden, strategisk tidpunkt på året för affärer med växtskyddsmedel, det vill säga under den första delen av året.

11 Dessa administrativa förfaranden och brottmålsförfaranden ledde till att höga böter påfördes de ursprungliga klagandebolagen, vilket för övrigt ledde till att ett av dem, Agria Polska, gick i konkurs samt att förbudsåtgärder vidtogs mot marknadsföring av växtskyddsmedel vid den viktigaste tiden på året för denna typ av produkter. Konsekvensen av detta blev en betydande förlust av marknadsandelar som de ursprungliga klagandebolagen med svårighet kan återerövra.

12 De ursprungliga klagandebolagen, som blivit ålagda administrativa och straffrättsliga påföljder, uppnådde emellertid i vissa fall genom att väcka talan vid behöriga nationella domstolar att nämnda påföljder upphävdes eller att bötesbeloppen sattes ned kraftigt, vilket visar att de i klagomålet angivna enheternas uttalanden var oberättigade och lögnaktiga. De ursprungliga klagandebolagen har betecknat förfarandena som ”trakasserier” i den mening som avses i rättspraxis som följer av domen av den 17 juli 1998, ITT Promedia/kommissionen (T–111/96, EU:T:1998:183).

13 De ursprungliga klagandebolagen har även gjort gällande att dessa falska angivelser från de i klagomålet angivna enheternas sida underlättades genom att både de tyska myndigheterna, särskilt en företrädare för Förbundsrepubliken Tysklands ambassad i Republiken Polen, och de polska myndigheterna ingrep på ett aktivt sätt. De nationella myndigheterna var i detta avseende föremål för intensiv lobbying av tillverkarna och distributörerna av växtskyddsmedel.

14 Den 27 mars 2012 överlämnade kommissionen med klagandebolagens medgivande en icke konfidentiell och konsoliderad version av klagomålet till de i klagomålet angivna enheterna vilka inkom med sina yttranden under månaderna april-juni 2012.

15 I sina respektive yttranden bestred de i klagomålet angivna enheterna klagomålets framställning av de faktiska omständigheterna och gjorde väsentligen gällande att de olika åtgärder som vissa av dem hade vidtagit hos nationella förvaltningsmyndigheter eller nationella domstolar var legitima bland annat med anledning av intrången i deras upphovsrätt och patenträtt och i syfte att förebygga att deras goda namn och rykte skadas. De förklarade även att deras agerande inte alls hade samordnats. Den omständigheten att deras åtgärder hade vidtagits nära varandra i tiden förklarades främst av att de enligt samma tidtabell hade utsatts för den rättsstridiga parallellimportverksamheten. De kontakter som hade ägt rum i detta sammanhang mellan vissa av de företag som tillverkar och/eller distribuerar växtskyddsmedel, mellan dessa företag och yrkessammanslutningar eller mellan företagen och nationella förvaltningsmyndigheter var för övrigt, i likhet med deras deltagande i inspektionerna, helt och hållet motiverade. Således kan dessa legitima kontakter inte visa att det förekommit någon konkurrensbegränsande samverkan i den mening som avses i artikel 101 FEUF.

16 Genom skrivelse av den 8 december 2014 underrättade kommissionen de ursprungliga klagandebolagen om sin avsikt att avslå klagomålet, främst av det skälet att det inte förelåg ett tillräckligt unionsintresse för att fullfölja handläggningen av klagomålet i enlighet med artikel 101 FEUF eller artikel 102 FEUF.

17 Kommissionen förklarade först till stöd för sin preliminära bedömning att sannolikheten för att det skulle gå att fastställa att en överträdelse av artikel 101 FEUF och/eller artikel 102 FEUF hade ägt rum, var begränsad på grund av att det inte hade lagts fram tillräcklig bevisning till stöd för klagomålet, att det i förevarande ärende var svårt att styrka att RWA hade en dominerande ställning eller att det rörde sig om en kollektiv dominerande ställning och att det följaktligen var svårt att visa att en sådan ställning hade missbrukats. Kommissionen anförde härvidlag att den inte ansåg att den rättspraxis som följer av domen av den 17 juli 1998, ITT Promedia/kommissionen (T–111/96, EU:T:1998:183), och domen av den 1 juli 2010, AstraZeneca/kommissionen (T-321/05, EU:T:2010:266), vilken fastställts efter överklagande genom dom av den 6 december 2012, AstraZeneca/kommissionen (C-457/10 P, EU:C:2012:770), var ämnad att tillämpas på situationer där företag underrättar nationella myndigheter om andra företags beteenden eller ageranden som påstås vara rättsstridiga eller utövar påtryckningar för att administrativa eller straffrättsliga åtgärder ska vidtas mot de sistnämnda. Därefter bedömde kommissionen att de resurser som behövdes för att genomföra den begärda undersökningen troligen skulle var oproportionerliga med tanke på den begränsade möjligheten att fastställa att det rörde sig om en överträdelse. Slutligen ansåg kommissionen att de nationella myndigheterna och domstolarna kunde ha bättre förutsättningar att behandla de problem som tagits upp i klagomålet.

18 I yttrande som inkom den 8 januari 2015 underrättade de ursprungliga klagandebolagen med undantag av Agro Nova Polska, genom sin rådgivare kommissionen om att Agro Trade Handelsgesellschaft och Cera Chem hade avstått från att fullfölja förfarandet och således kunde anses ha ”tagit tillbaka sitt klagomål”. Rådgivaren förklarade även att sökandena bestred det tillkännagivna beslutet att avskriva ärendet och preciserade att detta avsevärt minskade deras möjligheter att erhålla ersättning vid de nationella domstolarna för de ifrågavarande åsidosättandena av unionsrätten, det vill säga artiklarna 101 och 102 FEUF.

19 Genom beslut C(2015) 4284 slutlig av den 19 juni 2015 (ärende AT.39864 – BASF (tidigare AGRIA m.fl./BASF m.fl.)) (nedan kallat det angripna beslutet), avslog kommissionen klagomålet och upprepade härvid i huvudsak uppgifterna i den preliminära bedömning som gjordes i skrivelsen av den 8 december 2014, samtidigt som den insisterade på att den förfogade över begränsade resurser och att den fördjupade undersökning som borde ha genomförts i förevarande mål, vilken potentiellt hade rört den verksamhet som bedrivits under en period av sju år av 18 enheter belägna i fyra medlemsstater, skulle ha varit alltför komplex och tidskrävande, medan sannolikheten för att en överträdelse skulle kunna fastställas i det aktuella fallet var liten, vilket talade för att en undersökning inte borde inledas.

Förfarandet och parternas yrkanden

20 Sökandena har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 19 augusti 2015.

21 Efter det att inlagor utbytts två gånger och på referentens förslag, beslutade tribunalen att inleda det muntliga förfarandet. Inför det muntliga förfarandet anmodades sökandena och kommissionen som en processledningsåtgärd att skriftligen besvara tribunalens frågor. De besvarade frågorna inom föreskriven tid, nämligen den 16 respektive den 12 januari 2017. Kommissionen inkom med synpunkter den 6 februari 2017 på sökandenas svar av den 16 januari 2017, medan sökandena tog ställning i detta hänseende enbart vid förhandlingen.

22 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 28 februari 2017. Sökandena tog bland annat i sin plädering upp den tid som det administrativa förfarandet vid kommissionen hade pågått. När de frågades ut på denna punkt av tribunalen förklarade de dock att de inte avsåg att anföra en ny grund avseende åsidosättande av principen om en rimlig tidsfrist.

23 Sökandena har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

24 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta klagandena att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

25 Sökandena har åberopat två grunder till stöd för sin talan som avser, för det första, åsidosättande av rätten till ett effektivt domstolsskydd, såsom den har stadfästs i artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), och för det andra, åsidosättande av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF.

26 Tribunalen finner det lämpligt att först pröva den andra grunden.

Den andra grunden

27 Sökandenas andra grund består av två delar. Den första delgrunden rör kommissionens uppenbart oriktiga bedömning av huruvida det fanns ett unionsintresse av att inleda en undersökning och, i det sammanhanget, felaktiga rättstillämpning i och med att kommissionen vägrade att i det aktuella fallet

tillämpa de principer som slagits fast i domen av den 17 juli 1998, ITT Promedia/kommissionen (T-111/96, EU:T:1998:183) och domen av den 1 juli 2010, AstraZeneca/kommissionen (T-321/05, EU:T:2010:266). Denna grunds andra del avser åsidosättande av den ändamålsenliga verkan av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF, såtillvida att ingen nationell myndighet eller nationell domstol på ett meningsfullt sätt skulle kunna tillämpa dessa bestämmelser i unionens primärrätt, utan en undersökning utförd av kommissionen.

28 Kommissionen anser att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

Den andra grundens första del: Angående en uppenbart oriktig bedömning av unionens intresse av att en undersökning inleds

29 Enligt sökandena gjorde kommissionen en uppenbart oriktig bedömning när den, i det angripna beslutet, konstaterade att det inte fanns ett tillräckligt unionsintresse av att inleda en undersökning. De har här anfört att klagomålet angick ett hinder mot parallellhandel och att kommissionen själv i detta beslut erkände att om en undersökning hade inletts skulle den ha rört förfaranden hos 18 enheter vilka är belägna i fyra medlemsstater och omfatta en förmodad period på sju år. Den geografiska och fysiska omfattningen av en sådan undersökning som sökandena begärde i klagomålet visar att det är nödvändigt att bedriva den på unionsnivå och att kommissionen följaktligen hade mycket bättre förutsättningar att göra det med den effektivitet som krävs eller förväntas än de polska och/eller österrikiska myndigheterna.

30 Sökandena anser även att de har tillhandahållit tillräckligt med bevis till stöd för sina påståenden i klagomålet. I och med att kommissionen vägrade att inleda en undersökning, gjorde den följaktligen inte en korrekt bedömning av alla de faktiska och rättsliga omständigheterna i det aktuella fallet.

31 Härvidlag har sökandena först nämnt skriftväxlingen mellan den polska och den österrikiska advokatbyrån. Den österrikiska advokatbyrån hade fått i uppdrag av bolag vilkas anonymitet har bevarats att själv inge eller låta den polska advokatbyrån inge talrika klagomål av olika slag mot sökandena vid polska och österrikiska förvaltningsmyndigheter och polska och/eller österrikiska brottmålsdomstolar. Målet med dessa angivelser och påtryckningar som sökandena även betecknar som ”förfarandemissbruk på det straffrättsliga och förvaltningsrättsliga området” och som de främst har tillskrivit RWA, var väsentligen att, genom att på ett samordnat sätt tillhandahålla felaktiga och lögnaktiga upplysningar, uppnå ett förbud för tre av sökandena mot att bedriva verksamhet med parallellhandel under de tre kommande åren. Syftet var också att uppnå en förstärkning av skattekontrollen avseende sökandena utan någon särskild grund. RWA hade även anlitat polska privatdetektiver för att övervaka sökandenas verksamhet.

32 Därefter har sökandena hänvisat till vissa polska och österrikiska tjänstemäns vittnesmål som nedtecknats i protokoll från förhandlingar i samband med administrativa förfaranden och brottmålsförfaranden som inletts på begäran av de i klagomålet angivna enheterna. Sökandena har även åberopat den omständigheten att en företrädare för Förbundsrepubliken Tysklands ambassad i Republiken Polen deltog tillsammans med polska tjänstemän i ett möte den 14 och den 15 juni 2005 mellan PSOR och IVA som är två av de sammanslutningar av tillverkare och distributörer av växtskyddsmedel vilka klagomålet avser. Detta möte ledde till att IVA:s företrädare upprättade ett välformulerat protokoll, såsom framgår av den tillfredsställelse som författaren till detta protokoll enligt sökandena uttryckte, till följd av att ha lyckats hindra Agria Polska från att bedriva sin affärsverksamhet genom att ingripa ”vid rätt tillfälle” och genom att välja ”rätt” samtalspartners.

33 Vidare har sökandena ifrågasatt att de möten som ägde rum mellan tyska, österrikiska och polska myndigheter var legitima och välgrundade såvitt angår de ursprungliga klagandebolagens verksamhet. Dessa möten som bland annat, efter ett besök den 6 februari 2006 av polska tjänstemän hos deras österrikiska motsvarigheter vid Bundesamt für Ernährungssicherheit (federal myndighet för

livsmedelssäkerhet, Österrike), utmynnade i en instruktion att företa en ny granskning av Agria Polskas verksamhet, författad den 22 februari 2006 av den polska generalinspektören för skydd av växt- och utsädeshälsa i voïvodie Śląskie (provinsen Schlesien) i Katowice (Polen). Sökandena har likaledes hävdat i svaret av den 16 januari 2017 på tribunalens frågor att detta besök av polska tjänstemän i Österrike inbegrep ett möte med den arbetsgrupp som ansvarar för IVA:s växtskyddsprodukter, vilket avslöjar det inflytande som denna sammanslutning utövade över de polska myndigheternas beslutsprocess.

– Allmänna överväganden

34 Enligt fast rättspraxis ska kommissionen, vilken genom artikel 105.1 FEUF har till uppgift att säkerställa tillämpningen av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF, definiera och genomföra unionens konkurrenspolitik. För detta ändamål har kommissionen ett utrymme för skönsmässig bedömning vid handläggningen av klagomål (dom av den 26 januari 2005, Piau/kommissionen, T–193/02, EU:T:2005:22, punkt 80, dom av den 12 juli 2007, AEPI/kommissionen, T-229/05, ej publicerad, EU:T:2007:224, punkt 38, och dom av den 15 december 2010, CEAHR/kommissionen, T–427/08, EU:T:2010:517, punkt 26). För att effektivt sköta denna uppgift har kommissionen rätt att ge olika prioritet åt klagomål som är anhängiga vid den (dom av den 4 mars 1999, Ufex m.fl./kommissionen, C-119/97 P, EU:C:1999:116, punkt 88 och där angiven rättspraxis).

35 När kommissionen under utövandet av befogenheten att göra en skönsmässig bedömning beslutar att ge prövningen av klagomål som framställts till den olika prioritet, kan den inte endast fastställa i vilken ordning klagomålen ska prövas, utan även avslå ett klagomål på grund av brist på tillräckligt unionsintresse att fullfölja prövningen av ärendet (dom av den 24 januari 1995, Tremblay m.fl./kommissionen, T–5/93, EU:T:1995:12, punkt 60, och dom av den 14 februari 2001, Sodima/kommissionen, T–62/99, EU:T:2001:53, punkt 36). Eftersom bedömningen av huruvida ett klagomål på konkurrensområdet är av unionsintresse är beroende av omständigheterna i varje enskilt fall (dom av den 12 juli 2007, AEPI/kommissionen, T–229/05, ej publicerad, EU:T:2007:224, punkt 38), finns det inte anledning att vare sig begränsa antalet bedömningskriterier som kommissionen kan stödja sig på eller att tvärtom föreskriva att den uteslutande ska använda vissa kriterier (dom av den 17 maj 2001, IECC/kommissionen, C-450/98 P, EU:C:2001:276, punkt 58, och dom av den 16 januari 2008, Scippacercola och Terezakis/kommissionen, T-306/05, ej publicerad, EU:T:2008:9, punkt 189).

36 Kommissionens utrymme att företa en skönsmässig bedömning i detta avseende är emellertid inte obegränsat (dom av den 4 mars 1999, Ufex m.fl./kommissionen, C-119/97 P, EU:C:1999:116, punkt 89). Den ska nämligen noga undersöka de faktiska och rättsliga omständigheter som den fått kännedom om genom klagandeparten i syfte att bedöma hur ett klagomål skall avgöras (se dom av den 17 maj 2001, IECC/kommissionen, C-450/98 P, EU:C:2001:276, punkt 57 och där angiven rättspraxis).

37 När kommissionen såsom i det aktuella fallet beslutar att inte inleda en undersökning, är den inte skyldig att till stöd för ett sådant beslut fastställa att det inte skett någon överträdelse (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 januari 2008, Scippacercola och Terezakis/kommissionen, T-306/05, ej publicerad, EU:T:2008:9, punkterna 130 och 180 och där angiven rättspraxis).

38 I den situationen ankommer det således inte på tribunalen att kontrollera huruvida klaganden i sitt klagomål har lagt fram tillräckliga bevis för att ett åsidosättande av konkurrensrätten ska kunna konstateras, utan huruvida det framgår av det angripna beslutet att kommissionen har vägt samman betydelsen av den skada som den påstådda överträdelsen kan åsamka den inre marknadens funktion, sannolikheten för att kunna fastställa skadans förekomst och omfattningen av de undersökningsåtgärder som är nödvändiga för att på bästa sätt fullgöra sitt uppdrag att övervaka efterlevnaden av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF (dom av den 18 september 1992, Automec/kommissionen, T-24/90, EU:T:1992:97, punkt 86, dom av den 24 januari 1995, Tremblay

m.fl./kommissionen, T-5/93, EU:T:1995:12, punkt 62, och dom av den 12 juli 2007, AEPI/kommissionen, T-229/05, ej publicerad, EU:T:2007:224, punkt 41). Unionsdomstolens prövning ska dock inte föranleda den att ersätta kommissionens bedömning av unionsintresset (se dom av den 16 januari 2008, Scippacercola och Terezakis/kommissionen, T-306/05, ej publicerad, EU:T:2008:9, punkt 97 och där angiven rättspraxis).

39 För att tribunalen ska ha möjlighet att faktiskt kontrollera hur kommissionen har utövat sitt utrymme att företa en skönsmässig bedömning i syfte att fastställa prioriteterna, är denna institution skyldig att ange en motivering när den vägrar att undersöka ett klagomål och motiveringen måste vara tillräckligt klar och ingående (dom av den 4 mars 1999, Ufex m.fl./kommissionen, C-119/97 P, EU:C:1999:116, punkterna 90 och 91, och dom av den 14 februari 2001, Sodima/kommissionen, T-62/99, EU:T:2001:53, punkt 42).

40 I det aktuella fallet fann kommissionen i det angripna beslutet, att det inte förelåg ett tillräckligt unionsintresse för att inleda en undersökning, med motiveringen att sannolikheten för att en överträdelse av artikel 101 FEUF och/eller av artikel 102 FEUF skulle kunna fastställas föreföll begränsad, att omfattningen av de nödvändiga efterforskningarna troligen skulle vara oproportionerlig mot bakgrund av denna begränsade sannolikhet och att myndigheter och nationella domstolar verkar ha bättre förutsättningar att behandla de uppkomna frågorna.

41 Det är i detta sammanhang och mot bakgrund av den rättspraxis som återfinns i punkterna 34-39 i förevarande dom som den andra grundens första del ska prövas.

– Sannolikheten för att en överträdelse av konkurrensrätten ska kunna fastställas samt undersökningens omfattning

42 Kommissionen bedömde i det angripna beslutet att sannolikheten för att den påstådda överträdelsen skulle kunna fastställas föreföll begränsad. Tribunalen framhåller härvidlag att de faktiska omständigheter som sökandena hade anfört visserligen gjorde det möjligt att fastställa att de hade blivit föremål för samtidiga och samstämmiga falska angivelser till österrikiska och polska myndigheter, väsentligen år 2005 och år 2006, men även längre fram i tiden, det vill säga, år 2008 och från år 2010 till år 2012, vilka sannolikt vissa av de i klagomålet angivna tillverkarna och distributörerna av växtskyddsmedel låg bakom, även om denna omständighet inte har kunnat styrkas med vare sig säkerhet eller precision.

43 Tribunalen konstaterar härvidlag, i likhet med vad kommissionen har anfört i det angripna beslutet, att de bevis som sökandena lagt fram i syfte att visa att det var trovärdigt att det existerade ett avtal eller samordnade förfaranden mellan tillverkarna och distributörerna av växtskyddsmedel huvudsakligen angick, för det första, det faktum att angivelserna angående sökandena till de nationella myndigheterna ägde rum samtidigt, för det andra den omständigheten att tillverkarna och distributörerna hade sammanträtt inom ramen för branschorganisationer i vilka de var medlemmar, bland annat den 14 och den 15 juni 2005, vid ett möte mellan PSOR och IVA och, för det tredje, det faktum att två advokatbyråer hade fått i uppdrag att underrätta de olika nationella myndigheterna om påstådda åsidosättanden som de ursprungliga klagandebolagen skulle ha begått av bestämmelser som var tillämpliga på handel med växtskyddsmedel.

44 Artikel 101 FEUF utgör visserligen ett klart hinder för alla direkta eller indirekta kontakter mellan sådana aktörer, som har till syfte eller resultat att antingen påverka en aktuell eller potentiell konkurrents marknadsbeteende eller att för en sådan konkurrent avslöja hur den berörde aktören själv har beslutat att agera eller planerar att agera på marknaden. De ekonomiska aktörerna behåller likväl sin rätt att på ett klokt sätt anpassa sig till konkurrenternas konstaterade eller förväntade beteende (dom av den 16 december 1975, Suiker Unie m.fl./kommissionen, 40/73-48/73, 50/73, 54/73-56/73, 111/73, 113/73 och 114/73, EU:C:1975:174, punkt 174, och dom av den 20 april 1999, Limburgse

Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, T-305/94-T-307/94, T-313/94-T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 och T-335/94, EU:T:1999:80, punkt 720). Företagen kan således agera till försvar för sina legitima intressen när deras konkurrenter eventuellt åsidosätter tillämpliga bestämmelser, såsom i förvarande mål bestämmelserna om handel med växtskyddsmedel. Artikel 7 i förordning nr 1/2003 tillåter tvärtom att sådana företag som sökandena underrättar kommissionen om sina konkurrenters eventuella åsidosättanden av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF.

45 I förevarande mål hade det varit tänkbart att, enbart i de uppgifter som sökandena ensidigt lagt fram i klagomålet, se indikationer på en potentiell samordning mellan de i klagomålet angivna enheterna av en definierad strategi för kollektivt förtal som innebar påståenden om att sökandena hade överträtt tillämplig lagstiftning om parallellhandel med växtskyddsmedel.

46 När det gäller sannolikheten för att det ska kunna fastställas att det rör sig om en konkurrensbegränsande samverkan eller ett samordnat förfarande anser emellertid tribunalen, mot bakgrund av förklaringar som vissa av de i klagomålet angivna enheterna har tillhandahållit, enligt vilka de hade tvingats konfronteras med försummelser från de ursprungliga klagandebolagens sida, vid samma tid på året, nämligen då jordbrukarnas behov av växtskyddsmedel var som störst, att det var utan att göra sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning som kommissionen i det angripna beslutet fann att sådana svar skulle kunna motivera att tillverkarna och distributörerna av dessa produkter framförde sina angivelser till de nationella myndigheterna samtidigt.

47 När det därefter rör sig om sannolikheten för att det ska kunna fastställas att syftet med dessa samtidiga angivelser var potentiellt konkurrensbegränsande, anser tribunalen rent allmänt att det med hänsyn till risken för att deras goda namn och rykte ska skadas eller för att de saluförda produkternas ursprungliga skick ska påverkas att det kan vara legitimt att tillverkare och distributörer av växtskyddsmedel underrättar de behöriga nationella myndigheterna om eventuella åsidosättanden av gällande bestämmelser, bland annat i en kontext med parallellhandel med sådana produkter. Vad angår vissa av de i klagomålet angivna enheternas medverkan i kontroller som utfördes av de nationella myndigheterna i sökandenas lokaler föreskrivs det i sådan unionslagstiftning som rådets förordning (EG) nr 1383/2003 av den 22 juli 2003 om tullmyndigheternas ingripande mot varor som misstänks göra intrång i vissa immateriella rättigheter och om vilka åtgärder som skall vidtas mot varor som gör intrång i vissa immateriella rättigheter (EUT L 196, 2003, s. 7) och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 608/2013 av den 12 juni 2013, om tullens säkerställande av skyddet för immateriella rättigheter och upphävande av rådets förordning (EG) nr 1383/2003 (EUT L 181, 2013, s. 15), i vissa fall en möjlighet för innehavare av immateriella rättigheter att vara närvarande vid kontroller för att avgöra huruvida det skett intrång i dessa rättigheter.

48 Det var således utan att göra en uppenbart oriktig bedömning som kommissionen i det angripna beslutet ansåg att de i klagomålet angivna enheterna hade rätt att informera de nationella myndigheterna om sökandenas påstådda åsidosättanden av tillämplig lagstiftning och att vid behov samarbeta med dessa myndigheter i samband med de kontroller som dessa företog.

49 Vad slutligen angår den omständigheten att sökandena har jämställt administrativa kontroller samt administrativa förfaranden och brottmålsförfaranden med de i klagomålet angivna enheternas agerande, konstaterar tribunalen att besluten att företa en skattekontroll eller en inspektion och att inleda administrativa förfaranden och brottmålsförfaranden mot sökandena vilka var ursprunget till de svårigheter som sökandena mötte när de skulle fortsätta att bedriva sin verksamhet på samma villkor, kunde tillskrivas nämnda nationella myndigheter som, enligt vad sökandena har erkänt, handlar i det allmännas intresse och vilkas beslut därför ingår i deras befogenhet att göra en skönsmässig bedömning. Trots hänvisningarna i svaret av den 16 januari 2017 till vissa bestämmelser i polska och österrikiska lagar, vilkas ordalydelse inte med nödvändighet stödjer deras ståndpunkter, har nämligen sökandena fortfarande inte lyckats bevisa att dessa nationella myndigheter agerade med bunden befogenhet i den meningen att de enligt dessa nationella lagar var skyldiga att agera enbart på grund av att de mottagit information som härrörde från tredje man.

50 Tribunalen anser dock att det inte var uteslutet i det aktuella fallet att dessa nationella myndigheter hade kunnat besluta i enlighet med sin nationella lagstiftning, att de uppgifter som hade förelagts dem, oavsett om detta skedde anonymt eller inte, inte gjorde det möjligt att fastställa eller misstänka att sökandena hade åsidosatt tillämpliga förvaltningsrättsliga, skatterättsliga eller straffrättsliga bestämmelser och följaktligen inte motiverade att rättsliga åtgärder vidtogs mot sökandena. Såsom kommissionen för övrigt betonade i punkt 52 i det angripna beslutet, genomfördes i vart fall en del av de polska myndigheternas kontroller, bland annat år 2008, ex officio och inte på sökandenas konkurrenters begäran.

51 Utöver frågan om dessa österrikiska och polska myndigheters bedömning av huruvida det var lämpligt att företa kontroller och inleda rättsliga förfaranden mot sökandena, framhåller tribunalen att enligt uppgifter som sökandena har tillhandahållit fattades 57 beslut i Österrike som vart och ett rörde en av de produkter som sökandena saluförde, efter administrativa kontroller som gjorde det möjligt för de nationella myndigheterna att konstatera att sökandena hade begått överträdelser av tillämplig lagstiftnng och att sökandena vad Polen beträffar, ålades huvudsakligen administrativa böter med beloppen 21 759 969,92 polska zlotys (PLN), 48 247 161,60 PLN och 375 056,56 PLN. En del av de ovannämnda besluten och böterna upphävdes senare, helt eller delvis, av behöriga nationella domstolar som tog ställning till talan som sökandena väckte vid flera tillfällen. Det kvarstår inte desto mindre att de nationella myndigheterna ursprungligen hade ansett i beslut som fattats i enlighet med nationell rätt att sökandena hade åsidosatt bestämmelser som var tillämpliga på handel med växtskyddsmedel och att de eventuella oegentligheter som de nationella myndigheterna begått i vart fall inte kunde tillskrivas de i klagomålet angivna enheterna.

52 Enligt vad kommissionen fann i det aktuella fallet kunde de polska och österrikiska myndigheternas konstateranden göra det möjligt att relativisera sökandenas påstående att de uttalanden och angivelser som de i klagomålet angivna tillverkarna och distributörerna av växtskyddsmedel påstås ha gjort var missvisande eller lögnaktiga och utgjorde en del av en kollektiv åtgärd som syftade till att undanröja sökandena i deras egenskap av konkurrerande bolag. För övrigt framhåller tribunalen härvidlag att sökandena inte har lyckats förklara av vilka påtagliga skäl de inte väckte talan om förtal i enlighet med nationell rätt vid nationella polska och österrikiska domstolar mot de bolag som de i det aktuella målet anklagar för att ha gjort missvisande eller lögnaktiga uttalanden om dem.

53 Mot bakgrund av det anförda var det vid första påseendet inte uppenbart att det på unionsrättens nuvarande stadium skulle ha varit lätt för kommissionen att fastställa att de i klagomålet angivna enheternas handlingar, såsom de beskrivits och dokumenterats av sökandena, som sådana, kunde anses ha utförts inom ramen för en konkurrensbegränsande samverkan i den mening som avses i artikel 101 FEUF eller utifrån en kollektiv dominerande ställning i den mening som avses i artikel 102 FEUF

54 Kommissionen kunde således, utan att göra sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning, i det angripna beslutet anse att sannolikheten var liten för att en överträdelse av artikel 101 FEUF eller av artikel 102 FEUF skulle kunna fastställas.

55 Sökandena har genom klagomålet och förevarande talan ifrågasatt nationella myndigheters agerande och beslut, i detta fall tyska, österrikiska och polska myndigheter, och särskilt deras samverkan i syfte att fullgöra sitt uppdrag att övervaka att de ekonomiska aktörer som saluför växtskyddsmedel iakttar de tillämpliga bestämmelserna. Det ska slås fast att ett sådant agerande och sådana beslut av medlemsstaternas myndigheter inte omfattas av tillämpningsområdet för artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF, eftersom dessa artiklar endast är avsedda att reglera företags agerande (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 april 1984, van de Haar och Kaveka de Meern, 177/82 och 178/82, EU:C:1984:144, punkt 24). Den omständigheten, vilken åberopades av sökandena i svaret av den 16 januari 2017, att dessa myndigheter skulle ha påverkats i sitt val att utföra kontroller med anledning av att de kontaktats via advokatbyråer med detta uppdrag, är inte av den arten att deras beslut kan fråntas egenskapen av beslut fattade av nationella myndigheter.

56 Dessutom var det riktigt av kommissionen att anse att den i klagomålet begärda undersökningen, som hade krävts för att fastställa att det förelåg eller att det tvärtom inte förelåg en överträdelse av artikel 101 FEUF och/eller av artikel 102 FEUF, med nödvändighet skulle ha tagit betydande resurser i anspråk. Även om sökandena endast företedde bevis som rörde vissa av de i klagomålet angivna enheterna, bland annat RWA, ifrågasatte de nämligen ett stort antal andra bolag och yrkessammanslutningar.

57 Det faktum att kommissionen, tvärtemot vad sökandena har hävdat, konstaterade att den undersökning som begärdes i klagomålet skulle ha varit mycket omfattande om den hade inletts var inte, i sig, ett avgörande kriterium för att tvinga kommissionen att inleda en sådan undersökning. Detta gäller likaledes den omständigheten att det i klagomålet angivna agerandet påstods ha förekommit i flera medlemsstater.

58 Kommissionen har i det aktuella målet gjort gällande att det i klagomålet kritiserade agerandet väsentligen var begränsat till en medlemsstat, nämligen Polen, där Agria Polskas centrallager var beläget.

59 Vissa kontroller kunde visserligen äga rum i Österrike och ge upphov till att sökandena blev föremål för sanktioner i denna medlemsstat. Det framgår dock av handlingarna i målet att merparten av de problem som sökandena fick i sina relationer till nationella myndigheter rörde deras verksamhet i Polen och endast i mindre mån verksamheten i Österrike.

60 Tribunalen framhåller att sökandena ingav ett nationellt klagomål enbart i Polen. De bekräftade nämligen i svaret av den 16 januari 2017 att de inte hade ingett något analogt klagomål vid Bundeswettbewerbsbehörde (Federala konkurrensmyndigheten, Österrike) och förklarade i det avseendet vid förhandlingen att den omständigheten att de inte ingav något klagomål till denna myndighet förklarades av det luxemburgska bolaget Cera Chems beslut att föra ärendet till kommissionen, vilken enligt deras mening var den enhet som var bäst lämpad att pröva klagomålet, efter det att konkurrensbyrån hade vägrat att handlägga det nationella klagomålet.

61 Oavsett dessa förklaringar anser tribunalen att sökandena hade kunnat inge klagomål till den federala konkurrensmyndigheten eftersom de har anklagat RWA för att ha uppdragit åt en österrikisk advokatbyrå, som i sin tur uppdragit åt en polsk advokatbyrå att ge falska angivelser till nationella förvaltningsmyndigheter och brottmålsdomstolar som rörde sökandena. Dessutom blev de i april 2012 föremål för inspektioner av den federala myndigheten för livsmedelssäkerhet.

62 Den omständigheten att sökandena endast ingav klagomål i Polen bekräftar dessutom att konkurrensbyrån, i eget tycke och såsom kommissionen fann i det angripna beslutet, eventuellt var bäst lämpad att pröva de anmärkningar som redogjorts för i klagomålet, på samma sätt som de polska och till och med de österrikiska domstolarna var inom ramen för den talan som sökandena hade kunnat väcka i syfte att erhålla ersättning för skadan till följd av det påstådda åsidosättande av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF som tillverkarna av växtskyddsmedel skulle ha gjort sig skyldiga till.

63 Även om det tas fasta på att klagomålet avsåg sökandenas konkurrenters agerande såväl i Österrike som i Polen och, till och med, trots att det saknas relevanta och substantiella uppgifter härom i Tyskland och Luxemburg, kan den omständigheten att det påstådda agerandet ägde rum i flera medlemsstater, i detta fall väsentligen i två av dem, endast vara en indikation på att en talan som väcks på unionsnivå kan vara effektivare än talan som i flera fall väcks på nationell nivå (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 december 2010, CEAHR/kommissionen, T-427/08, EU:T:2010:517, punkt 176). Emellertid räcker inte heller denna indikation, som sådan, för att motivera att kommissionen inleder en undersökning.

64 Även om det antas att kommissionen i viss utsträckning också var väl skickad att handlägga ärendet, såvitt det agerande som klagomålet avser angår flera medlemsstater och med hänsyn till att konkurrensbyrån avslog det analoga nationella klagomålet med en motivering som gällde en nationell preskriptionsregel, hade sökandena i vart fall inte någon som helst rätt att få ärendet behandlat av kommissionen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2014, Si.mobil/kommissionen, T-201/11, EU:T:2014:1096, punkt 40). Det framgår nämligen av handlingarna i målet att detta agerande huvudsakligen angick enbart två medlemsstater och att kommissionen, utan att göra sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning härvidlag, konstaterade att möjligheten att fastställa att en eventuell överträdelse begåtts var begränsad. Detta konstaterande kunde, i sig, möjliggöra slutsatsen att det inte fanns ett tillräckligt unionsintresse av att fullfölja undersökningen av ärendet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 17 december 2014, Si.mobil/kommissionen, T-201/11, EU:T:2014:1096, punkt 100 och där angiven rättspraxis).

– Huruvida den rättspraxis som följer av domen av den 17 juli 1998, ITT Promedia/kommissionen (T-111/96), och domen av den 1 juli 2010, AstraZeneca/kommissionen (T-321/05) är tillämplig på det aktuella fallet

65 Sökandena har bestritt den ståndpunkt som kommissionen intog i det angripna beslutet enligt vilken den rättspraxis som följer av domen av den 17 juli 1998, ITT Promedia/kommissionen (T-111/96, EU:T:1998:183), och domen av den 1 juli 2010, AstraZeneca/kommissionen (T-321/05, EU:T:2010:266), inte är tillämplig på det aktuella fallet och således inte gör det möjligt att fastställa att de i klagomålet angivna enheternas samordnade agerande är konkurrensbegränsande. De anser dessutom att de förfaranden som beskrivs i klagomålet ger kommissionen en möjlighet att utveckla unionens konkurrensrätt, vilket är ett av de syften som erkänns i tillkännagivandet från kommissionen om handläggningen av klagomål rörande artiklarna [101 FEUF] och [102 FEUF] (EUT C 101, 2004, s. 65), i rättad lydelse (EUT C 148, 2004, s. 10).

66 Här ska det framhållas att kommissionen motiverade svårigheterna att fastställa den i klagomålet angivna överträdelsen med att den ansåg att den omständigheten att företagen informerade eller enligt sökandenas vokabulär lämnade falska angivelser till dessa nationella myndigheter om eventuella åsidosättanden inte kunde inbegripas i begreppet ”trakasserier” eller ”missbruk av lagstadgade förfaranden” i den mening som avses i den rättspraxis som har vuxit fram angående begreppet missbruk av dominerande ställning och som följer av domen av den 17 juli 1998, ITT Promedia/kommissionen (T-111/96, EU:T:1998:183), och domen av den 1 juli 2010, AstraZeneca/kommissionen (T-321/05, EU:T:2010:266). Det är således lämpligt att undersöka om denna rättspraxis är relevant för det aktuella målet.

67 I detta hänseende erinrade tribunalen i punkterna 60 och 61 i domen av den 17 juli 1998, ITT Promedia/kommissionen (T-111/96, EU:T:1998:183), jämförda med punkt 55 i domen, om att eftersom rätten till domstolsprövning är en grundläggande rättighet och en allmän princip som säkerställer laglydnad, även för ett företag i dominerande ställning, det endast är i undantagsfall som den omständigheten att ett företag som har en dominerande ställning väcker talan mot en konkurrent kan utgöra missbruk av en dominerande ställning i den mening som avses i artikel 102 FEUF. För att väckande av talan i realiteten ska utgöra missbruk av dominerande ställning, ska två kumulativa villkor vara uppfyllda. För det första krävs det nämligen att talan inte skäligen kan anses syfta till att göra gällande det berörda företagets rättigheter, utan endast syftar till att trakassera motparten. För det andra ska talan ingå i en plan som har till syfte att utesluta konkurrens. De båda två kumulativa villkoren ska tolkas och tillämpas restriktivt så att tillämpningen av den allmänna principen om rätt till domstolsprövning inte undergrävs (dom av den 13 september 2012, Protégé International/kommissionen, T-119/09, ej publicerad, EU:T:2012:421, punkt 49).

68 I målet som gav upphov till domen av den 1 juli 2010, AstraZeneca/kommissionen (T-321/05, EU:T:2010:266), fann unionsdomstolen att ett företag som har en dominerande ställning inte kan använda rättsliga förfaranden för att hindra eller försvåra konkurrenters inträde på marknaden, i brist på grunder som avser försvar av de legitima intressena hos ett företag som gett sig in i prestationskonkurrens eller i brist på sakliga skäl (dom av den 1 juli 2010, AstraZeneca/kommissionen, T-321/05, EU:T:2010:266, punkterna 672 och 817, fastställd efter överklagande genom dom av den 6 december 2012, AstraZeneca/kommissionen, C-457/10 P, EU:C:2012:770, punkt 134). Enligt domstolen är frågan huruvida ett uppträdande utgör missbruk och är rättsstridigt enligt artikel 102 FEUF nämligen inte beroende av huruvida det är förenligt med andra rättsregler, och missbruk av dominerande ställning utgörs, i de flesta fall, av beteenden som i övrigt är lagliga på andra rättsområden än konkurrensrätten (dom av den 6 december 2012, AstraZeneca/kommissionen, C-457/10 P, EU:C:2012:770, punkt 132).

69 I domen av den 17 juli 1998, ITT Promedia/kommissionen (T-111/96, EU:T:1998:183), och domen av den 1 juli 2010, AstraZeneca/kommissionen (T-321/05, EU:T:2010:266), var det emellertid andra beteenden som ifrågasattes än dem som sökandena i det aktuella målet har tillskrivit de i klagomålet angivna enheterna.

70 Det måste nämligen slås fast att både i domen av den 17 juli 1998, ITT Promedia/kommissionen (T-111/96, EU:T:1998:183), och i domen av den 1 juli 2010, AstraZeneca/kommissionen (T-321/05, EU:T:2010:266) förfogade de förvaltningsmyndigheter och domstolar vid vilka de berörda företagen i dominerande ställning hade väckt talan inte över något utrymme för skönsmässig bedömning av huruvida det var lämpligt eller ej att bevilja dessa företags begäran, oavsett om det rörde sig om ett genkäromål som väckts vid en nationell domstol eller ett företags beslut att återkalla sin ansökan om tillstånd att släppa ut ett läkemedel på marknaden. Dels var den domstol vid vilken genkäromålet anhängiggjordes skyldig att uttala sig om det, dels kunde inte den myndighet som utfärdade tillståndet låta det fortsätta att gälla mot tillståndsinnehavarens vilja.

71 Såsom konstaterats i punkterna 49 och 50 ovan, skulle däremot de förvaltningsmyndigheter och brottmålsdomstolar som i det aktuella målet beslutade sig för att granska, vidta rättsliga åtgärder mot eller ålägga sökandena påföljder, ha kunnat fatta dessa beslut oberoende av den information som de påstås har mottagit av företag som tillverkar och/eller distribuerar växtskyddsmedel. Omvänt skulle de även, med stöd av den information som översänts till dem, inklusive den som överlämnats anonymt, kunnat anse att det inte fanns anledning att utföra kontroller eller vidta rättsliga åtgärder mot sökandena.

72 Utöver det faktum att det inte var uppenbart, på grundval av de uppgifter som tillhandahållits i klagomålet, att fastställa att de i klagomålet angivna företagen hade en kollektiv dominerande ställning eller ens att ett av dem hade en dominerande ställning, i detta fall RWA, finner tribunalen att kommissionen utan att göra sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning i detta avseende, kunde anse att sannolikheten för att det i det aktuella fallet skulle kunna fastställas att en överträdelse begåtts av artikel 101 FEUF och/eller 102 FEUF var liten, inte minst eftersom det inte var uppenbart att det ifrågavarande agerandet kunde omfattas av begreppet missbruk av dominerande ställning i den mening som avses i rättspraxis som följer av domen av den 17 juli 1998, ITT Promedia/kommissionen (T-111/96, EU:T:1998:183), och domen av den 1 juli 2010, AstraZeneca/kommissionen (T-321/05, EU:T:2010:266). Detta konstaterande bekräftas av att unionsdomstolen i domen av den 17 juli 1998, ITT Promedia/kommissionen (T-111/96, EU:T:1998:183), underströk att det endast var i undantagsfall som det i den rådande situationen kunde medges att det förelåg missbruk av dominerande ställning.

73 Med beaktande, slutligen, av det omfattande utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen måste förfoga över i syfte att fastställa prioriteter för konkurrensrättens utveckling, kan tvärtemot, vad sökandena har påstått, den omständigheten att ett ärende potentiellt kan bidra till att utveckla en ny aspekt av konkurrensrätten inte få till följd att kommissionen tvingas företa en undersökning.

74 Mot denna bakgrund kan talan inte bifallas vad avser den andra grundens första del.

Den andra grundens andra del: Angående den ändamålsenliga verkan av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF

75 Sökandena har inom ramen för den andra grundens andra del hävdat att kommissionen i det aktuella fallet genom att vägra att inleda en undersökning har fråntagit artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF all ändamålsenlig verkan.

76 I det angripna beslutet och med hänsyn till konkurrensbyråns vägran att inleda en undersökning i Polen och svårigheten eller omöjligheten att i praktiken erhålla ersättning för den skada som sökandena lidit vid de nationella domstolarna kunde nämligen inte de åsidosättanden av konkurrensrätten som de i klagomålet angivna enheterna orsakat bli föremål för påföljder vare sig av någon konkurrensmyndighet eller av någon nationell domstol och detta trots att det var fråga om den fria rörligheten för varor, närmare bestämt handeln med växtskyddsmedel och kommissionen hade en reell möjlighet att säkerställa en relevant utveckling av unionens konkurrensrätt.

77 När det inledningsvis rör sig om den omständigheten att konkurrensbyrån beslutade att inte utreda det nationella klagomålet på grund av den i polsk rätt föreskrivna regeln om ettårig preskription, räknad från slutet av det år då den påstådda överträdelsen upphörde, kan det slås fast att detta beslut av den nationella konkurrensmyndigheten som inte innehåller någon bedömning av huruvida artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF hade åsidosatts eller ej, inte kan ha den verkan att kommissionen tvingas att inleda en undersökning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2015, easyJet Airline/kommissionen, T-355/13, EU:T:2015:36, punkt 28).

78 Dessutom ska det understrykas att kravet på effektivitet inte kan medföra en skyldighet för kommissionen att när den konstaterar att det saknas unionsintresse av att inleda undersökningen, kontrollera om den konkurrensmyndighet till vilken ett analogt klagomål tidigare har ingetts förfogade över institutionella, finansiella och tekniska medel att utföra det uppdrag som anförtrotts den genom förordning nr 1/2003 (se analogt, dom av den 17 december 2014, Si.mobil/kommissionen, T-201/11, EU:T:2014:1096, punkt 57).

79 Sökandena har vart fall inte lyckats visa att konkurrensbyrån inte hade för avsikt att på ett effektivt sätt vidta rättsliga åtgärder och ålägga påföljder för överträdelser av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF. Likaledes har de inte alls styrkt att den i polsk rätt föreskrivna preskriptionsfrist som åberopades mot dem till stöd för avslaget av det nationella klagomålet och som i avsaknad av tidsmässigt tillämplig unionsrättslig lagstiftning omfattades av Republiken Polens processuella självständighet, kunde göra det omöjligt eller extremt svårt att utöva de rättigheter som de har enligt dessa bestämmelser i EUF-fördraget (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 13 juli 2006, Manfredi m.fl., C-295/04-C-298/04, EU:C:2006:461, punkterna 77 och 78). Sökandena medgav för övrigt vid förhandlingen att de i det nationella klagomålet och i skrivelsen av den 30 augusti 2010 inte hade förelagt konkurrensbyrån uppgifter för dess bedömning om faktiska omständigheter som hänförde sig till en senare period än år 2008, fastän, såsom kommissionen underströk i yttrandet av den 6 februari 2017, Agria Polskas viktigaste lager och huvudkontor hade inspekterats av polska myndigheter under månaderna maj-juni 2010.

80 Tribunalen erinrar vidare, rent allmänt och i likhet med artikel 6 i förordning nr 1/2003, om att det åligger de nationella domstolarna, vilka inom ramen för sin behörighet ska tillämpa artikel 101 FEUF och artikel 102 FEUF som har direkt effekt i förhållandena mellan enskilda och ger upphov till rättigheter för enskilda, att säkerställa att dessa regler ges full verkan och att skydda de rättigheter som enskilda har erhållit genom unionsrätten (dom av den 20 september 2001, Courage och Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, punkterna 23 och 25).

81 Följaktligen hade sökandena möjlighet att väcka skadeståndstalan vid nationella polska eller österrikiska domstolar för den påstådda skada som orsakats av beteenden eller handlingar av tillverkare och distributörer av växtskyddsmedel och som de anser strida mot artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF. Varje fysik eller juridisk person har nämligen rätt att begära ersättning för uppkommen skada när det föreligger ett orsakssamband mellan skadan och en kartell eller något annat förfarande som är förbjudet enligt artikel 101 FEUF eller artikel 102 FEUF (dom av den 13 juli 2006, Manfredi m.fl., C-295/04-C-298/04, EU:C:2006:461, punkt 61).

82 I detta avseende ska det understrykas att en nationell konkurrensmyndighets eller kommissionens eventuella vägran att inleda en undersökning, som kan leda till att en av dessa förvaltningsmyndigheter bedömer att det skett en överträdelse av konkurrensreglerna och att de företag som undersökningen avser i förekommande fall påförs böter, inte kan leda till en begränsning av sökandenas rätt att väcka talan vid nationella domstolar om ersättning för den skada som ett åsidosättande av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF orsakat.

83 Inte ens i ett sammanhang där den nationella konkurrensmyndigheten, i det aktuella fallet konkurrensbyrån, avslog det nationella klagomålet med en motivering som rörde en nationell preskriptionsregel och en eventuell undersökning utförd av kommissionen möjligen hade kunnat lätta sökandenas bevisbörda i förfarandena vid de nationella domstolarna, skulle de under dessa förhållanden ha kunna hävda att det angripna beslutet, i vilket kommissionen vägrade att inleda en undersökning, fick den konsekvensen att artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF fråntogs all ändamålsenlig verkan.

84 För övrigt erinrar tribunalen om att talan om skadestånd inför de nationella domstolarna på samma sätt som kommissionens och de nationella myndigheternas handlande på ett väsentligt sätt kan bidra till att bevara en effektiv konkurrens i unionen (dom av den 20 september 2001, Courage och Crehan, C-453/99, EU:C:2001:465, punkt 27) och att det alltid är möjligt för ett företag – särskilt när kommissionen beslutar att inte bifalla dess klagomål – att vid de nationella domstolarna göra gällande sina rättigheter enligt artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF (se dom av den 18 mars 1997, Guérin automobiles/kommissionen, C-282/95 P, EU:C:1997:159, punkt 39 och där angiven rättspraxis).

85 Av det anförda följer att sökandenas talan inte kan vinna bifall såvitt avser den andra grundens andra del.

86 Det följer således av vad som anförts i punkterna 42-84 i förevarande dom att kommissionen inte har gjort sig skyldig till en uppenbart oriktig bedömning i det angripna beslutet i samband med avvägningen mellan omfattningen av den menliga inverkan som den påstådda överträdelsen skulle kunna ha på den inre marknadens funktion, möjligheten att kunna fastställa att det skett en överträdelse och omfattningen av nödvändiga utredningsåtgärder.

87 Talan kan således inte bifallas såvitt avser den andra grunden.

Den första grunden

88 Inom ramen för den första grunden har sökandena åberopat att kommissionen har åsidosatt deras rätt till ett effektivt domstolsskydd, såsom det stadfästs såväl i artikel 13 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, undertecknad i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen) som i artikel 47 i stadgan. Detta åsidosättande har i hög grad skadat deras goda namn och rykte och försvårat möjligheterna att utveckla deras verksamhet med parallellhandel. De bedömer att denna skada, åtminstone vad angår Agria Polska, uppgår till 45 868 000 PLN.

89 Enligt sökandena borde de ha rätt till ett effektivt rättsmedel i en sådan situation som i det aktuella målet, där deras rättigheter har åsidosatts till följd av ett presumerat angrepp mot unionens konkurrensrätt av de i klagomålet angivna enheterna. Genom att vägra att inleda en undersökning trots att konkurrensbyrån redan för sin del hade vägrat att inleda en nationell undersökning i ett beslut som enligt polsk rätt inte kan överklagas, fråntog kommissionen dem all möjlighet att i sak bestrida det beslut som kommissionen borde ha meddelat för att konstatera att det skett ett åsidosättande av artikel 101 FEUF eller av artikel 102 FEUF. Enbart ett sådant beslut som kommissionen antagit efter en prövning i sak skulle ha gjort det möjligt för sökandena att väcka talan mot detta beslut vid tribunalen. Enligt sökandena var just kommissionens inledande av en undersökning det enda effektiva rättsmedel som kunde säkerställa det skydd som EUF-fördraget och unionens sekundärrätt garanterar dem.

90 I motsats till vad kommissionen har uppgett i det angripna beslutet, skulle sökandenas väckande av talan vid de nationella domstolarna mot de i klagomålet och i det nationella klagomålet angivna enheterna, eventuellt på det civilrättsliga, skatterättsliga, förvaltningsrättsliga eller straffrättsliga området angående förfalskning av bevis, förtal eller åsidosättande av etiska regler, inte kunna göra det möjligt för dem att erhålla ersättning för en skada som är direkt förbunden med det påstådda åsidosättandet av artikel 101 FEUF och/eller av artikel 102 FEUF, såsom anges i klagomålet. Dels föreskrivs det i polsk rätt att viss talan ska väckas med anledning av att en preskriptionstid på tre år tillämpas enligt nationell rätt för talan som har samband med utövandet av ekonomisk verksamhet. Dels är de polska domstolarna enligt sökandena ännu inte beredda att säkerställa ett effektivt skydd av de rättigheter för företag, som garanteras av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF.

91 Kommissionen har gjort gällande att talan inte kan bifallas såvitt avser denna grund.

92 Tribunalen erinrar inledningsvis om att det anges i artikel 47 första stycket i stadgan att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför domstol, med beaktande av de villkor som föreskrivs i artikeln. Denna princip utgör en allmän princip i unionsrätten, vilken följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och vilken stadfästs i artiklarna 6 och 13 i Europakonventionen. Enligt förklaringen till artikel 47 i stadgan motsvarar artikel 47 andra stycket i stadgan artikel 6.1 i Europakonventionen. Förklaringarna avseende stadgan ska enligt artikel 6.1 tredje stycket FEU och artikel 52.7 i stadgan beaktas vid tolkningen av densamma (dom av den 22 december 2010, DEB, C-279/09, EU:C:2010:811, punkterna 29 och 32).

93 Vad först gäller sökandenas argument angående åsidosättandet av deras rätt till ett effektivt domstolsskydd vid tribunalen måste det erinras om att de fysiska eller juridiska personer som enligt artikel 7 i förordning nr 1/2003 har rätt att inge klagomål har en möjlighet att föra talan till skydd för sina berättigade intressen, när deras klagomål helt eller delvis har avslagits (dom av den 25 oktober 1977, Metro SB-Großmärkte/kommisssionen, 26/76, EU:C:1977:167, punkt 13). I det aktuella målet har sökandena just använt sig av detta rättsmedel genom att väcka talan i enlighet med artikel 263 FEUF.

94 Vad beträffar det faktum att sökandena önskade erhålla ett beslut av kommissionen i vilket det konstateras eller inte konstateras att de påstådda åsidosättandena av artikel 101 FEUF och/eller artikel 102 FEUF har ägt rum. i syfte att vid behov väcka talan i enlighet med artikel 263 FEUF mot ett sådant beslut, ska det erinras om att artikel 7 i förordning nr 1/2003 inte tillerkänner den klagande rätten att kräva att kommissionen fattar ett slutligt beslut vad beträffar förekomsten av den påstådda överträdelsen. Kommissionen kan inte heller vara skyldig att under alla omständigheter fortsätta förfarandet fram till det stadium där den kan fatta ett slutligt beslut (dom av den 18 oktober 1979, GEMA/kommissionen, 125/78, EU:C:1979:237, punkt 18, och beslut av den 31 mars 2011, EMC Development/kommissionen, C-367/10 P, ej publicerat, EU:C:2011:203, punkt 73).

95 Att godta sökandenas synpunkt enligt vilken kommissionen systematiskt borde inleda en undersökning när ett klagomål som är analogt med det som förelagts kommissionen redan tidigare eventuellt felaktigt har avslagits av en medlemsstats konkurrensmyndighet med en motivering som rör preskription, skulle för övrigt inte vara förenligt med syftet med artikel 13.2 i förordning nr 1/2003, nämligen att fördela resurserna effektivt inom det europeiska konkurrensnätverket (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2015, easyJet Airline/kommissionen, T-355/13, EU:T:2015:36, punkt 37). I vart fall ger varken förordning nr 1/2003 eller kommissionens tillkännagivande om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter (EUT C 101, 2004, s. 43) upphov till rättigheter för eller förväntningar hos ett företag vad angår en given konkurrensmyndighets handläggning av dess ärende (se dom av den 17 december 2014, Si.mobil/kommissionen, T-201/11, EU:T:2014:1096, punkt 39 och där angiven rättspraxis) för att vid behov kunna dra nytta av bevis som denna myndighet har samlat in med hjälp av sina undersökningsbefogenheter.

96 Sökandena har därefter i huvudsak beklagat dels avsaknaden av all talerätt på nationell nivå som skulle göra det möjligt att på ett effektivt sätt erhålla ersättning för den skada som de anser sig ha lidit till följd av de i klagomålet angivna bolagens agerande, vilket inte blev föremål för någon undersökning av konkurrensbyrån. Dels har de beklagat avsaknaden av rättsmedel mot konkurrensbyråns beslut att inte inleda någon nationell undersökning av skäl som har samband med preskription eftersom Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen, Polen) i beslut II GSK 1035/11 av den 12 juli 2011, fann i ett analogt mål att ”en upplysning [från direktören för konkurrensbyrån] angående avsaknaden av grund för att inleda ett förfarande på området för konkurrensbegränsande samverkan inte kan betraktas som ett beslut att vägra att inleda en förfarande” och att ”[s]krivelsen från direktören för konkurrensbyrån [i detta avseende var] informativ till sin karaktär och kan inte betecknas som en rättsakt eller en åtgärd i den mening som avses i artikel 3.2 punkt 4 i lagen om förfarandet vid [polska] förvaltningsdomstolar”.

97 Även om kommissionen vid förhandlingen medgav att det inte var uteslutet att rättspraxis från Naczelny Sąd Administracyjny (Högsta förvaltningsdomstolen) skulle kunna bortse från artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF och motivera ett senare inledande av ett förfarande mot Republiken Polen, erinrar tribunalen om att det är främmande för det förfarande som föreskrivs i artikel 7 i förordning nr 1/2003 att konstatera eventuella åsidosättanden från myndigheters sida, inklusive medlemsstater, eftersom detta hänför sig till förfarandet angående fördragsbrott i artikel 258 FEUF (se, för ett liknande resonemang, beslut av den 29 september 1997, Sateba/kommissionen, T-83/97, EU:T:1997:140, punkt 39) och att det inte är tillåtet att kringgå de faktiskt tillämpliga reglerna genom att försöka att från artikel 258 FEUF i fördraget härleda ett förfarande som regleras av fördraget genom att på ett konstlat sätt underkasta det de regler som föreskrivs i förordning nr 1/2003 (se beslut av den 19 februari 1997, Intertronic/kommissionen, T-117/96, EU:T:1997:16, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

98 Sökandens argument som angår dels den alltför korta preskriptionsfrist som konkurrensbyrån tillämpar i samband med rättsliga åtgärder mot konkurrensbegränsande beteende och den treåriga preskriptionsfrist som gäller företags talan enligt polsk rätt, dels den påstådda avsaknaden av talerätt mot konkurrensbyråns beslut att inte inleda någon nationell undersökning, ska underkännas.

99 Oberoende av konkurrensbyråns vägran att inleda en nationell undersökning, var det i vart fall möjligt för sökandena att väcka talan vid nationella domstolar och enligt nationell rätt om ersättning för den påstådda skadan till följd av de i klagomålet angivna bolagens åsidosättande av artikel 101 FEUF och/eller av artikel 102 FEUF. Den omständigheten att det föreskrivs en längre preskriptionsfrist för sådan talan, nämligen en frist på fem år, i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/104/UE av den 26 november 2014 om vissa regler som styr skadeståndstalan enligt nationell rätt för överträdelser av medlemsstaternas och Europeiska unionens konkurrensrättsliga bestämmelser (EUT L 349, 2014, s. 1), tvärtemot den polska lag som var tidsmässigt tillämplig (*ratione temporis*) när det nationella klagomålet ingavs, saknar härvidlag relevans. Fristen för införlivande av detta direktiv hade nämligen inte gått ut den dag då klagomålet ingavs. Även om det skulle fastställas att sökandena inte hade förfogat över

något adekvat rättsmedel vid nationella domstolar i syfte att erhålla ersättning för nämnda skada enligt en *private enforcement* av konkurrensreglerna, skulle en sådan situation i vart fall inte få den verkan att kommissionen tvingades att inleda en undersökning på unionsnivå enligt en *public enforcement* av nämnda bestämmelser.

100 För övrigt har sökandena förklarat att de har väckt skadeståndstalan vid Sąd Okręgowy w Warszawie (Warsawas regionala domstol, Polen) med stöd av polsk lag i syfte att erhålla ersättning för den skada som de påstår sig ha lidit på grund av de felaktiga beslut som tjänstemän vid polska kontrollmyndigheter fattade och till följd av RWA:s agerande för att förmå dessa tjänstemän att fatta sådana beslut.

101 Vad slutligen gäller det argument som rör kommissionens påstådda åsidosättande av artikel 1 i protokoll nr 1 till Europakonventionen, kan detta, såsom kommissionen har hävdat, inte tas upp till sakprövning, eftersom sökandens argumentation i det hänseendet inte uppfyller kraven på klarhet i artikel 76 i tribunalens rättegångsregler.

102 Av det ovan anförda följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden och talan ska därför ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

103 Enligt artikel 134.1 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna om detta har yrkats.

104 Kommissionen har yrkat att sökandena ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökandena har tappat målet ska yrkandet bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Agria Polska sp. z o.o., Agria Chemicals Poland sp. z o.o., Star Agro Analyse und Handels GmbH och Agria Beteiligungsgesellschaft mbH ska ersätta rättegångskostnaderna.

Pelikánová Nihoul Svenningsen

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 maj 2017.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Bakgrund till tvisten 2

Förfarandet vid konkurrensbyrån 2

Förfarandet vid kommissionen 3

Förfarandet och parternas yrkanden 5

Rättslig bedömning 5

Den andra grunden 5

Den andra grundens första del: Angående en uppenbart oriktig bedömning av unionens intresse av att en undersökning inleds 6

– Allmänna överväganden 7

– Sannolikheten för att en överträdelse av konkurrensrätten ska kunna fastställas samt undersökningens omfattning 8

– Huruvida den rättspraxis som följer av domen av den 17 juli 1998, ITT Promedia/kommissionen (T-111/96), och domen av den 1 juli 2010, AstraZeneca/kommissionen (T-321/05) är tillämplig på det aktuella fallet 12

Den andra grundens andra del: Angående den ändamålsenliga verkan av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF 14

Den första grunden 15

Rättegångskostnader 18