

ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer)  
9 november 1994 \*

In zaak T-46/92,

**The Scottish Football Association**, vennootschap naar Schots recht, gevestigd te Glasgow (Verenigd Koninkrijk), vertegenwoordigd door I. S. Forrester, QC, van de balie van Schotland, en A. R. M. Bell, Solicitor, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van M. Loesch, advocaat aldaar, Rue Zithe 8,

verzoekster,

tegen

**Commissie van de Europese Gemeenschappen**, vertegenwoordigd door J. Currall, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 31 maart 1992 inzake een procedure op grond van artikel 11, lid 5, van veror-

\* Procestaal: Engels.

dening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag (IV/33.742 — TESN/Voetbalbonden),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Schintgen, president, R. García-Valdecasas, H. Kirschner, B. Vesterdorf en K. Lenaerts, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 12 juli 1994,

het navolgende

**Arrest**

**De feiten en de procedure**

- 1 Verzoekster is een naar Schots recht opgerichte „company limited by guarantee”, waarbij hoofdzakelijk voetbalclubs en bij het voetbal betrokken organisaties zijn aangesloten. Haar doel is, de voetbalsport in Schotland te bevorderen en de belangen van de Schotse clubs op alle niveaus te behartigen.

- 2) Op 5 december 1991 zond de Commissie verzoekster een brief op grond van artikel 11 van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het EEG-Verdrag (PB 1962, blz. 204; hierna: „verordening nr. 17”). In deze brief, die de relevante passages van het betrokken artikel en uittreksels van artikel 15 van verordening nr. 17 bevatte, uitte de Commissie onder verwijzing naar een klacht van The European Sports Network (hierna: „TESN”) haar bezorgdheid over het feit, dat verzoekster TSN leek te willen beletten Argentijnse voetbalwedstrijden uit te zenden in Schotland. Verzoekster zou daartoe contact hebben opgenomen met de Argentijnse voetbalbond, overeenkomstig artikel 47 van de statuten van de Federation of International Football Associations (hierna: „FIFA”), dat het uitvoerend comité van de FIFA machtigt om een nieuwe regeling voor internationale televisieuitzendingen van voetbalwedstrijden uit te werken. Volgens de informatie waarover de Commissie beschikte, bestond die nieuwe regeling nog niet. De rechtsgrondslag van verzoeksters stappen bij de Argentijnse voetbalbond was dus onduidelijk. Verzoekster werd daarom — „opdat het onderzoek met volledige kennis van de feiten en in de juiste economische context kan worden verricht” — verzocht om een antwoord op volgende vragen:

- „1) Wat was de rechtsgrondslag — zo er een was — van uw verzoek aan de Argentijnse voetbalbond?
- 2) Zijn er in afwachting van de uitwerking van een nieuwe regeling door het uitvoerend comité overeenkomstig artikel 47 van de statuten van de FIFA, tussen de nationale bonden die lid zijn van de FIFA overeenkomsten gesloten betreffende de uitzending van voetbalwedstrijden van het ene land naar het andere?
- 3) Bestaan er in afwachting van de uitwerking van een nieuwe regeling instructies van de FIFA, van haar uitvoerend comité of van enig ander van haar regelgevende of uitvoerende organen over de toepassing van artikel 47 (of het vroegere artikel 37) betreffende die uitzendingen?

- 4) Gelieve ons een kopie over te leggen van uw briefwisseling met de Argentijnse voetbalbond over de uitzending van Argentijns voetbal door TESN.”

De termijn voor beantwoording van die vragen bedroeg vier weken. Dienaangaande verwees de Commissie naar artikel 11, lid 5, van verordening nr. 17.

- 3 Op 14 januari 1992 antwoordde verzoekster het volgende:

„(...)

Met enige verbazing hebben wij kennis genomen van uw verzoek. Zowel in Schotland als in andere landen wordt algemeen erkend, dat het uitzenden van voetbalwedstrijden op de televisie het aantal toeschouwers in de stadions negatief kan beïnvloeden. Het is onze plicht de voetbalsport — zowel een actieve als een kijksport — te steunen en te bevorderen. Televisie is een uitstekend middel om belangstelling en steun voor deze sport te wekken, maar in geval van slechte timing kan zij de sport ook schaden, vooral tot uitdrukking komend in een daling van het aantal personen dat anders een wedstrijd zou bijwonen.

Daarom durft de SFA rustig te stellen, dat zij een beleid voert en zal blijven voeren dat erop is gericht een zekere controle uit te oefenen op uitzendingen van voetbalwedstrijden in Schotland, wanneer die de ruimere belangen van het Schotse voetbal (...) kunnen schaden.

Voetbalbonden overal ter wereld delen die bezorgdheid. Daarom plegen wij, uit hoffelijkheid, regelmatig overleg met elkaar binnen de internationale bestuursorganen van de voetbalsport om botsingen tussen televisie en live-wedstrijden te vermijden. Ons inziens hebben wij geen ‚rechtsgrondslag‘ nodig om een andere voetbalbond aan te schrijven om hem te wijzen op het wederzijds belang bij het handhaven van een evenwicht tussen de voor- en nadelen van uitzendingen van buitenlandse wedstrijden.

Wij weten niet, wanneer de FIFA de voorgenomen herziening van de desbetreffende regeling zal voltooien.

Eerlijk gezegd, begrijpen wij niet waarom de heer Baron zoveel ophef over deze zaak maakt, en evenmin waarom de Commissie op een zo indringende wijze is opgetreden.

Wij zijn steeds bereid u te ontmoeten om ons standpunt uiteen te zetten over het onderwerp ‚voetbal op de televisie of in het stadion‘, maar eerlijk gezegd menen wij dat wat de Argentijnse kwestie betreft, de Commissie niet behoeft in te zitten over de briefwisseling tussen twee zusterorganisaties over hoe de sport het best wordt gediend.”

Bij gebreke van een reactie van de Commissie, vroeg verzoekster haar op 11 maart 1992 of zij de brief van 14 januari had ontvangen.

- 4 Daarop stelde de Commissie verzoekster bij telefaxbericht van 31 maart 1992 in kennis van een — enkele dagen later formeel betekende — beschikking van diezelfde dag inzake een procedure op grond van artikel 11, lid 5, van verordening nr. 17. Verzoekster werd, onder bedreiging met een dwangsom van 500 ECU per dag, gelast binnen een termijn van twee weken na de betekening de in de brief van

5 december 1991 gevraagde inlichtingen te verstrekken (artikelen 1 en 2 en de bijlage). Artikel 3 van de beschikking vermeldt, dat krachtens de artikelen 173 en 185 van het Verdrag beroep openstaat bij het Gerecht. In de considerans van de beschikking maakt de Commissie melding van de klacht van TESN (punten 1 en 2), herinnert zij aan het doel van het oorspronkelijke verzoek om inlichtingen en constateert zij, dat verzoeksters antwoord van 14 januari 1992 onvolledig is (punt 3); zij herinnert eraan, dat de gevraagde inlichtingen noodzakelijk zijn om het onderzoek te kunnen voortzetten (punt 4), en vermeldt de volgens haar passende termijn om op de beschikking te reageren (punt 6) alsmede de dwangsom die zij bij niet-uitvoering zal opleggen (punten 7 en 8).

- 5 In antwoord op deze beschikking zond verzoekster op 15 april 1992 een brief waarin zij, na te hebben beklemdoond dat zij zich onrechtvaardig behandeld achtte door de Commissie, die niet had geantwoord op haar brieven van januari en maart 1992, op de vier vragen als volgt reageerde:

1) Voor verzoeksters briefwisseling met een andere voetbalbond kunnen verschillende rechtsgrondslagen worden aangevoerd. Op grond van haar statuten dient verzoekster het voetbal in Schotland in al zijn aspecten te bevorderen; schriftelijke contacten met andere bonden behoren tot de vervulling van die taak. Verzoekster had de Argentijnse bond overeenkomstig artikel 47 van de statuten van de FIFA en de vaste praktijk van de voetbalbonden overal ter wereld gevraagd, te worden geconsulteerd alvorens Argentijns voetbal in Schotland wordt uitgezonden. Uit de bijgevoegde briefwisseling zou duidelijk blijken, dat verzoekster niet heeft getracht de uitzending van Argentijns voetbal in Schotland te verbieden.

2) De regels van de FIFA over gebruik en uitzending van voetbalwedstrijden op de televisie worden momenteel herzien. In afwachting van die herziening houdt verzoekster (evenals andere nationale voetbalbonden overal ter wereld) zich aan het gevestigde gebruik, te weten consultatie van de zusterverenigingen voordat uitzending plaatsvindt.

- 3) Verzoekster is niets bekend over instructies van de FIFA, van haar uitvoerend comité of van enig ander van haar regelgevende of uitvoerende organen over de toepassing van artikel 47 (of het vroegere artikel 37) van de statuten van de FIFA betreffende die uitzendingen.
  
- 4) Bij haar brief voegde verzoekster een kopie van haar brieven aan de Argentijnse bond.

### Procesverloop en conclusies van partijen

- 6 In deze omstandigheden heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld, dat op 10 juni 1992 is ingeschreven ter griffie van het Gerecht.
  
- 7 Nadat het beroep was ingesteld, bevestigde de Commissie bij brief van 24 juni 1992 aan verzoekster, dat de in haar brief van 15 april 1992 gegeven antwoorden afdoende waren en de in de beschikking gevraagde gegevens bevatten, en dat verzoekster die beschikking dus volledig was nagekomen.
  
- 8 De schriftelijke procedure heeft een normaal verloop gehad. De Commissie heeft evenwel geen dupliek ingediend. Bij op 17 juli 1992 ingediende memorie heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen, die bij beschikking van het Gerecht (Eerste kamer) van 28 oktober 1992 met de zaak ten gronde is gevoegd. Het Gerecht (Eerste kamer) heeft, op rapport van de rechter-rapporteur, besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan. Op verzoek van verzoekster is de voor 13 oktober 1993 bepaalde terechtzitting verdaagd.

9 De mondelinge behandeling vond plaats op 12 juli 1994. De raadslieden van partijen zijn in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord.

10 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

- de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid te verwerpen;
- de tot haar gerichte beschikking van de Commissie van 31 maart 1992 nietig te verklaren;
- zulke andere of nadere maatregelen te nemen als het in goede justitie vermeent te behoren;
- de Commissie in de kosten te verwijzen.

De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

- het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;
- het althans ongegrond te verklaren;
- verzoekster in de kosten te verwijzen.



## De ontvankelijkheid

- 11 Tot staving van haar exceptie van niet-ontvankelijkheid stelt de Commissie, zake-  
lijk weergegeven, dat verzoekster in de concrete omstandigheden van het geval  
geen procesbelang heeft, daar zij vóór het instellen van het beroep aan de litigieuze  
beschikking heeft voldaan en het recht van de Commissie om de betrokken inlich-  
tingen te vragen, nooit heeft betwist. Nietigverklaring van de beschikking heeft dan  
ook geen enkel nut meer. Bovendien heeft verzoekster door de beschikking geen  
wezenlijke schade geleden; zij heeft de beschikking immers niet aangevochten alvoren-  
s te antwoorden, hoewel haar in artikel 3 was meegedeeld welke beroepsmoge-  
lijkheden openstonden.
- 12 Verzoekster stelt, dat een onwettige handeling onwettig blijft, ongeacht of men  
haar opvolgt. Blijkens artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag heeft zij er wel dege-  
lijk belang bij om een beschikking aan te vechten die specifiek tot haar is gericht en  
die haar met een dwangsom bedreigt, hoewel een dergelijke maatregel niet nood-  
zakelijk was. Nu de Commissie misbruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid om  
beschikkingen te geven, meent verzoekster er een gerechtvaardigd belang bij te  
hebben, te verzekeren dat een dergelijk misbruik niet wordt herhaald. Ter terecht-  
zitting voegde verzoekster daaraan toe, dat de litigieuze beschikking is gegeven op  
een ogenblik dat op Europees niveau tussen de Commissie en de nationale voet-  
ballbonden werd onderhandeld over de uitzending van voetbalwedstrijden op de  
televisie, onderhandelingen die trouwens nog voortduren. Met haar beroep wil ver-  
zoekster zich dus indekken tegen het reële risico, dat in het kader van die onder-  
handelingen andere onrechtmatige beschikkingen van hetzelfde type als de onder-  
havige tot haar worden gericht.
- 13 In die omstandigheden stelt het Gerecht in de eerste plaats vast, dat de louter pro-  
cedurele grieven van verzoekster tegen de beschikking in wezen erop neerkomen  
dat de overstap van de eerste fase van het onderzoek — een „eenvoudig” verzoek  
om inlichtingen — naar de tweede — een verzoek bij wege van beschikking —  
door de Commissie onredelijk en voorbarig was. Blijkens de artikelen 11, lid 5, 15,  
lid 1, sub b, en 16, lid 1, sub c, van verordening nr. 17 nu loopt een onderneming of  
ondernemersvereniging tot wie een dergelijke beschikking wordt gericht, een gro-

ter risico op sancties dan in geval van een „eenvoudig” verzoek om inlichtingen. Haar kan immers een boete worden opgelegd wanneer zij de gevraagde inlichtingen niet „binnen de gestelde termijn” verstrekt, alsmede een dwangsom om haar te dwingen „tot het volledig en juist verschaffen” van inlichtingen. Het enkele feit dat de Commissie bij wege van beschikking om inlichtingen verzoekt, kan dus van invloed zijn op de rechtspositie van de betrokkene, aan wie derhalve, ook al is hij in beginsel bereid op de hem gestelde vragen te antwoorden, een gerechtvaardigd belang niet kan worden ontzegd, te vermijden dat de Commissie voorbarig, zonder te voldoen aan de criteria van artikel 11, lid 5, van verordening nr. 17, overgaat tot het geven van een beschikking.

- 14 Het aldus erkende procesbelang blijft bestaan, ook al heeft degene tot wie de beschikking om inlichtingen te verstrekken is gericht, reeds aan die beschikking voldaan wanneer hij beroep tot nietigverklaring instelt, daar dit beroep geen schorsende werking heeft. Bovendien kan nietigverklaring van een dergelijke beschikking op zichzelf rechtsgevolgen hebben, met name doordat de Commissie wordt verplicht de maatregelen te nemen welke nodig zijn ter uitvoering van het arrest van het Gerecht, en doordat wordt voorkomen dat de Commissie nog eens op die wijze handelt (zie arresten Hof van 24 juni 1986, zaak 53/85, AKZO Chemie, Jurispr. 1986, blz. 1965, r. o. 21, en 26 april 1988, zaak 207/86, Apesco, Jurispr. 1988, blz. 2151, r. o. 16). Dit geldt in het bijzonder in deze zaak, aangezien de op Europees niveau tussen de Commissie en de nationale voetbalbonden gevoerde onderhandelingen over de uitzending van voetbalwedstrijden op de televisie nog voortduren, zoals partijen ter terechtzitting hebben opgemerkt. Verzoekster dient er dus voortdurend op te zijn bedacht, dat de Commissie haar opnieuw om inlichtingen verzoekt. Zij heeft er dan ook een gerechtvaardigd belang bij, dat de gemeenschapsrechter de juridische voorwaarden preciseert waaronder de Commissie bevoegd is om ter zake bij beschikking op te treden.

- 15 Mitsdien moet de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid worden verworpen.

## Ten gronde

- 16 Tot staving van haar beroep voert verzoekster vijf middelen aan: schending van de in artikel 190 EG-Verdrag neergelegde motiveringsplicht, schending van het evenredigheidsbeginsel, van het beginsel van behoorlijk bestuur, van het beginsel van de goede trouw en van de fundamentele rechten.

### *Ontoereikende motivering van de litigieuze beschikking*

#### — Argumenten van partijen

- 17 Verzoekster stelt, dat de litigieuze beschikking in strijd met artikel 190 van het Verdrag niet naar behoren is gemotiveerd, terwijl die motivering in deze zaak juist van bijzonder belang was. De Commissie heeft immers belangrijke feitelijke elementen weggelaten. De beschikking zegt met name niets over de brief van 11 maart 1992 waarin verzoekster de Commissie vroeg, of zij haar oorspronkelijke antwoord had ontvangen. Het ontbreken van dit element in de motivering van de beschikking wekt de indruk, alsof verzoekster opzettelijk een obstructiepolitiek heeft gevoerd om het onderzoek van de Commissie te dwarsbomen. Anders dan in punt 8 van de beschikking is vermeld, heeft verzoekster in haar brief van 14 januari 1992 ten slotte niet „geweigerd” de gevraagde inlichtingen te verstrekken: zij heeft een deel van de vragen beantwoord en voorgesteld om het gehele probleem te bespreken.
- 18 De Commissie stelt, dat zij in de punten 1 tot en met 4, 6 en 8 van de litigieuze beschikking de belangrijkste redenen voor de vaststelling ervan heeft vermeld. Er wordt in verwezen naar de aanvankelijke klacht, en de vragen in de brief van 5 december 1991 worden vergeleken met de antwoorden in de brief van 14 januari 1992. Uit die vergelijking blijkt, dat de Commissie de brief van 14 januari 1992 terecht heeft beschouwd als een weigering om de gevraagde inlichtingen volledig te verstrekken.

## — Oordeel van het Gerecht

- 19 Volgens vaste rechtspraak heeft de verplichting tot motivering van een individuele beschikking tot doel, de gemeenschapsrechter in staat te stellen de wettigheid van de beschikking te onderzoeken, en de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om na te gaan of de beschikking gegrond is dan wel een gebrek vertoont op grond waarvan de wettigheid kan worden betwist. De omvang van de motiveringsplicht is afhankelijk van de aard van de betrokken handeling en van de omstandigheden waaronder deze is vastgesteld (zie bij voorbeeld arrest Hof van 4 juni 1992, zaak C-181/90, Consorgan, Jurispr. 1992, blz. I-3557, r. o. 14).
- 20 De litigieuze beschikking is gegeven na een briefwisseling tussen partijen en in die beschikking wordt om precies dezelfde inlichtingen verzocht als in die briefwisseling. Er kan dan ook niet worden gesteld, dat de beschikking voor verzoekster als een verrassing kwam en dat zij bijgevolg omstandig diende te worden gemotiveerd.
- 21 Wat de door de Commissie in de litigieuze beschikking vermelde motieven betreft, moet eraan worden herinnerd dat de Commissie, na een samenvatting te hebben gegeven van de feiten die ten grondslag lagen aan haar brief van 5 december 1991 waarbij zij verzoekster om de betrokken gegevens had verzocht, in punt 3 opmerkt, dat de antwoordbrief van 14 januari 1992 „niet alle gevraagde inlichtingen bevat” („failed to provide the information requested in complete form”). Voorts wijst de Commissie er in punt 4 op, dat de gevraagde inlichtingen, met name verzoeksters briefwisseling met de Argentijnse voetbalbond, noodzakelijk zijn om verzoeksters optreden in het licht van de artikelen 85, lid 1, en 86 EG-Verdrag te kunnen beoordelen. Tussen partijen staat vast, dat die briefwisseling niet is overgelegd na het „eenvoudige” verzoek om inlichtingen bij de brief van 5 december 1991. Derhalve behoefde de Commissie niet nader te motiveren, in hoeverre de verstrekte inlichtingen onvolledig waren.

- 22 Daaraan moet worden toegevoegd, dat verzoekster de draagwijdte van de litigieuze beschikking klaarblijkelijk heeft begrepen, daar zij binnen de gestelde termijn van twee weken een antwoord heeft gegeven dat de Commissie volledig en bevredigend heeft geacht.
- 23 Voor zover verzoekster de Commissie ten slotte verwijt, dat in de litigieuze beschikking noch haar aanbod tot dialoog, noch haar verzoek om bevestiging van de ontvangst van haar eerste brief wordt vermeld, kan deze grief niet slagen. Deze weglating is immers niet van dien aard, dat verzoekster niet kon begrijpen, wat de draagwijdte van de litigieuze beschikking was of welke verweermiddelen zij daartegen kon aanvoeren, en dat het Gerecht kon worden belemmerd in de uitoefening van zijn rechterlijk toezicht. De Commissie behoeft deze aspecten in de motivering van de beschikking bijgevolg niet te bespreken.
- 24 Mitsdien is het Gerecht van oordeel, dat de litigieuze beschikking voldoende gemotiveerd is in de zin van artikel 190 van het Verdrag en dat het middel inzake ontoereikende motivering moet worden afgewezen.

### *Schending van het evenredigheidsbeginsel*

#### — Argumenten van partijen

- 25 Verzoekster baseert dit middel in wezen op de stelling, dat in de gegeven omstandigheden de Commissie in verhouding tot het gedrag van verzoekster onevenredig en onredelijk is opgetreden toen zij haar bij wege van een beschikking met een dwangsom dreigde, terwijl zij haar doel had kunnen bereiken door verzoekster simpelweg, eventueel telefonisch, te vragen om de antwoorden in haar brief van 14 januari 1992 aan te vullen. Zoals het Hof in het arrest van 29 november

1956 (zaak 8/55, Belgische Steenkool-Federatie, Jurispr. 1955-1956, blz. 209) heeft geoordeeld, is eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel van bijzonder belang in zaken waarin sancties worden opgelegd.

- 26 De kernvraag hier is, of een particulier die zijn best doet om op een verzoek om inlichtingen te antwoorden, maar wiens antwoord kennelijk niet afdoende is, met financiële sancties kan worden bedreigd. Verzoekster wil dit aanvaarden in het geval van een opzettelijke weigering om mee te werken, met het doel obstructie te voeren. Een dergelijke maatregel mag evenwel niet worden getroffen wanneer een particulier zich de moeite heeft getroost om aan een verzoek om inlichtingen te voldoen, heeft aangeboden om de bevoegde ambtenaren te ontmoeten teneinde het betrokken probleem te bespreken, hij de Commissie een tweede brief heeft gezonden en, in plaats van antwoord te krijgen, op het stilzwijgen van de Commissie is gestuit.
- 27 De Commissie antwoordt daarop, dat zelfs bij zeer oppervlakkige vergelijking van de vragen in haar brief van 5 december 1991 en de antwoorden in verzoeksters brief van 14 januari 1992 blijkt, dat verzoekster de tweede en de derde vraag min of meer heeft genegeerd en, wat de andere vragen betreft, te verstaan heeft gegeven, dat „de Argentijnse kwestie” geen zaak was van de Commissie, terwijl het aanbod om over algemeenheden te praten, geen betrekking had op de aan verzoekster gestelde concrete vragen. De Commissie heeft dan ook terecht geoordeeld, dat haar oorspronkelijke verzoek om inlichtingen was afgewezen. Gelet op deze afwijzing en op het feit dat artikel 11 van verordening nr. 17 slechts in een procedure in twee fasen voorziet, is zij op volstrekt wettige wijze en in overeenstemming met het evenredigheidsbeginsel rechtstreeks overgegaan tot de tweede fase, het inlichtingenverzoek bij wege van beschikking.
- 28 Ter terechtzitting heeft de Commissie daaraan toegevoegd, dat zij verantwoordelijkheden had jegens TESN, die een klacht had ingediend en een procedure wegens nalaten had kunnen instellen. Van haar kant heeft verzoekster uitdrukkelijk erkend, dat de termijnen die de Commissie in haar brief van 5 december 1991 en in artikel 1 van de litigieuze beschikking had gesteld, volstonden om op de gestelde vragen te antwoorden.

## — Oordeel van het Gerecht

- 29 In de eerste plaats moet worden opgemerkt, dat verzoeksters middel geen betrekking heeft op de materiële wettigheid van het tot haar gerichte verzoek om inlichtingen, daar verzoekster niet betwist dat de Commissie gerechtigd is haar de vier betrokken vragen te stellen. Haar enige grief is, dat de Commissie voorbarig en onredelijk heeft gehandeld door een beschikking voorzien van een dwangsom vast te stellen in plaats van een informele briefwisseling met haar te blijven voeren.
- 30 Wat vervolgens de vraag betreft of de Commissie, door in de gegeven omstandigheden de litigieuze beschikking te geven, artikel 11 van verordening nr. 17 juist heeft toegepast, moet eraan worden herinnerd, dat dit artikel voor de uitoefening van de bevoegdheid van de Commissie om de door haar noodzakelijk geachte inlichtingen te verzoeken, volgens de rechtspraak van het Hof in een procedure in twee fasen voorziet, waarvan de tweede, bestaande in vaststelling door de Commissie van een beschikking waarin de gevraagde inlichtingen worden omschreven, slechts kan worden ingeleid indien de eerste fase — een verzoek om inlichtingen — zonder resultaat is gebleven (arrest van 26 juni 1980, zaak 136/79, National Panasonic, Jurispr. 1980, blz 2033, r. o. 10).
- 31 Met betrekking tot de vraag, welke middelen de Commissie in de eerste fase van het vooronderzoek moet aanwenden, moet worden opgemerkt, dat het Hof heeft geoordeeld, dat bij verordening nr. 17 aan de Commissie ruime onderzoeksbevoegdheden zijn toegekend en de betrokken particulieren de verplichting is opgelegd actief aan de onderzoeksmaatregelen mee te werken, hetgeen betekent dat zij alle informatie die betrekking heeft op het voorwerp van het onderzoek ter beschikking van de Commissie moeten houden (arrest van 18 oktober 1989, zaak 374/87, Orkem, Jurispr. 1989, blz. 3283, r. o. 22 en 27). Verzoeksters argument, dat de litigieuze beschikking slechts gerechtvaardigd was geweest indien zij de Commissie in de vervulling van haar taak kennelijk zou hebben gehinderd, moet dan ook worden verworpen. Daar de betrokken particulieren gedurende het vooronderzoek verplicht zijn actief mee te werken, kan een passieve reactie op zich volstaan om een formele beschikking uit hoofde van artikel 11, lid 5, van verordening nr. 17 te geven.

- 32 In het licht van die overwegingen moeten de antwoorden worden onderzocht die verzoekster bij brief van 14 januari 1992 heeft gegeven op het verzoek om inlichtingen van 5 december 1991. Dienaangaande stelt het Gerecht vast, dat verzoekster in antwoord op de eerste vraag stelde, dat zij geen rechtsgrondslag nodig had om de Argentijnse voetbalbond aan te schrijven, en in antwoord op de tweede vraag, dat zij niet over de gevraagde inlichtingen beschikte. In plaats van op de derde vraag te antwoorden bood zij aan, mondeling algemene uitleg te verstrekken; van de briefwisseling tussen verzoekster en de Argentijnse voetbalbond, waarom in de vierde vraag was gevraagd, heeft verzoekster helemaal niets overgelegd. Het Gerecht is van oordeel, dat deze antwoorden niet kunnen worden beschouwd als blijk te geven van een actieve medewerking door verzoekster.
- 33 Bovendien verklaarde verzoekster, dat zij „eerlijk gezegd (meende) dat wat de Argentijnse kwestie betreft, de Commissie niet hoeft in te zitten over de briefwisseling tussen twee zusterorganisaties (...)” („we honestly think that as to the Argentinian matter, the Commission need not be troubled about an exchange of correspondance between two fraternal associations ...”). Deze opmerking komt objectief beschouwd neer op een beleefde, maar expliciete weigering om ter zake met de Commissie samen te werken. In deze specifieke omstandigheden behoefde de Commissie niet een langere informele briefwisseling of een mondelinge dialoog te gaan voeren met verzoekster, die slechts een gedeelte van de gevraagde inlichtingen had verstrekt. Zij mocht overgaan tot de tweede fase van het vooronderzoek, het inlichtingenverzoek bij wege van beschikking; deze stap kan niet als onredelijk worden beschouwd.
- 34 Uit alle voorgaande overwegingen volgt, dat de Commissie artikel 11 van verordening nr. 17 juist heeft toegepast en dat het middel inzake schending van het evenredigheidsbeginsel derhalve moet worden verworpen.



*Schending van het beginsel van behoorlijk bestuur*

## — Argumenten van partijen

- 35 Verzoekster verwijst naar de arresten van het Hof van 19 oktober 1983 (zaak 179/82, Lucchini, Jurispr. 1983, blz. 3083) en 8 november 1983 (gevoegde zaken 96/82-102/82, 104/82, 105/82, 108/82 en 110/82, IAZ, Jurispr. 1983, blz. 3369) en stelt, dat zij niet kon voorzien dat haar brief van 14 januari 1992 niet aan het verzoek van de Commissie beantwoordde. Gelet op het uitblijven van een reactie van de Commissie, die zelfs niet heeft geantwoord op de brief van 11 maart 1992, had de litigieuze beschikking niet mogen worden gegeven.
- 36 De Commissie betwist, dat de door verzoekster aangehaalde rechtspraak relevant is.

## — Oordeel van het Gerecht

- 37 Blijkens de voorgaande overwegingen bevatte verzoeksters brief van 14 januari 1994 niet alle inlichtingen die de Commissie voor haar onderzoek noodzakelijk achtte. Nu zij had gesteld, dat de Commissie niet behoefde „in te zitten” over de gevraagde briefwisseling, moest verzoekster er rekening mee houden, dat een dergelijk antwoord in de ogen van de Commissie ontoereikend zou kunnen zijn. Het eenvoudige verzoek van 11 maart 1992 om de ontvangst van de eerste brief van 14 januari 1992 te bevestigen, doet aan die vaststelling van het Gerecht niet af. Verzoekster moest bijgevolg erop bedacht zijn, dat een beschikking in de zin van artikel 11, lid 5, van verordening nr. 17 zou worden vastgesteld. Het beginsel van behoorlijk bestuur is dan ook niet geschonden.

*Schending van het beginsel van de goede trouw en schending van fundamentele rechten*

- 38 Verzoekster is van mening, dat de Commissie met het beweerdelijk willekeurige optreden haar verplichting tot eerbiediging van het beginsel van de goede trouw heeft geschonden. Het Gerecht heeft evenwel reeds vastgesteld, dat verzoekster in de eerste fase van het onderzoek niet actief met de Commissie heeft samengewerkt. Verzoekster heeft derhalve niet het bestaan van een goede trouw aangetoond, die de Commissie had kunnen schenden. Dit geldt evenzeer voor het middel inzake schending van fundamentele rechten, tot staving waarvan verzoekster stelt, dat de Commissie, door haar een billijke kans om op het „eenvoudige” verzoek om inlichtingen te antwoorden te ontzeggen, de eerste fase van het vooronderzoek geen reële kans op succes heeft gegund.
- 39 Deze middelen, die trouwens louter een herhaling zijn, kunnen derhalve evenmin slagen.
- 40 Mitsdien moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

**Kosten**

- 41 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, moet zij in de kosten worden verwezen, zoals de Commissie heeft gevorderd.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Eerste kamer),

rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep.
- 2) Verwijst verzoekster in de kosten.

Schintgen

García-Valdecasas

Kirschner

Vesterdorf

Lenaerts

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 9 november 1994.

De griffier

De president

H. Jung

R. Schintgen