

RETTENS DOM (Tredje Udvidede Afdeling)

16. september 1998 ^{*}

I sag T-110/95,

International Express Carriers Conference (IECC), Genève (Schweiz), ved advokaterne **Éric Morgan de Rivery**, Paris, og **Jacques Derenne**, Bruxelles og Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat **Alex Schmitt**, 62, avenue Guillaume,

sagsøger,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, først ved **Francisco Enrique González Díaz**, Kommissionens Juridiske Tjeneste, og **Rosemary Caudwell**, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionen, og derefter ved **Rosemary Caudwell** og **Fabiola Mascardi**, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionen, som befuldmægtigede, bistået af barrister **Nicholas Forwood**, QC, og med valgt adresse i Luxembourg hos **Carlos Gómez de la Cruz**, Kommissionens Juridiske Tjeneste, Wagnercentret, Kirchberg,

sagsøgt,

^{*} Processprog: engelsk.

støttet af

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland ved Stephanie Ridley, Treasury Solicitor's Department, og under den mundtlige forhandling ligeledes ved barrister Nicholas Green, QC, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg på Det Forenede Kongeriges Ambassade, 14, boulevard Roosevelt,

La Poste ved advokaterne Hervé Lehman og Sylvain Rieuneau, Paris, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokat Aloyse May, 31, Grand-rue,

og

Post Office ved solicitor of the Supreme Court of England and Wales, Ulick Bourke, og under den mundtlige forhandling ligeledes ved barristers Stuart Isaacs, QC, og Sarah Moore, og med valgt adresse i Luxembourg hos advokaterne Loesch og Wolter, 11, rue Goethe,

intervenienter,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 17. februar 1995, hvorved den endeligt forkastede den del af sagsøgerens klage af 13. juli 1988, der vedrørte en aftale om fastsættelse af priser, indgået i oktober 1987 mellem en række offentlige posttjenester,

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET I FØRSTE INSTANS
(Tredje Udvidede Afdeling)

sammensat af præsidenten, B. Vesterdorf, og dommerne C. P. Briët, P. Lindh, A. Potocki og J. D. Cooke,

justitssekretær: fuldmægtig J. Palacio González,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter mundtlig forhandling den 13. maj 1997,

afsagt følgende

Dom

Sagsfremstilling

International Express Carriers Conference (IECC) og remail

- 1 International Express Carriers Conference (IECC) er en organisation, som varetager interesserne for en række virksomheder, som udfører ekspresbesørgelse af post. Organisationens medlemmer tilbyder bl.a. såkaldt »re-mail«, som består i at befordre post fra et land A til et andet land B, hvor posten overgives til den lokale offentlige posttjeneste med henblik på forsendelse på dens eget område eller til et andet land A eller C.

2 Normalt sondres der mellem tre former for remail:

- »re-mail ABC«, hvor situationen er den, at post fra et land A af private selskaber befordres og overgives til postsystemet i et andet land B med henblik på forsendelse gennem det klassiske internationale postsystem til et land C, hvor den endelige postmodtager bor
- »re-mail ABB«, hvor situationen er den, at post fra et land A af private selskaber befordres og overgives til postsystemet i et andet land B med henblik på forsendelse til den endelige postmodtager, som ligeledes bor i land B
- »re-mail ABA«, hvor situationen er den, at post fra et land A af private selskaber befordres og overgives til postsystemet i et andet land B med henblik på tilbagesendelse gennem det klassiske internationale postsystem til land A, hvor den endelige postmodtager bor.

- 3 Ud over disse tre former for remail findes ligeledes den såkaldte »ikke-fysiske remail«. Situationen er her den, at oplysninger fra et land A elektronisk forsendes til et andet land B, hvor de i den foreliggende form eller i ændret form udskives på papir og derefter befordres og overgives til postsystemet i land B eller et andet land C med henblik på forsendelse gennem det klassiske internationale postsystem til et land A, B eller C, hvor den endelige postmodtager bor.

Terminalafgifter og Verdenspostforeningens konvention

- 4 Verdenspostforeningens (UPU) konvention (»verdenspostkonventionen«), som blev vedtaget den 10. juli 1964 inden for rammerne af De Forenede Nationer, og

som alle Det Europæiske Fællesskabs medlemsstater har tiltrådt, udgør grundlaget for forholdet mellem postvæsener i hele verden. Som led i konventionen er oprettet Den Europæiske Konference af Post- og Teleadministrationer (herefter »CEPT«), som alle de europæiske postvæsener, der er omfattet af sagsøgerens klage, er tilsluttet.

- 5 I postsystemerne medfører sorteringen af »indgående« post og udleveringen heraf til de endelige modtagere store omkostninger for de offentlige posttjenester. Verdenspostforeningens medlemsstater vedtog derfor i 1969 en ordning med faste udligningstakster for forskellige typer post, benævnt »terminalafgifter«. Herved ændrede man den ordning, som havde været gældende siden oprettelsen af Verdenspostforeningen, og hvorefter de respektive offentlige posttjenester afholdt udgifterne ved sortering og udlevering af indgående post og ikke fakturerede de offentlige posttjenester i oprindelseslandene disse udgifter. Den økonomiske værdi af den tjenesteydelse, som blev præsteret af de nationale postvæsener, deres omkostningsstruktur og de beløb, som blev faktureret kunderne, kunne variere meget. Forskellen mellem prisen for forsendelse af indenlandsk og udenlandsk post i de forskellige medlemsstater og størrelsen af »terminalafgifterne« i forhold til de forskellige priser, som gælder på nationalt plan, er blandt de afgørende forhold, som ligger til grund for fremkomsten af remail. De virksomheder, som forestår remail, ønsker bl.a. at opnå fordele ved prisforskellene ved at tilbyde erhvervsvirksomheder at befordre deres post til de offentlige posttjenester, som tilbyder det bedste forhold mellem kvalitet og pris for en bestemt destination.
- 6 Det bestemmes i artikel 23 i verdenspostkonventionen fra 1984, der svarer til artikel 25 i verdenspostkonventionen fra 1989 (som oversat i bilag 6 til Kommissionens grønbog om udvikling af det indre marked for posttjenester):

»1. Intet medlemsland er forpligtet til at befordre eller omdele til adressaterne brevpostforsendelser, som afsendere, der er bosiddende på dets territorium, afgiver eller lader afgive til postbesørgelse i et andet land for at drage fordel af de dér gældende lavere takster. Dette gælder ligeledes forsendelser af den omhandlede art, som indleveres i stort antal, hvad enten indleveringen er foretaget for at drage fordel af lavere takster eller ej.

2. Stk. 1 finder anvendelse uden forskel såvel med hensyn til forsendelser, der er bragt i stand til afsendelse i det land, i hvilket afsenderen bor, og derefter er bragt over grænsen, som med hensyn til forsendelser, der er bragt i stand til afsendelse i et andet land.

3. Vedkommende poststyrelse har ret til enten at tilbagesende de omhandlede forsendelser til afsendelsesstedet eller til at opkræve sin indenrigske porto for dem. Hvis afsenderen nægter at betale denne porto, kan forsendelserne behandles i overensstemmelse med den pågældende poststyrelses nationale lovgivning.

4. Intet medlemsland er forpligtet til at modtage, befordre eller omdele til adressaterne brevpostforsendelser, som afsendere afgiver eller lader afgive til postbesørgelse i store mængder i et andet land end det, hvori de er bosiddende. Den pågældende poststyrelse kan tilbagesende sådanne forsendelser til afsendelsesstedet eller tilbagesende dem til afsenderne uden at tilbagebetale forudbetalt porto.«

IECC's klage og CEPT-aftalen fra 1987

7 Den 13. juli 1988 indgav IECC en klage til Kommissionen i henhold til artikel 3, stk. 2, i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel 85 og 86 (EFT 1959-1962, s. 81, herefter »forordning nr. 17«). Klageren anførte i det væsentlige, at visse offentlige posttjenester i Det Europæiske Fællesskab og tredjelande i oktober 1987 havde indgået en aftale i Bern om fastsættelse af priser i forbindelse med terminalafgifter (herefter »CEPT-aftalen«), og at visse offentlige posttjenester tilstræbte at anvende en aftale om opdeling af markederne ved med henvisning til verdenspostkonventionens artikel 23 at nægte at omdele post, som indleveres af en kunde til en offentlig posttjeneste i en andet land end det land, hvori afsenderen er bosiddende.

8 I den del af klagen, som angår CEPT-aftalen, anførte IECC nærmere, at en lang række offentlige posttjenester i Fællesskabet ved et møde i Det Forenede Konge-

rige i april 1987 havde overvejet, om det ville være hensigtsmæssigt at vedtage en fælles politik for at imødegå konkurrencen fra private virksomheder, som udfører remail. En arbejdsgruppe, som var blevet nedsat under CEPT, havde senere i det væsentlige foreslået en stigning i terminalafgifterne, vedtagelse af en fælles adfærdskodeks og en forbedring af servicen over for kunderne. I oktober 1987 vedtog arbejdsgruppen nye regler om terminalafgifter, CEPT-aftalen, indeholdende en ny fast takst, som i virkeligheden var højere end den tidligere gældende.

- 9 Det er endvidere ubestridt, at 14 offentlige posttjenester, herunder 12 tjenester i Det Europæiske Fællesskab, den 17. januar 1995 undertegnede en foreløbig aftale om terminalafgifter, der skulle træde i stedet for CEPT-aftalen fra 1987. Ved aftalen, som betegnes »REIMS-aftalen« (System for the Remuneration of Exchanges of International Mails between Public Postal Operators with a Universal Service Obligation — system for godtgørelse for obligatorisk besørgelse af international post), indføres i det væsentlige et system, hvorefter postvæsenet på bestemmelsesstedet over for postvæsenet på afsendelsesstedet anvender en fast procent af sin indenrigstakst for al post, det modtager. En endelig udgave af aftalen blev undertegnet den 13. december 1995 og anmeldt til Kommissionen den 19. januar 1996 (EFT 1996 C 42, s. 7).

Kommissionens behandling af klagen

- 10 De offentlige posttjenester, som er nævnt i sagsøgerens klage, indgav i november 1988 deres svar på de spørgsmål, Kommissionen havde stillet. I perioden fra juni 1989 til februar 1991 blev der ført en omfattende korrespondance mellem dels IECC, dels tjenestemænd i Generaldirektoratet for Konkurrence (GD IV) og kommissionsmedlemmerne M. Bangemann's og Sir Leon Brittan's kabinetter.
- 11 Den 18. april 1991 meddelte Kommissionen IECC, at den »havde besluttet at indlede en procedure i henhold til bestemmelserne i Rådets forordning nr. 17 ... på grundlag af EF-traktatens artikel 85, stk. 1, og artikel 86«.

- 12 Den 7. april 1993 meddelte Kommissionen IECC, at den den 5. april 1993 havde vedtaget en meddelelse om klagepunkter, som skulle fremsendes til de berørte offentlige posttjenester.
- 13 Den 26. juli 1994 opfordrede IECC i medfør af EF-traktatens artikel 175 Kommissionen til at fremsende en skrivelse i henhold til artikel 6 i Kommissionens forordning nr. 99/63/EØF af 25. juli 1963 om udtalelser i henhold til artikel 19, stk. 1 og 2, i Rådets forordning nr. 17 (EFT 1963-1964, s. 42, herefter »forordning nr. 99/63«) til organisationen, såfremt den fandt, at det ikke var nødvendigt at vedtage et forbud over for de offentlige posttjenester.
- 14 Den 23. september 1994 fremsendte Kommissionen en skrivelse til IECC, hvori den meddelte, at den havde til hensigt at forkaste den del af klagen, som vedrørte anvendelsen af traktatens artikel 85 på CEPT-aftalen, og anmodede i overensstemmelse med artikel 6 i forordning nr. 99/63 organisationen om at fremsætte sine bemærkninger.
- 15 Ved skrivelse af 23. november 1994 fremsatte IECC sine bemærkninger til Kommissionens skrivelse og opfordrede den samtidig til at tage stilling til klagen.
- 16 Den 15. februar 1995 anlagde IECC, der fandt, at Kommissionen ikke have taget stilling i overensstemmelse med traktatens artikel 175, et passivitetssøgsmål, som er registreret under nummer T-28/95. To dage senere, den 17. februar 1995, fremsendte Kommissionen til IECC den endelige beslutning om forkastelse af klagen for så vidt angår anvendelsen af EF-traktatens artikel 85 på CEPT-aftalen. Denne beslutning er genstand for nærværende sag (herefter »beslutningen af 17. februar 1995«).

17 I beslutningen af 17. februar 1995 anførte Kommissionen:

»5. ... Vores væsentligste indvending mod systemet med terminalafgifter i CEPT-aftalen fra 1987 var, at dette system ikke byggede på de omkostninger, posttjenesterne havde i forbindelse med behandlingen af indgående international post ... I meddelelsen af klagepunkter understregedes det derfor, at den porto, som opkræves af posttjenesterne for behandling af indgående international post, bør svare til de omkostninger, tjenesterne afholder.

6. Kommissionen indrømmede, at det kunne være vanskeligt præcist at beregne disse omkostninger, og anførte, at de indenrigske takster kunne anses for at være en passende indikation heraf ...

8. ... Kommissionen er blevet holdt løbende orienteret om udviklingen i forhandlingerne om det foreslåede 'REIMS-system'. Den 17. januar 1995 undertegnede fjorten offentlige virksomheder ... en foreløbig aftale om terminalafgifter med henblik på gennemførelse med virkning fra den 1. januar 1996. Ifølge oplysninger, som uformelt er meddelt af International Post Corporation, indføres der ved den nyligt undertegnede aftale et system, hvorefter den offentlige posttjeneste i bestemmelseslandet over for den offentlige posttjeneste i afsendelseslandet fakturerer en fast procentsats af sin indenrigstakst for al post, der modtages.

9. Kommissionen har noteret sig, at de offentlige posttjenester aktivt forsøger at udarbejde et system med nye takster, og finder på nuværende tidspunkt, at parterne søger at imødegå Kommissionens indvendinger med hensyn til konkurrencereglerne, som også er kommet til udtryk i Deres klage vedrørende det tidligere gældende system. Det er næppe sandsynligt, at en fortsættelse af den procedure, der blev indledt med henblik på at undersøge, om CEPT-systemet fra 1987, som snart ikke længere vil være gældende, udgør en overtrædelse, vil føre til et for Deres kunder mere gunstigt resultat. En beslutning, hvorved der fastslås en overtrædelse, vil sandsynligvis kun forsinke reformen og den grundlæggende omstrukturering af terminafgiftssystemet, som er undervejs, mens den ændrede ordning forventes gennemført snarest. Når henses til dommen ... i Automec II-sagen, finder

Kommissionen, at det ikke vil være i Fællesskabets interesse, at Kommissionen på nuværende tidspunkt anvender sine begrænsede ressourcer på at afslutte behandlingen af den del af Deres klage, som vedrører terminalafgifter, ved en forbudsbeslutning.

...

12. ... REIMS-systemet synes imidlertid — i hvert fald i en overgangsperiode — at udgøre et alternativ til de tidligere restriktive bestemmelser, som Kommissionen fandt betænkelige. Selv om REIMS-systemet muligvis ikke er perfekt, sikrer det dog et forhold mellem terminalafgifterne og den indenrigske portostruktur ...

13. Kommissionen forsikrer, at den vil undersøge det fremtidige REIMS-system og gennemførelsen heraf grundigt i relation til konkurrencereglerne. Den vil navnlig undersøge spørgsmålet om Fællesskabets interesse, både hvad angår reformernes materielle indhold og gennemførelsen heraf ...«

18 Den 6. april 1995 fremsendte Kommissionen en beslutning til sagsøgeren, hvorved den anden del af klagen blev forkastet, for så vidt den vedrører forsøgene på at imødegå ABA-remail. Denne beslutning er genstand for sag T-133/95.

19 Den 14. august 1995 vedtog Kommissionen en beslutning om anvendelse af konkurrencereglerne på udnyttelsen af verdenspostkonventionens artikel 23 med henblik på imødegåelse af ABC-remail. Denne beslutning er genstand for sag T-204/95.

Retsforhandlinger

- 20 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. april 1995 har sagsøgeren anlagt nærværende sag.
- 21 Ved kendelse af 6. februar 1996 har formanden for Rettens Tredje Udvidede Afdeling givet Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Post Office og La Poste tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande.
- 22 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Tredje Udvidede Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling. Som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse har Retten opfordret visse af parterne til at fremlægge dokumenter og besvare spørgsmål, enten skriftligt eller mundtligt i retsmødet. Parterne har efterkommet disse opfordringer.
- 23 Ved kendelse afsagt af formanden for Tredje Udvidede Afdeling den 12. marts 1997 er sagerne T-28/95, T-110/95, T-133/95 og T-204/95, der er anlagt af den samme sagsøger, og som med hensyn til genstanden har forbindelse med hinanden, blevet forenet med henblik på den mundtlige forhandling, jf. procesreglementets artikel 50.
- 24 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret Rettens spørgsmål i retsmødet den 13. maj 1997.
- 25 Den 26. september 1997 anmodede sagsøgeren i henhold til procesreglementets artikel 62 om genåbning af den mundtlige forhandling. På forespørgsel fra Retten har Kommissionen, Post Office og La Poste meddelt, at de ikke finder grundlag for at genåbne den mundtlige forhandling. Den 26. februar 1998 har sagsøgeren på

ny anmodet om genåbning af den mundtlige forhandling. Retten finder, at når henses til de dokumenter, sagsøgeren har fremlagt, er der ikke grundlag for at imødekomme anmodningerne. De nye oplysninger, som sagsøgeren har påberåbt sig til støtte herfor, indeholder ikke nye forhold af betydning for sagens afgørelse eller henviser kun til faktiske omstændigheder, som åbenbart ligger efter vedtagelsen af den anfægtede beslutning, og som derfor ikke kan påvirke gyldigheden heraf.

Parternes påstande

26 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

- Beslutningen af 17. februar 1995 annulleres.
- Der træffes sådanne andre foranstaltninger, som Retten finder hensigtsmæssige med henblik på at sikre, at Kommissionen overholder traktatens artikel 176.
- Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

27 I bemærkningerne til interventionsindlæggene har sagsøgeren endvidere nedlagt følgende påstande:

- Postoffice's interventionsindlæg afvises.
- Intervenienterne tilpligtes at betale omkostningerne i forbindelse med interventionen.
- Der træffes afgørelse om, at den foreløbige REIMS-aftale skal fremlægges.

28 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale sagens omkostninger.

29 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland og Post Office har nedlagt påstand om, at Kommissionen frifindes.

30 La Poste har nedlagt følgende påstande:

— Kommissionen frifindes.

— Sagsøgeren tilpligtes at betale omkostningerne i forbindelse med La Poste's intervention.

Spørgsmålet om, hvorvidt Post Office's interventionsindlæg skal admitteres

31 Sagsøgeren har anført, at Post Office's interventionsindlæg ikke opfylder kravene i procesreglementets artikel 116, stk. 4, litra a), idet det ikke er angivet, til støtte for hvilken part indlægget er indgivet, og det bør derfor afvises.

32 I henhold til artikel 37, stk. 3, i EF-statutten for Domstolen og artikel 116, stk. 4, litra a), i Rettens procesreglement kan påstandene i et interventionsindlæg kun gå

ud på at understøtte sagsøgerens eller sagsøgtes påstande. Det fremgår af Post Office's interventionsindlæg, at formålet med interventionen var at understøtte Kommissionens påstande, selv om der ikke nedlægges en udtrykkelig påstand herom. Sagsøgeren kan derfor ikke reelt have været i tvivl om betydningen af og formålet med interventionsindlægget. Endvidere bemærkes, at Post Office's interventionsbegæring i overensstemmelse med procesreglementets artikel 115, stk. 2, litra e), indeholdt en angivelse af de påstande, Post Office ønskede at intervenere til støtte for, og i kendelsen af 6. februar 1996 anføres det i punkt 1 i konklusionen, at det tillades Post Office at indtræde »til støtte for sagsøgtes påstande«. Denne del af sagsøgerens påstande kan derfor ikke tages til følge.

Spørgsmålet om, hvorvidt påstanden om, at Retten pålægger Kommissionen at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige med henblik på at overholde forpligtelserne i henhold til traktatens artikel 176, skal antages til realitetsbehandling

33 Det fremgår af fast retspraksis, at Fællesskabets retsinstanser ikke kan rette påbud til institutionerne eller træffe afgørelser på disses vegne i forbindelse med den legalitetskontrol, de foretager. Det påhviler i henhold til traktatens artikel 176 den pågældende institution at træffe de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af en dom i et annullationssøgsmaal.

34 Denne påstand må derfor afvises.

Realiteten

35 Til støtte for annullationspåstanden har IECC fremført seks anbringender: Det første støttes på en tilsidesættelse af traktatens artikel 85, stk. 1, det andet på en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 17 og traktatens artikel 85, stk. 3, det tredje på en forkert retsanvendelse og et åbenbart urigtigt skøn i forbindel-

se med vurderingen af de faktiske omstændigheder, det fjerde på magtfordrejning, det femte på en tilsidesættelse af traktatens artikel 190, og endelig støttes det sjette anbringende på en tilsidesættelse af visse almindelige retsgrundsætninger.

- 36 Sagsøgerens tredje anbringende findes at burde behandles først.

Det tredje anbringende om en forkert retsanvendelse eller et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med Kommissionens vurdering af Fællesskabets interesse i sagen

Parternes argumenter

- 37 Det første led i dette anbringende går ud på, at Kommissionen ifølge sagsøgeren ikke til støtte for at forkaste klagen kunne påberåbe sig manglende »interesse« fra Fællesskabets side, idet klagen allerede var endeligt undersøgt, og Kommissionen havde erkendt, at der forelå en overtrædelse af traktatens artikel 85 (det af dommer D. A. O. Edward som fungerende generaladvokat fremsatte forslag til afgørelse i sag T-24/90, Automec mod Kommissionen, Rettens dom af 18.9.1992, Sml. II, s. 2223, herefter »Automec II-dømmen«, forslagens punkt 105). Kommissionen kan således kun i to tilfælde undlade at foretage en fuldstændig undersøgelse af en sag, nemlig dels når den finder, at artikel 85 og 86 ikke er tilsidesat, dels når den efter en indledende undersøgelse finder, at sagen ikke bør tillægges prioritet på grund af manglende interesse fra Fællesskabets side (Rettens dom af 24.1.1995, sag T-114/92, BEMIM mod Kommissionen, Sml. II, s. 147). Når de indledende faser i sagsbehandlingen er gennemført, kan Kommissionen ikke længere påberåbe sig begrebet Fællesskabets interesse.
- 38 Med anbringendets andet led gør sagsøgeren gældende, at Kommissionen har anvendt gældende ret forkert og anlagt et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med

vurderingen af Fællesskabets interesse. Ifølge sagsøgeren havde Fællesskabet i dette tilfælde interesse i at undersøge sagen yderligere på grund af den påståede overtrædelses betydning for det fælles marked, sandsynligheden for at kunne godtgøre dens eksistens og rækkevidden af de nødvendige undersøgelsesforanstaltninger (Automec II-dommen, præmis 86). Endvidere er der ikke nogen alternativer til, at Kommissionen træffer en beslutning om forbud, idet det på grund af CEPT-aftalens internationale karakter er uhensigtsmæssigt at træffe retslige skridt på nationalt plan. En forkastelse af klagen indebærer således en afskæring af alle retsmidler. Endelig har sagsøgeren anført, at Kommissionen i meddelelsen af klagepunkter til de offentlige posttjenester anførte, at der var »en reel fare for genoptagelse af den praksis, som med den påtagne forpligtelse var bragt til ophør, og det derfor [var] nødvendigt at afklare retsstillingen«. Kommissionen burde på denne baggrund have vedtaget en beslutning om, at der forelå en overtrædelse af konkurrencereglerne, navnlig da denne overtrædelse endnu ikke var bragt til ophør.

39 Med anbringendets tredje led gør sagsøgeren gældende, at Kommissionen har anvendt gældende ret forkert og anlagt et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med vurderingen af de faktiske omstændigheder, idet den med henvisning til udkastet til REIMS-aftalen forkastede klagen.

40 Ifølge sagsøgeren anvendte Kommissionen for det første gældende ret forkert, da den afslog at vedtage en beslutning om forbud mod anvendelse af CEPT-aftalen med henvisning til, at der forelå et udkast til aftale, som skulle træde i stedet for denne aftale. Endvidere var der tale om et åbenbart urigtigt skøn, da Kommissionen udtalte, at en beslutning om forbud mod CEPT-aftalen »kun [ville] forsinke reformen og den grundlæggende omstrukturering af terminafgiftssystemet«, selv om det fremgår af sagen, at de offentlige posttjenester kun efter pres fra Kommissionen accepterede at ændre CEPT-systemet. En beslutning om forbud ville således have tvunget de offentlige posttjenester til straks at vedtage et nyt system.

41 Endvidere er det sagsøgerens opfattelse, at Kommissionen har vurderet udkastet til REIMS-aftalen forkert, idet aftalen på tidspunktet for vedtagelsen af beslutningen endnu ikke var færdigforhandlet eller underskrevet af parterne, og i pressen blev

det nævnt, at nogle af parterne ikke agtede at undertegne aftalen. Kommissionen anlagde derved et åbenbart urigtigt skøn i forbindelse med vurderingen af de faktiske omstændigheder (jf. i denne retning Rettens dom af 18.5.1994, sag T-37/92, BEUC og NCC mod Kommissionen, Sml. II, s. 285, præmis 59), idet den ikke godtgjorde, at udkastet til REIMS-aftalen nødvendigvis ville bringe den fastslåede overtrædelse til ophør.

- 42 Endelig har sagsøgeren anført, at REIMS-aftalen indeholdt bestemmelser om en for lang overgangsperiode og på visse punkter kunne føre til forskelsbehandling. Herudover opretholdtes en række af de ulovlige bestemmelser i CEPT-aftalen, og de i klagen rejste problemer blev ikke løst (dommen i sagen BEUC og NCC mod Kommissionen, præmis 54).
- 43 Kommissionen har med hensyn til anbringendets første led anført, at den efter Rettens dom af 24. januar 1995, sag T-5/93, Tremblay m.fl. mod Kommissionen (Sml. II, s. 185), ikke er forpligtet til at vedtage en beslutning om forbud, selv om den har fastslået, at en adfærd er i strid med konkurrencereglerne.
- 44 Med hensyn til det andet led har Kommissionen anført, at opregningen af kriterier i præmis 86 i Automec II-dommen ikke er udtømmende, og den kunne tage hensyn til, at de offentlige posttjenester havde udtrykt ønske om at anvende REIMS-systemet.
- 45 Endelig har Kommissionen bestridt at have anlagt et urigtigt skøn eller anvendt gældende ret forkert i forbindelse med vurderingen af REIMS-aftalen.

Rettens bemærkninger

- 46 Efter fast retspraksis giver artikel 3 i forordning nr. 17 ikke den, der har fremsat en begæring i henhold til denne bestemmelse, krav på, at Kommissionen træffer en beslutning efter EF-traktatens artikel 189 om, hvorvidt der foreligger en overtrædelse af traktatens artikel 85 og/eller artikel 86 (jf. bl.a. dommen i sagen BEMIM

mod Kommissionen, præmis 62). Endvidere er Kommissionen berettiget til at afvise en klage, såfremt den konstaterer, at sagen ikke har tilstrækkelig interesse for Fællesskabet til, at det kan begrunde en videre behandling af sagen (dommen i sagen BEMIM mod Kommissionen, præmis 80).

47 Når Kommissionen forkaster en klage på grund af manglende interesse fra Fællesskabets side, begrænser Rettens legalitetskontrol sig til en undersøgelse af, om den anfægtede beslutning hviler på materielt urigtige omstændigheder, og hverken er behæftet med en retlig fejl, et åbenbart urigtigt skøn eller magtfordrejning (Automec II-dommen, præmis 80).

48 I nærværende sag har sagsøgeren med anbringendets første led gjort gældende, at Kommissionen ikke kunne forkaste klagen med henvisning til, at Fællesskabet ikke havde fornøden interesse i at forfølge sagen, uden dermed at begå en retlig fejl, når henses til, hvor langt man var kommet i sagsbehandlingen. Denne argumentation kan ikke tiltrædes.

49 En sådan fortolkning ville ikke blot være i strid med selve ordlyden af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 17, hvorefter Kommissionen »kan« vedtage en beslutning om, at der foreligger en overtrædelse, men ville også være i strid med fast retspraksis (jf. bl.a. Domstolens dom af 18.10.1979, sag 125/78, GEMA mod Kommissionen, Sml. s. 3173, præmis 17), hvorefter den, der har fremsat en klage, ikke har krav på, at Kommissionen udsteder en beslutning efter traktatens artikel 189. Det bemærkes i denne forbindelse, at det blev fastslået i dommen i sagen BEMIM mod Kommissionen, at Kommissionen kan beslutte at henlægge en klagesag med den begrundelse, at den ikke har tilstrækkelig interesse for Fællesskabet, ikke blot inden den har indledt en behandling af sagen, men også efter at den har foretaget visse undersøgelser, såfremt sagens manglende interesse for Fællesskabet konstateres på dette trin i sagen (præmis 81).

50 Med anbringendets andet led har sagsøgeren i det væsentlige anført, at Kommissionen har tilsidesat retsreglerne om vurdering af Fællesskabets interesse.

- 51 Ved vurderingen af Fællesskabets interesse i at fortsætte undersøgelsen af en sag skal Kommissionen tage hensyn til den konkrete sags omstændigheder og navnlig de faktiske og retlige forhold, der er blevet fremført i klagen. Det påhviler den bl.a., når den har foretaget den nødvendige undersøgelse af de faktiske og retlige forhold, som klageren har fremført, at afveje den påståede overtrædelses betydning for det fælles marked, sandsynligheden for at kunne godtgøre dens eksistens og rækkevidden af de nødvendige undersøgelsesforanstaltninger med henblik på bedst muligt at opfylde dens opgave med at overvåge overholdelsen af traktatens artikel 85 og 86 (Automec II-dommen, præmis 86).
- 52 Kommissionen er derimod ikke i sin vurdering af Fællesskabets interesse forpligtet til kun at foretage en afvejning mellem de forhold, som Retten har opregnet i Automec II-dommen. Den kan derfor i forbindelse med denne afvejning inddrage andre relevante forhold. Vurderingen af Fællesskabets interesse må således foretages på grundlag af en undersøgelse af omstændighederne i hver enkelt sag, som efterfølgende kan være genstand for Rettens kontrol.
- 53 I nærværende sag fremgår det af den anfægtede beslutning set under ét, at Kommissionen for så vidt angår den påståede overtrædelse af traktatens artikel 85, stk. 1, har forkastet klagen på grund af manglende interesse fra Fællesskabets side med henvisning til, at de i klagen nævnte virksomheder måtte forventes at ændre den påklagede adfærd i den retning, klageren ønskede.
- 54 Det bemærkes i denne forbindelse, at omfanget af Kommissionens forpligtelser på konkurrencerettens område må vurderes på grundlag af traktatens artikel 89, stk. 1, der specifikt for dette område fastslår den tilsynsfunktion, som i henhold til EF-traktatens artikel 155 generelt er tillagt Kommissionen (Rettens dom af 14.7.1994, sag T-77/92, Parker Pen mod Kommissionen, Sml. II, s. 549, præmis 63).

- 55 Den tilsynsfunktion, som Kommissionen er tillagt inden for konkurrencerettens område, indebærer ikke blot, at individuelle overtrædelser skal efterforskes og forfølges, men også en pligt til at føre en generel politik med det formål, at der på konkurrenceområdet anvendes de i traktaten fastlagte principper, og at virksomhedernes adfærd påvirkes i denne retning (Domstolens dom af 7.6.1983, forenede sager 100/80-103/80, *Musique diffusion française m.fl. mod Kommissionen*, Sml. s. 1825, præmis 105).
- 56 Endvidere er traktatens artikel 85 et konkret udtryk for det almindelige mål for Fællesskabets virksomhed, som omhandles i traktatens artikel 3, litra g), nemlig at der skal gennemføres en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for fællesmarkedet ikke fordrøjes (jf. i denne retning Domstolens dom af 13.2.1979, sag 85/76, *Hoffmann-La Roche mod Kommissionen*, Sml. s. 461, præmis 38).
- 57 Når henses til dette generelle mål og den funktion, der er tillagt Kommissionen, finder Retten, at såfremt Kommissionen begrundet dette, kan den beslutte, at det ikke er hensigtsmæssigt at imødekomme en klage over en praksis, som er i strid med traktatens artikel 85, stk. 1, når den på grundlag af de faktiske omstændigheder, der foreligger til undersøgelse, med føje kan gå ud fra, at de pågældende virksomheders adfærd vil blive ændret i en retning, som er i almenvellets interesse.
- 58 Det tilkommer i så fald Kommissionen som led i den funktion, den er tillagt med hensyn til at føre tilsyn med, at traktaten anvendes korrekt, at beslutte, om det er i Fællesskabets interesse at opfordre de virksomheder, som er genstand for en administrativ procedure, til at ændre deres adfærd, således at der tages hensyn til klagepunkterne mod virksomhederne (jf. i denne retning Domstolens dom af 8.11.1983, forenede sager 96/82-102/82, 104/82, 105/82, 108/82 og 110/82, *IAZ mod Kommissionen*, Sml. s. 3369, præmis 15), og kræve sikkerhed for, at de faktisk ændrer deres adfærd i den af Kommissionen ønskede retning, i stedet for i en formel beslutning at fastslå, at virksomhedernes adfærd er i strid med traktatens konkurrenceregler.

- 59 Kommissionen var derfor berettiget til under de foreliggende omstændigheder at fastslå, at det under hensyn til dens begrænsede ressourcer var mere hensigtsmæssigt at fremme den igangværende reform af terminalafgiftssystemet end at pålægge sanktioner for det gældende terminalafgiftssystem ved en beslutning, hvorved CEPT-aftalen blev forbudt.
- 60 Hvad angår den påståede modstrid mellem meddelelsen af klagepunkter og beslutningen af 17. februar 1995 med hensyn til risikoen for, at de offentlige posttjenester på ny skulle begå et ulovligt forhold, bemærkes, at den udtalelse fra Kommissionen, hvortil sagsøgeren har henvist (jf. ovenfor, præmis 38), vedrører den praksis med hensyn til at forsøge at imødegå remail, som de offentlige posttjenester havde udviklet på grundlag af verdenspostkonventionens artikel 23, og som er genstand for sag T-133/95 og T-204/95. Argumentet kan derfor ikke tillægges betydning i forbindelse med nærværende sag.
- 61 Sagsøgeren kan ikke over for Kommissionens beslutning om at opfordre de berørte virksomheder til at ændre den anfægtede adfærd i den retning, Kommissionen foreslog i meddelelsen af klagepunkter, påberåbe sig, at der ikke findes nationale retslige alternativer til vedtagelsen af en beslutning om forbud, idet Kommissionen ved denne fremgangsmåde, der er i overensstemmelse med dens politik inden for postsektoren, ligeledes har besvaret de klagepunkter, sagsøgeren fremsatte i klagen og i den senere korrespondance vedrørende det gamle afgiftssystem.
- 62 Endelig har sagsøgeren som anbringendets tredje led gjort gældende, at Kommissionen anlagde et åbenbart urigtigt skøn, da den forkastede klagen med henvisning til udkastet til REIMS-aftalen.
- 63 Dette kan ikke tiltrædes. Kommissionen begik ikke nogen fejl ved at lægge til grund, at udkastet til REIMS-aftalen på tidspunktet for vedtagelsen af beslutningen indebar tilstrækkelig garanti for, at forhandlingerne mellem de offentlige posttjenester globalt ville føre til et positivt resultat, således at der ville blive gennemført et system baseret på tjenesternes reelle omkostninger ved postbehandlingen på nationalt plan. Selv om det udkast til aftale, Kommissionen har henvist til i den anfæg-

tede beslutning, kun var en overgangsordning og muligvis ikke var fuldstændigt, hvilket Kommissionen i øvrigt har erkendt, indeholdt dokumentet en detaljeret beskrivelse af det nye system, som var baseret på de nationale posttakster, og som skulle være gældende fra den 1. januar 1996. Dokumentet var udtryk for, at forhandlingerne mellem alle de berørte offentlige posttjenester var nået til et foreløbigt, men dog sikkert resultat. Det må i denne forbindelse understreges, at Kommissionen aldrig har påstået, at udkastet til REIMS-aftalen i sig selv ville bringe de af klageren påpegede konkurrenceforvridende aspekter i CEPT-aftalen til ophør.

64 Endvidere kan sagsøgerens argumenter om, at den foreløbige REIMS-aftale foreskrev en for lang overgangsperiode og indeholdt aspekter, som kunne udgøre forskelsbehandling, ikke påvirke lovligheden af den anfægtede beslutning. Retten kan således ikke i detaljer undersøge alle bestemmelserne i den foreløbige REIMS-aftale, der efterfølgende er anmeldt til Kommissionen, uden derved at foregribe den undersøgelse, Kommissionen i anledning af anmeldelsen skal foretage af aftalen i henhold til traktatens artikel 85, stk. 1 og 3.

65 Endvidere er de faktiske omstændigheder, der ligger til grund for nærværende sag, forskellige fra dem, der forelå i den nævnte sag BEUC og NCC mod Kommissionen. I denne dom annullerede Retten Kommissionens beslutning på grund af en fejl i forbindelse med vurderingen af de faktiske omstændigheder vedrørende overtrædelsens ophør. Vurderingen af de faktiske omstændigheder, der konkret angik denne sag, kan ikke overføres til nærværende sag. Hertil kommer som allerede anført ovenfor i præmis 63, at Kommissionen på ingen måde i den anfægtede beslutning har gjort gældende, at den foreløbige REIMS-aftale i sig selv bragte CEPT-aftalen til ophør.

66 For så vidt angår sagsøgerens argument om, at Kommissionen begik en fejl, da den lagde til grund, at vedtagelsen af en beslutning om forbud kunne forsinke forhandlingerne om den foreløbige REIMS-aftale, bemærkes, at Retten efter fast retspraksis i forbindelse med efterprøvelsen af de konklusioner, Kommissionen drager på grundlag af de foreliggende faktiske omstændigheder, skal begrænse sig til at undersøge, om der er anlagt et åbenbart urigtigt skøn (dommen i sagen BEMIM mod Kommissionen, præmis 72). Retten må ikke i forbindelse med denne efterprøvelse erstatte Kommissionens vurdering af, hvilken betydning de komplekse

faktiske omstændigheder i den konkrete sag præcist har, med sin egen vurdering (Domstolens dom af 18.3.1975, sag 78/74, Deuka, Sml. s. 421, præmis 9 og 10). Kommissionen kunne i denne sag med rimelighed lægge til grund, at vedtagelsen af en beslutning om forbud i væsentlig grad ville vanskeliggøre vedtagelsen af den foreløbige REIMS-aftale. Kommissionen har derfor ikke anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved vurderingen af konsekvenserne af en eventuel vedtagelse af en beslutning om forbud. Sagsøgerens argument om, at de offentlige posttjenester tidligere kun havde ændret deres opfattelse af remail efter pres fra Kommissionen, ændrer ikke ved, at denne vurdering var rimelig.

- 67 Sagsøgerens argument om, at der ved den foreløbige REIMS-aftale blev opretholdt visse ulovlige bestemmelser i CEPT-aftalen, selv om det i præmis 54 i dommen i sagen BEUC og NCC mod Kommissionen blev fastslået, at det ikke var tilladt at forlænge en tilsvarende konkurrencebegrænsende aftale, må ligeledes forkastes. I den nævnte sag indebar forlængelsen af den omhandlede, uformelle aftale, at den fortsat bestod uændret uden nogen senere kontrol fra Kommissionens side, mens udkastet til REIMS-aftalen, som formelt er underskrevet af de offentlige posttjenester, og hvorved den bestående situation væsentligt ændres, i anledning af den foretagne anmeldelse er genstand for en detaljeret vurdering fra Kommissionens side med hensyn til, om den er forenelig med traktatens artikel 85.
- 68 Hvad angår argumentet om, at de offentlige posttjenesters svar på meddelelsen af klagepunkter må betragtes som et afslag fra deres side på at efterkomme Kommissionens ønsker; bemærkes, at det ikke kan kræves af en virksomhed, som er adressat for en meddelelse af klagepunkter, at den ved besvarelsen heraf alene erklærer at ville følge Kommissionens opfattelse. Virksomheden må således kunne anfægte Kommissionens juridiske og faktuelle påstande. En modsat fortolkning ville indebære, at den ret til at besvare meddelelsen af klagepunkter, der følger af artikel 3 i forordning nr. 99/63, ville miste enhver betydning (Rettens dom af 12.12.1991, sag T-30/89, Hilti mod Kommissionen, Sml. II, s. 1439, præmis 35).
- 69 Anbringendet må herefter i det hele forkastes.

Det første og det andet anbringende om dels en tilsidesættelse af traktatens artikel 85, stk. 1, dels en tilsidesættelse af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 17 og traktatens artikel 85, stk. 3

Parternes argumenter

- 70 Til støtte for det første anbringende har sagsøgeren i det væsentlige anført, at Kommissionen i meddelelsen af klagepunkter og efterfølgende i beslutningen af 17. februar 1995 har godtgjort, at CEPT-aftalen var i strid med traktatens artikel 85. Kommissionen har derfor tilsidesat denne bestemmelse, idet den ikke pålagde de berørte offentlige posttjenester sanktioner, men forkastede sagsøgerens klage. Sagsøgeren har i denne forbindelse henvist til Domstolens dom af 11. april 1989, sag 66/86, Ahmed Saeed Flugreisen og Silver Line Reisebüro (Sml. s. 803, præmis 51 og 52), hvori Domstolen fastslog, at det ikke er tilladt for Fællesskabets institutioner at fremme indgåelsen af aftaler og samordning af praksis i strid med konkurrenceretten.
- 71 Til støtte for det andet anbringende har sagsøgeren anført, at Kommissionen ved ikke at pålægge de offentlige posttjenester at bringe CEPT-aftalen til ophør, selv om den havde erkendt, at denne aftale var konkurrencebegrænsende, de facto har indrømmet en fritagelse for denne aftale til trods for, at der ikke var indgivet en forudgående anmeldelse, og at de materielle betingelser i artikel 85, stk. 3, ikke er opfyldt. Endvidere har sagsøgeren anført, at Kommissionen ikke i beslutningen om at forkaste klagen kan henvise til, at sagen er kompleks, og på denne baggrund undlade at pålægge sanktioner for de af de offentlige posttjenester begåede overtrædelser af konkurrencereglerne.
- 72 Kommissionen har anført, at det fremgår af artikel 3 i forordning nr. 17, at en klager ikke har krav på, at der træffes en beslutning, hvorved der fastslås en overtrædelse, og at Kommissionen ikke er forpligtet til at fremme sagen til vedtagelse af en endelig beslutning.

- 73 Ifølge Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland er det forhold, at der eventuelt måtte være begået en retlig fejl ved fortolkningen af traktatens artikel 85, stk. 1, under alle omstændigheder uden betydning for, om den anfægtede beslutning er lovlig, idet beslutningen ikke er baseret på, at der foreligger en eventuel overtrædelse af denne bestemmelse.

Rettens bemærkninger

- 74 Sagsøgerens første og andet anbringende bygger i det væsentlige på den forudsætning, at Kommissionen i beslutningen af 17. februar 1995 har godtgjort, at CEPT-aftalen er i strid med traktatens artikel 85, stk. 1. Dette er imidlertid ikke tilstrækkeligt til at fastslå, at Kommissionen begik en retlig fejl ved ikke i en formel beslutning af forbyde denne praksis. Det fremgår således af gennemgangen af det foregående anbringende, at selv om det antages, at Kommissionen anser betingelserne for anvendelse af traktatens artikel 85, stk. 1, for opfyldt, er den ikke forpligtet til at træffe en beslutning, hvorved der fastslås en overtrædelse, og kan i en beslutning, hvorved den klage, der ligger til grund for undersøgelsen, forkastes, konstatere, at Fællesskabet ikke har nogen interesse i at fastslå overtrædelsen.
- 75 Endvidere må sagsøgerens argumentation, hvorefter Kommissionen ved beslutningen om at forkaste klagen har »fremmet« vedtagelsen eller opretholdelsen af en konkurrencebegrænsende aftale som omhandlet i dommen i sagen Ahmed Saeed Flugreisen og Silver Line Reisebüro, forkastes. Man kan således ikke sidestille afslaget på en klage, som i det væsentlige bygger på, at REIMS-aftalen, der imødekommer de væsentligste af Kommissionens og klagerens indsigelser, er blevet vedtaget, med en »begunstigelse«, som Kommissionen skulle have indrømmet i forhold til CEPT-aftalen, som herved er blevet erstattet af en anden aftale.
- 76 Sagsøgerens argument om, at Kommissionen ikke kan påberåbe sig, at en konkurrencebegrænsende praksis er kompleks, til støtte for at forkaste en klage, er uden betydning for sagens afgørelse. Det bemærkes i denne forbindelse, at Kommissio-

nen retmæssigt har påberåbt sig sagens komplekse karakter i punkt 6 og 10 i beslutningen af 17. februar 1995, men kun som forklaring på, at den fandt, at problemerne vedrørende CEPT-aftalen bedre kunne løses ved den foreløbige REIMS-aftale end ved en beslutning om forbud. Den anfægtede beslutning kan derfor på ingen måde fortolkes således, at forkastelsen af sagsøgerens klage alene er baseret på sagens komplekse karakter.

- 77 Det første og det andet anbringende må herefter i det hele forkastes.

Det fjerde anbringende om magtfordrejning

Parternes argumenter

- 78 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen har gjort sig skyldig i magtfordrejning ved at benytte sin kompetence på konkurrenceområdet med henblik på at gennemføre mål af politisk karakter, nærmere bestemt »at sikre et godt politisk klima i forholdet mellem Kommissionen og postvæsenerne og dermed deres medlemsstater«.
- 79 Sagsøgeren har henvist til, at organisationen har været nødsaget til flere gange at opfordre Kommissionen til at handle i overensstemmelse med traktatens artikel 175, og da Kommissionen ikke foretog sig noget, måtte organisationen fremsende et større antal skrivelser til flere af dens ledende medarbejdere. Endvidere har sagsøgeren anført, at det bl.a. fremgår af det tyske postvæsens svar på meddelelsen af klagepunkter, at der var et politisk pres, idet det heri anføres, at »klagen falder dårligt i tråd med den konstruktive samarbejdsånd, der er mellem postvæsenerne og Kommissionen. For at formindske skaden på det politiske plan foreslår

vi, at sagens behandling udsættes på kort sigt«. Kontrasten mellem forskellige offentlige udtalelser fra ledende medarbejdere i Kommissionen, hvorefter konkurrencereglerne skulle anvendes strikte, den væsentlige forsinkelse, som indtrådte i Kommissionens behandling af denne sag, og en anonym udtalelse fra en ledende medarbejder i Kommissionen, som blev offentliggjort i tidsskriftet *The Economist*, om, at »ingen tager sig af denne sag«, viser ligeledes, at der var et politisk pres.

80 Efter sagsøgerens opfattelse er det ligeledes af politiske grunde, at Kommissionen har ønsket at samordne behandlingen af klagen og vedtagelsen af grønbogen om posttjenester i 1992.

81 Endelig har sagsøgeren anført, at Kommissionens adfærd i denne sag, som er i strid med dens faste praksis med at gribe ind over for aftaler om prisfastsættelse, kun kan forklares med det betydelige politiske pres, den var underlagt.

82 Kommissionen har bestridt, at klagen er blevet forkastet af politiske grunde, og har anført, at sagsøgeren ikke har ført noget konkret bevis for magtfordrejning.

Rettens bemærkninger

83 Ifølge fast retspraksis er en beslutning kun behæftet med magtfordrejning, når det på grundlag af objektive, relevante og samstemmende indicier må antages, at den er truffet for at forfølge andre mål end dem, der er angivet (Domstolens dom af 12.11.1996, sag C-84/94, Det Forenede Kongerige mod Rådet, Sml. I, s. 5755, præmis 69, og dommen i sagen Tremblay m.fl. mod Kommissionen, præmis 87 ff.).

- 84 Det fremgår hverken af de faktiske omstændigheder eller de fremlagte dokumenter eller af de af sagsøgeren fremførte argumenter, at Kommissionen ved sagsbehandlingen handlede med et andet mål for øje end det angivne, således som dette fremgår af beslutningen af 17. februar 1995.
- 85 Den forholdsvis lange tid, der medgik til vedtagelsen af beslutningen af 17. februar 1995 om at forkaste klagen, og den forudgående periode, der medgik til udarbejdelsen af meddelelsen af klagepunkter fra 1993, kan i væsentligt omfang begrundes med kompleksiteten i de økonomiske aspekter, sagen rejste, antallet af offentlige posttjenester, som deltog i forhandlingerne om den foreløbige REIMS-aftale, den samtidige vedtagelse af grønbogen om posttjenester og den tid, der nødvendigvis medgik til gennemførelsen af et nyt system, i dette tilfælde den foreløbige REIMS-aftale.
- 86 Hvad angår de opfordringer til at handle, som sagsøgeren fremsendte til Kommissionen, bemærkes, at opfordringerne enten blev fulgt op af en stillingtagen fra Kommissionens side i overensstemmelse med traktatens artikel 175 eller ikke er blevet fulgt op af et passivitetssøgsmål fra sagsøgerens side.
- 87 De anonyme udtalelser, der angiveligt kommer fra tjenestemænd ved Fællesskabet, og som er offentliggjort i tidsskriftet *The Economist*, må betragtes som rene påstande og ikke som bevis eller forsøg på bevis for magtfordrejning.
- 88 Da det fremgår af den undersøgelse, Retten har foretaget, at Kommissionen korrekt vurderede, at Fællesskabet ikke havde tilstrækkelig interesse i at forfølge sagen, er der ikke grundlag for at fastslå, at Kommissionen uretmæssigt skulle have begunstiget udarbejdelsen af et regelsæt i strid med konkurrencereglerne. Endelig bemærkes, at der i den anfægtede beslutning kun henvises til grønbogen om posttjenester som et forhold, der viser, at den foreløbige REIMS-aftale imødegår de indvendinger, der var rejst mod CEPT-aftalen, og klagen forkastes ikke alene på grund af vedtagelsen af grønbogen.

89 Anbringendet må herefter forkastes.

Det femte anbringende om tilsidesættelse af traktatens artikel 190

Parternes anbringender

- 90 Sagsøgeren har anført, at Kommissionen efter næsten syv års sagsbehandling, som omfattede vedtagelsen af en meddelelse af klagepunkter, var forpligtet til særlig omhyggeligt og grundigt at behandle de punkter, organisationen havde rejst over for den. Den anfægtede beslutning opfylder imidlertid ikke disse krav. Det anføres ikke, hvorfor Fællesskabet ikke havde interesse i vedtagelsen af en beslutning om forbud, hvorfor de positive virkninger af REIMS-aftalen ville kunne påvirkes af vedtagelsen af en beslutning om forbud, og hvorfor der nødvendigvis måtte henvises til REIMS-aftalen for at løse de i klagen rejste problemer. Sagsøgeren har i denne forbindelse henvist til, at såfremt en beslutning fraviger en tidligere beslutningspraksis, er det ikke tilstrækkeligt, at Kommissionen vedtager en summarisk beslutning, men den skal udtrykkeligt redegøre for sin begrundelse (Domstolens dom af 17.11.1987, forenede sager 142/84 og 156/84, BAT og Reynolds mod Kommissionen, Sml. s. 4487, præmis 71).
- 91 Endvidere har sagsøgeren henvist til præmis 86 i Automec II-dommen og anført, at Kommissionen ikke har begrundet sin vurdering af Fællesskabets interesse ud fra nogen af de i denne dom nævnte kriterier.
- 92 Endelig har sagsøgeren anført, at organisationen ikke kunne anses for at have fået tilstrækkelige oplysninger om grundene til vedtagelsen heraf, idet den kun modtog en kopi af den foreløbige sammenfattende rapport om REIMS-aftalen af 4. februar 1994 og ikke en kopi af den foreløbige aftale, som blev undertegnet den 17. januar 1995.

- 93 Kommissionen har anført, at den i tilstrækkeligt omfang har begrundet beslutningen om at forkaste klagen, idet det klart fremgår af beslutningen, at dens væsentligste indvending mod CEPT-aftalen var, at denne ikke var baseret på de offentlige posttjenesters reelle omkostninger, og formålet med REIMS-aftalen var netop at skabe en forbindelse mellem terminalafgifterne og den nationale portostruktur.

Rettens bemærkninger

- 94 Det fremgår af fast retspraksis, at begrundelsen for en individuel beslutning dels skal gøre det muligt for den berørte part at gøre sig bekendt med begrundelsen for den trufne foranstaltning med henblik på at kunne varetage sine interesser og afgøre, om beslutningen er lovlig, dels skal gøre det muligt for Fællesskabets retsinstanser at udøve deres kontrol (jf. Rettens dom i sagen Tremblay m.fl. mod Kommissionen, præmis 29, Rettens dom af 12.1.1995, sag T-102/92, Viho mod Kommissionen, Sml. II, s. 17, præmis 75 og 76, og af 18.9.1996, sag T-387/94, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 961, præmis 103 og 104).
- 95 Endvidere fremgår det af retspraksis, at omfanget af begrundelsespligten afhænger af arten af den pågældende retsakt og den sammenhæng, hvori den er vedtaget (Domstolens dom af 14.1.1981, sag 819/79, Tyskland mod Kommissionen, Sml. s. 21, præmis 19). Retten har i præmis 85 i Automec II-dommen nærmere præciseret, at begrundelsespligten i traktatens artikel 190 er et vigtigt middel i den retslige efterprøvelse af Kommissionens brug af begrebet Fællesskabets interesse i forbindelse med forkastelse af visse klager.
- 96 Retten finder, at Kommissionen i dette tilfælde har overholdt begrundelsespligten. Der redegøres i beslutningen af 17. februar 1995 indgående for de konkrete grunde til, at klagen forkastes, og der henvises nøje til sagens sammenhæng. Der henvises på ingen måde abstrakt til begrebet Fællesskabets interesse, men det fremgår deri-

mod klart af punkt 12, at klagen må forkastes, fordi den foreløbige REIMS-aftale imødegår Kommissionens væsentligste indsigelse mod CEPT-aftalen.

- 97 Argumentet om, at Kommissionen ikke har begrundet beslutningen med et af de tre kriterier, der er nævnt i præmis 86 i Automec II-dommen, må ligeledes forkastes. Det er fastslået ovenfor i forbindelse med gennemgangen af det tredje anbringende, at Kommissionen ikke var forpligtet til kun at vurdere, om klagen skulle forkastes ud fra disse kriterier. Den kan derfor heller ikke være forpligtet til at begrunde afslaget med henvisning alene til disse kriterier.
- 98 Endvidere udtalte Domstolen i dommen i sagen BAT og Reynolds mod Kommissionen (præmis 23 og 24), at den administrative procedure bl.a. skal give de berørte virksomheder en mulighed for at tilpasse de påtalte aftaler og fremgangsmåder til traktatens bestemmelser, og at det er en forudsætning for en sådan ordning, at virksomhederne og Kommissionen uhindret kan indlede fortrolige forhandlinger med henblik på at nå frem til sådanne ændringer, at Kommissionens klagepunkter kan anses for imødekommet. Klagernes berettigede interesser er fuldt ud varetaget, dersom de holdes underrettet om udfaldet af forhandlingerne, der danner baggrund for, at Kommissionen vil henlægge sagen, og de har ikke i denne anledning krav på indsigt i dokumenter, som er indgået i forhandlingerne. Sagsøgeren har under alle omstændigheder mulighed for at fremføre sine bemærkninger til den foreløbige REIMS-aftale i forbindelse med den undersøgelse af denne aftale i relation til traktatens artikel 85, stk. 1 og 3, som skal finde sted i anledning af den omtalte anmeldelse heraf.
- 99 Da Kommissionen korrekt har begrundet sin beslutning for så vidt angår grundene til, at den foreløbige REIMS-aftale medførte, at Fællesskabet ikke havde interesse i at fortsætte undersøgelsen, finder Retten, at Kommissionen ligeledes i tilstrækkeligt omfang har redegjort for, på hvilken måde vedtagelsen af en beslutning om forbud ville have svækket de offentlige posttjenesters tilbøjelighed til at deltage i forhandlingerne om den foreløbige REIMS-aftale.

- 100 Endvidere gives der i punkt 12 i den anfægtede beslutning en tilstrækkelig begrundelse for så vidt angår den spekulative karakter af visse oplysninger vedrørende den foreløbige REIMS-aftale, som Kommissionen var i besiddelse af. Det er i forbindelse med det tredje anbringende, som allerede er forkastet, vurderet, i hvilket omfang Kommissionen lovligt kunne påberåbe sig oplysninger, som angiveligt skulle være spekulative.
- 101 Af de anførte grunde må det femte anbringende forkastes.

Det sjette anbringende om tilsidesættelse af visse almindelige retsgrundsætninger

Parternes argumenter

- 102 Sagsøgeren har som første led i dette anbringende anført, at Kommissionen har tilsidesat retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet den ikke — til trods for, at den havde indtryk heraf — sikrede, at konkurrencereglerne blev overholdt. Sagsøgeren har henvist til, at Kommissionen i den sag, der førte frem til Rettens dom af 6. oktober 1994, sag T-83/91, Tetra Pak mod Kommissionen (Sml. II, s. 755, præmis 29), anførte, at »ingen med rette kan forvente at unddrage sig konsekvenserne af sine handlinger blot ved at ændre sin fremtidige adfærd«.
- 103 Som andet led i anbringendet har sagsøgeren anført, at Kommissionen tilsidesatte proportionalitetsprincippet, da den henlagde sagen. Når henses til, at de gennemførte foranstaltninger var ubetydelige, og at REIMS-aftalen var usikker, står foranstaltningerne og aftalen ikke i rimeligt forhold til den åbenbare overtrædelse af konkurrencereglerne, som CEPT-aftalen er udtryk for.

- 104 Som tredje led i anbringendet har sagsøgeren anført, at Kommissionen har tilsidesat lighedsgrundsætningen, idet organisationens klage er blevet behandlet anderledes end andre sager, som rejser lignende problemer.
- 105 Endelig har sagsøgeren som fjerde led i anbringendet anført, at Kommissionen har tilsidesat god forvaltningsskik, idet den i flere tilfælde har tvunget organisationen til at bringe de til rådighed stående retsmidler i anvendelse.
- 106 Kommissionen har alene henvist til, at det fremgår af dommen i sagen Tremblay m.fl. mod Kommissionen, at en klager ikke har krav på, at der træffes en beslutning, hvorved der fastslås en overtrædelse, og der kan derfor ikke hos klageren skabes en berettiget forventning om, at der vil blive truffet en sådan beslutning. Endvidere bestrider Kommissionen at have tilsidesat de almindelige retsgrundsætninger, som sagsøgeren har påberåbt sig.

Rettens bemærkninger

- 107 For så vidt angår anbringendets første led bemærkes, at der ikke er grundlag for at antage, at Kommissionen har tilsidesat retssikkerhedsprincippet eller princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, idet en klager, således som det fremgår af den af Kommissionen påberåbte retspraksis, ikke kan anses for at have krav på, at Kommissionen træffer en beslutning om, at der foreligger en overtrædelse. Det fremgår endvidere af Rettens vurdering af det tredje anbringende, at det var lovligt for Kommissionen ved vedtagelsen af beslutningen af 17. februar 1995 at henvise til begrebet Fællesskabets interesse som begrundelse for at forkaste klagen, og Kommissionen har ikke herved tilsidesat sin skønsmæssige kompetence.
- 108 Den kritik, som kommer til udtryk i anbringendets andet led, angår i virkeligheden spørgsmålet om, i hvilket omfang Kommissionen havde ret til at påberåbe sig den foreløbige REIMS-aftale som begrundelse for at forkaste beslutningen. Denne

kritik må derfor forkastes af de samme grunde, som ovenfor er anført i forbindelse med vurderingen af tredje anbringendes tredje led.

109 For så vidt angår nærværende anbringendes tredje led bemærkes, at sagsøgeren ikke har godtgjort, at Kommissionen i et tilfælde som det foreliggende skulle have pålagt de pågældende virksomheder sanktioner i modsætning til, hvad der er sket i nærværende sag. Sagsøgeren har derfor ikke påvist, at lighedsgrundsætningen skulle være tilsidesat.

110 Endelig fremgår det af det anførte og af det forhold, at Kommissionen lovligt har henvist til Fællesskabets manglende interesse, at den ikke har tilsidesat god forvaltningskik.

111 Af de anførte grunde må det sjette anbringende forkastes.

Påstanden om fremlæggelse af dokumenter

112 I bemærkningerne til interventionsindlæggene har sagsøgeren nedlagt påstand om, at Retten træffer afgørelse om, at den foreløbige REIMS-aftale skal fremlægges.

113 Som led i foranstaltningerne med henblik på sagens tilrettelæggelse har Retten anmodet om fremlæggelse af dette dokument. Anmodningen er blevet efterkommet.

Sagens omkostninger

- 114 I henhold til procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Sagsøgeren har tabt sagen, og i overensstemmelse med Kommissionens og intervenienten La Poste's påstande herom dømmes sagsøgeren derfor til at betale sagens omkostninger. Post Office har ikke nedlagt en omkostningspåstand og må derfor bære sine egne omkostninger.
- 115 Det Forenede Kongerige bærer sine egne omkostninger, jf. procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Tredje Udvidede Afdeling)

- 1) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber frifindes for annullationspåstanden.**
- 2) **Sagsøgeren bærer sine egne omkostninger og betaler Kommissionens og La Poste's omkostninger.**

3) Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland og Post Office bærer deres egne omkostninger.

Vesterdorf

Briët

Lindh

Potocki

Cooke

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 16. september 1998.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitssekretær

Præsident