

ARREST VAN HET GERECHT (Derde kamer — uitgebreid)

16 september 1998 *

In zaak T-110/95,

International Express Carriers Conference (IECC), ondernemersvereniging naar Zwitsers recht, gevestigd te Genève (Zwitserland), vertegenwoordigd door É. Morgan de Rivery, advocaat te Parijs, en J. Derenne, advocaat te Brussel en te Parijs, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. Schmitt, advocaat aldaar, Avenue Guillaume 62,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, aanvankelijk vertegenwoordigd door F. E. González-Díaz, lid van haar juridische dienst, en R. Caudwell, bij de Commissie gedetacheerd nationaal ambtenaar, vervolgens door R. Caudwell en F. Mascardi, bij de Commissie gedetacheerd nationaal ambtenaar, als gemachtigden, bijgestaan door N. Forwood QC, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Engels.

ondersteund door

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland, vertegenwoordigd door S. Ridley, van het Treasury Solicitor's Department, en ter terechtzitting eveneens door N. Green, QC, als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ter ambassade van het Verenigd Koninkrijk, Boulevard Roosevelt 14, **La Poste**, vertegenwoordigd door H. Lehman en S. Rieuneau, advocaten te Parijs, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. May, advocaat aldaar, Grand-Rue 31,

en

Post Office, vertegenwoordigd door U. Bourke, Solicitor of the Supreme Court of England and Wales, en ter terechtzitting eveneens door S. Isaacs, QC, en S. Moore, Barrister, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van Loesch en Wolter, advocaten aldaar, Rue Goethe 11,

intervenienten,

betreffende een beroep tot nietigverklaring van de beschikking van de Commissie van 17 februari 1995 houdende definitieve afwijzing van het gedeelte van verzoeksters klacht van 13 juli 1988 waarbij deze opkwam tegen in oktober 1987 tussen verschillende openbare postexploitanten tot stand gekomen prijsafspraken,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer — uitgebreid),

samengesteld als volgt: B. Vesterdorf, president, C. P. Briët, P. Lindh, A. Potocki en J. D. Cooke, rechters,

griffier: J. Palacio González, administrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 13 mei 1997,

het navolgende

Arrest

De feiten

A — *International Express Carriers Conference (IECC) en remailing*

- 1 International Express Carriers Conference (IECC) is een organisatie die de belangen vertegenwoordigt van bepaalde ondernemingen die exprespostdiensten verrichten. Haar leden bieden onder meer diensten aan inzake „remailing”, die hierin bestaan dat post uit land A wordt vervoerd naar het grondgebied van land B, en aldaar wordt gepost bij de plaatselijke openbare postexploitant (hierna: „OPE”), teneinde door deze laatste naar de bestemming op zijn eigen grondgebied te worden vervoerd, dan wel naar een bestemming in land A of in land C.

2 Inzake remailing wordt gewoonlijk een onderscheid gemaakt tussen drie categorieën diensten:

- „remailing ABC”: post uit land A wordt door particuliere ondernemingen naar land B gebracht en aldaar gepost, teneinde via het klassiek internationaal postnetwerk naar land C te worden gebracht waar de eindbestemming woont;
- „remailing ABB”: post uit land A wordt door particuliere ondernemingen naar land B gebracht en aldaar gepost, teneinde naar de eindbestemming te worden gebracht, die in land B woont;
- „remailing ABA”: post uit land A wordt door particuliere ondernemingen naar land B gebracht en aldaar gepost, teneinde via het klassiek internationaal postnetwerk opnieuw naar land A te worden gebracht, waar de eindbestemming woont.

3 Naast deze drie categorieën remailing, dient ook de zogeheten „niet-fysieke remailing” te worden vermeld. Deze vorm van remailing houdt in, dat gegevens uit land A langs elektronische weg worden doorgegeven naar land B, waar zij, al dan niet na transformatie, op papier worden afgedrukt en vervolgens vervoerd naar de post in land B of land C, teneinde via het klassieke internationale postnetwerk te worden vervoerd naar land A, land B of land C, waar de eindbestemming woont.

B — *Eindkosten en Wereldpostverdrag*

4 Het Verdrag betreffende de Wereldpostunie (UPU) (hierna: „Wereldpostverdrag”) is op 10 juli 1964 ondertekend in het kader van de Verenigde Naties. Dit verdrag,

dat door alle lidstaten van de Europese Gemeenschappen is ondertekend, vormt het kader van de relaties tussen de posterijen in de hele wereld. In deze context is de Europese Conventie van PTT-administraties (hierna: „CEPT”) opgericht, waarbij alle Europese PTT-administraties zijn aangesloten waartegen verzoeksters klacht is gericht.

- 5 In het kader van de postnetwerken veroorzaken het sorteren van de inkomende post en het bestellen daarvan bij de eindbestemmingen aanzienlijke kosten voor de OPE's. Daarom hebben de UPU-leden in 1969 een compensatieregeling per categorie poststukken uitgewerkt, onder de benaming „eindkosten”, waarmee zij zijn afgestapt van het sedert de oprichting van de UPU geldende beginsel, dat elke OPE de kosten diende te dragen van het sorteren en bestellen van inkomende post, zonder daarvoor kosten aan te rekenen aan de OPE van de landen waaruit de post afkomstig was. De economische waarde van de postdistributie door de verschillende PTT-administraties, hun respectieve kostenstructuur en de aan de klanten aangerekende kosten konden evenwel aanzienlijk verschillen. Het prijsverschil bij de verzending van nationale en internationale post in de verschillende lidstaten en de hoogte van het niveau van de „eindkosten” ten opzichte van deze verschillende prijzen op nationaal vlak, waren beslissende factoren die tot het ontstaan van remailing hebben geleid. De remailing-ondernemingen wensen onder meer te profiteren van deze prijsverschillen, door de commerciële post van hun klanten te vervoeren naar de OPE die voor een bepaalde bestemming de gunstigste kwaliteit/prijsverhouding aanbiedt.
- 6 Artikel 23 van het Wereldpostverdrag van 1984, thans artikel 25 van het Wereldpostverdrag van 1989, bepaalt:

„1. Geen enkel land-lid is verplicht brievenpostzendingen die door om het even welke op zijn grondgebied gedomicilieerde afzenders in het buitenland persoonlijk of via anderen worden afgegeven met het oog op het genot van aldaar geldende lagere tarieven, te verzenden of bij de geadresseerden af te leveren. Hetzelfde geldt voor massale afgiften van dergelijke zendingen, ongeacht of zij al dan niet worden verricht om lagere tarieven te genieten.

2. Lid 1 is zonder onderscheid van toepassing op zendingen die in het land van de afzender worden klaargemaakt en nadien over de grens worden gevoerd en voor zendingen die in het buitenland werden klaargemaakt.

3. Het betrokken bestuur heeft het recht de zendingen terug te sturen naar hun plaats van verzending of er zijn binnenlandse tarieven op toe te passen. Weigert de afzender deze portokosten te betalen, dan mag het overeenkomstig zijn binnenlandse wetgeving over de zendingen beschikken.

4. Geen enkel land-lid hoeft brievenpostzendingen te aanvaarden, te verzenden of bij de geadresseerden af te leveren, die door eender welke afzender persoonlijk of via anderen, massaal werden gepost in een ander land dan dat waar hij gedomicilieerd is. De betrokken besturen hebben het recht dergelijke zendingen terug te sturen naar hun plaats van verzending of ze zonder terugbetaling van portokosten terug te bezorgen aan de afzenders.”

C — Klacht van IECC en CEPT-overeenkomst van 1987

7 Op 13 juli 1988 diende IECC een klacht in bij de Commissie krachtens artikel 3, lid 2, van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, blz. 204; hierna: „verordening nr. 17”). In wezen voerde zij aan, in de eerste plaats, dat bepaalde OPE's van de Europese Gemeenschap en van derde landen in oktober 1987 te Bern prijsafspraken hadden gemaakt in een overeenkomst betreffende de eindkosten (hierna: „CEPT-overeenkomst”), en in de tweede plaats, dat bepaalde OPE's afspraken over de verdeling van de markten poogden toe te passen, door met een beroep op artikel 23 van het Wereldpostverdrag te weigeren post te bestellen die door een afzender is gepost bij een andere OPE dan die van het land waar hij woont.

8 In het gedeelte van haar klacht over de CEPT-overeenkomst zette IECC meer in het bijzonder uiteen, dat in april 1987 een groot aantal communautaire OPE's

tijdens een bijeenkomst in het Verenigd Koninkrijk de vraag hadden besproken of een gemeenschappelijk beleid moest worden vastgesteld om de mededinging tegen te gaan van particuliere ondernemingen die diensten inzake remailing aanboden. Een in het kader van de CEPT opgerichte werkgroep heeft naderhand in wezen voorgesteld de eindkosten te verhogen, een gemeenschappelijke gedragscode vast te stellen, alsmede de klantenservice te verbeteren. In oktober 1987 zou deze werkgroep een nieuwe regeling hebben vastgesteld betreffende de eindkosten, de CEPT-overeenkomst, en daarbij een nieuw vast tarief hebben voorgesteld, dat in feite hoger was dan het voorgaande.

- 9 Vaststaat bovendien, dat op 17 januari 1995 veertien OPE's, waarvan twaalf uit de Europese Gemeenschap, ter vervanging van de CEPT-overeenkomst van 1987 een voorakkoord hebben ondertekend over de eindkosten. Deze zogeheten „REIMS-overeenkomst” („Regeling inzake de vergoeding voor de uitwisseling van internationale post tussen openbare postexploitanten die verplicht zijn de universele dienst te verzekeren”) voorziet in wezen in een regeling waarbij de postexploitant van bestemming ten aanzien van de postexploitant van oorsprong een vast percentage van zijn binnenlands tarief toepast voor de bij hem ingekomen post. Een definitieve versie van deze overeenkomst is op 13 december 1995 ondertekend en op 19 januari 1996 bij de Commissie aangemeld (PB 1996, C 42, blz. 7).

D — Behandeling van de klacht door de Commissie

- 10 De in verzoeksters klacht vermelde OPE's deelden in november 1988 hun antwoorden mee op de door de Commissie gestelde vragen. Tussen juni 1989 en februari 1991 vond een drukke briefwisseling plaats tussen enerzijds IECC en anderzijds verschillende ambtenaren van het directoraat-generaal Mededinging (DG IV) en de kabinetten van de leden van de Commissie M. Bangemann en L. Brittan.
- 11 Op 18 april 1991 liet de Commissie IECC weten, dat zij „had besloten krachtens de bepalingen van verordening nr. 17 (...) een procedure in te leiden op grond van de artikelen 85, lid 1, en 86 van het Verdrag”.

- 12 Op 7 april 1993 liet zij IECC weten, dat zij op 5 april 1993 een mededeling van punten van bezwaar had opgesteld, die aan de betrokken OPE's zou worden gezonden.
- 13 Op 26 juli 1994 nodigde IECC de Commissie overeenkomstig artikel 175 van het Verdrag uit, haar een brief te sturen overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 99/63 van de Commissie van 25 juli 1963 over het horen van belanghebbenden en derden overeenkomstig artikel 19, leden 1 en 2, van verordening nr. 17 (PB 1963, 127, blz. 2268; hierna: „verordening nr. 99/63”), indien zij van mening was dat ten aanzien van de OPE's geen verbodsbeschikking diende te worden vastgesteld.
- 14 Op 23 september 1994 zond de Commissie IECC een brief, waarin zij het voornemen te kennen gaf het gedeelte van haar klacht af te wijzen waarin het ging over de toepassing van artikel 85 van het Verdrag op de CEPT-overeenkomst, en haar vroeg overeenkomstig artikel 6 van verordening nr. 99/63 haar opmerkingen te maken.
- 15 Bij brief van 23 november 1994 deelde IECC haar opmerkingen over deze brief van de Commissie mee, en verzocht zij de Commissie een standpunt te bepalen over haar klacht.
- 16 Van mening dat de Commissie geen standpunt had bepaald in de zin van artikel 175 van het Verdrag, stelde IECC op 15 februari 1995 een beroep wegens nalaten in, dat is ingeschreven onder nr. T-28/95. Twee dagen later, op 17 februari 1995, liet de Commissie IECC de eindbeschikking toekomen tot afwijzing van haar klacht wat de toepassing van artikel 85 van het Verdrag op de CEPT-overeenkomst betreft, tegen welke beschikking het onderhavige beroep is gericht (hierna: „beschikking van 17 februari 1995”).

17 In haar beschikking van 17 februari 1995 preciseerde de Commissie het volgende:

„5. (...) Ons belangrijkste bezwaar tegen de eindkostenregeling die is vastgesteld in de CEPT-overeenkomst van 1987 bestond hierin, dat deze regeling niet gebaseerd was op de door de posterijen gedragen kosten voor de behandeling van de inkomende internationale post. (...) In de mededeling van de punten van bezwaar werd er dus op gewezen, dat de door de posterijen toegepaste tarieven voor de behandeling van de inkomende internationale post gebaseerd dienden te zijn op de door de posterijen gedragen kosten.

6. De Commissie was zich ervan bewust, dat het wellicht moeilijk was deze kosten nauwkeurig te berekenen, en verklaarde dat de binnenlandse tarieven in dit verband als een geschikte leidraad konden worden beschouwd. (...)

8. (...) De Commissie is op de hoogte gehouden van de ontwikkelingen die tot de voorgestelde ‚REIMS-regeling’ hebben geleid. Op 17 januari 1995 ondertekenden veertien openbare postexploitanten een voorakkoord over de eindkosten, dat op 1 januari 1996 zou ingaan. (...) Volgens de door de International Post Corporation informeel meegedeelde inlichtingen, voorziet het recentelijk ondertekende voorakkoord in een regeling waarbij de OPE van ontvangst voor elk ontvangen poststuk een vast percentage van zijn binnenlands tarief in rekening zou brengen aan de OPE van herkomst.

9. De Commissie tekent hierbij aan, dat de OPE's zich actief inspannen om een nieuwe tariefregeling uit te werken, en is in de huidige fase van mening dat de partijen er naar streven tegemoet te komen aan de bezwaren van de Commissie vanuit het oogpunt van het mededingingsrecht, die eveneens ten grondslag lagen aan uw klacht inzake de oude regeling. Het is weinig waarschijnlijk dat de voortzetting van de procedure wegens de inbreuken vervat in de CEPT-regeling van 1987, die binnenkort niet langer van toepassing is, voor uw cliënten tot een gunstiger resultaat zou leiden. Een verbodsbeschikking zou waarschijnlijk alleen een vertraging tot gevolg hebben van de herziening en van de grondige herstructurering van de eindkostenregeling die thans aan de gang is, terwijl een gewijzigde regeling binnenkort in werking treedt. Gelet op het arrest (...) in de zaak Auto-

mec II, is de Commissie van mening, dat het niet in overeenstemming ware met het gemeenschapsbelang indien zij in de huidige fase haar beperkte middelen zou aanwenden om te pogen via een verbodsbeschikking een oplossing te vinden voor het aspect van de klacht betreffende de eindkosten.

(...)

12. (...) De REIMS-regeling lijkt evenwel, althans gedurende een overgangperiode, alternatieven te bieden voor de vroegere, beperkende clausules, waartegen de bezwaren van de Commissie waren gericht. De REIMS-regeling verzekert namelijk, in weerwil van mogelijke onvolkomenheden, dat er een verband bestaat tussen de eindkosten en de structuur van de binnenlandse tarieven (...).

13. De Commissie zal ongetwijfeld de toekomstige REIMS-regeling alsmede de tenuitvoerlegging ervan grondig toetsen aan de regels van het mededingingsrecht. Zij zal met name de kwestie van het communautair belang onderzoeken, zowel wat de herziening ten gronde betreft, als wat het tempo van de tenuitvoerlegging ervan betreft (...).”

- 18 Op 6 april 1995 liet de Commissie verzoekster een beschikking toekomen houdende afwijzing van het tweede gedeelte van haar klacht, voor zover deze betrekking had op het tegenhouden van remailing ABA. Tegen deze beschikking is het beroep in zaak T-133/95 gericht.
- 19 Op 14 augustus 1995 stelde de Commissie een beschikking vast betreffende de toepassing van de mededingingsregels op het gebruik van artikel 23 van het Wereldpostverdrag als grondslag voor het tegenhouden van remailing ABC. Tegen deze beschikking is het beroep gericht in zaak T-204/95.

Procesverloop

- 20 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 april 1995 heeft verzoekster het onderhavige beroep ingesteld.
- 21 Bij beschikking van 6 februari 1996 heeft de president van de Derde kamer (uitgebreid) van het Gerecht het Verenigd Koninkrijk van Groot-Britannië en Noord-Ierland, Post Office en La Poste toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie.
- 22 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Derde kamer — uitgebreid) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. In het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht bepaalde partijen uitgenodigd stukken over te leggen en schriftelijk dan wel mondeling ter terechtzitting bepaalde vragen te beantwoorden. De partijen hebben aan deze uitnodigingen gevolg gegeven.
- 23 Overeenkomstig artikel 50 van het Reglement voor de procesvoering zijn de zaken T-28/95, T-110/95, T-133/95 en T-204/95, die zijn ingeleid door dezelfde verzoekster en op hetzelfde onderwerp betrekking hebben, bij beschikking van de president van de Derde kamer (uitgebreid) van 12 maart 1997 gevoegd voor de mondelinge behandeling.
- 24 Partijen zijn ter terechtzitting van 13 mei 1997 gehoord in hun pleidooien en hun antwoorden op de vragen van het Gerecht.
- 25 Op 26 september 1997 heeft verzoekster overeenkomstig artikel 62 van het Reglement voor de procesvoering om heropening van de mondelinge behandeling verzocht. Door het Gerecht om een standpuntbepaling verzocht, hebben de Commissie, Post Office en La Poste laten weten, dat er volgens hen geen gronden zijn

voor een heropening van de mondelinge behandeling. Op 26 februari 1998 heeft verzoekster opnieuw om heropening van de mondelinge behandeling verzocht. Het Gerecht is van oordeel dat deze verzoeken, gelet op de door verzoekster overgelegde stukken, niet kunnen worden toegewezen. De nieuwe elementen waarop verzoekster zich tot staving daarvan beroept, bevatten namelijk geen enkel beslissend element voor de beslechting van het geding, of betreffen uitsluitend het bewijs van feiten die zich kennelijk hebben voorgedaan na de vaststelling van de bestreden beschikking en de geldigheid daarvan dus niet kunnen aantasten.

Conclusies van partijen

- 26 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:
- de beschikking van 17 februari 1995 nietig te verklaren;
 - elke andere maatregel te gelasten die het Gerecht geschikt acht om de Commissie ertoe te bewegen zich naar artikel 176 van het Verdrag te schikken;
 - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 27 In haar opmerkingen over de memories in interventie vraagt verzoekster het Gerecht bovendien:
- de memorie in interventie van Post Office niet-ontvankelijk te verklaren;
 - interveniënten te verwijzen in de kosten betreffende de opmerkingen over de interventies;
 - de overlegging van het REIMS-voorakkoord te gelasten.

28 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

29 Het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland en Post Office concluderen tot verwerping van het beroep.

30 La Poste concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten van haar interventie.

De ontvankelijkheid van de memorie in interventie van Post Office

31 Volgens verzoekster voldoet de memorie in interventie van Post Office niet aan artikel 116, lid 4, sub a, van het Reglement voor de procesvoering, aangezien daarin niet is gepreciseerd aan de zijde van welke partij wordt geïntervenieerd, zodat de betrokken memorie niet-ontvankelijk moet worden verklaard.

32 Ingevolge artikel 37, derde alinea, van het Statuut-EG van het Hof en artikel 116, lid 4, sub a, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, kunnen de conclusies van een memorie in interventie slechts strekken tot ondersteuning van

de conclusies van een der partijen in het geding. Uit de memorie in interventie van Post Office in elk van deze zaken volgt, dat de interventies strekten tot ondersteuning van de conclusies van de Commissie, ook al werd niet formeel in die zin geconcludeerd. Verzoekster kon dus geen serieuze twijfel koesteren ten aanzien van de strekking of het doel van de memorie in interventie. Voorts zij eraan herinnert, dat de verzoeken tot tussenkomst van Post Office overeenkomstig artikel 115, lid 2, sub e, van het Reglement voor de procesvoering de aanduiding bevatten van de conclusies ter ondersteuning waarvan interveniënt wenste tussen te komen, en dat bij voormelde beschikking van 6 februari, in punt 1 van het dispositief, Post Office is toegelaten tot interventie „ter ondersteuning van verweersters conclusies”. In die omstandigheden moeten verzoeksters conclusies op dit punt worden verworpen.

De ontvankelijkheid van het verzoek om de Commissie te gelasten passende maatregelen te nemen om zich te schikken naar de verplichtingen voortvloeiend uit artikel 176 van het Verdrag

33 Volgens vaste rechtspraak kan de gemeenschapsrechter bij de uitoefening van de wettigheidstoetsing geen bevelen tot de gemeenschapsinstellingen richten of zich in hun plaats stellen. Ingevolge artikel 176 van het Verdrag staat het aan de betrokken instelling om de maatregelen te nemen die nodig zijn ter uitvoering van een op een beroep tot nietigverklaring gewezen arrest.

34 Deze conclusie is derhalve niet-ontvankelijk.

Ten gronde

35 Tot staving van haar beroep tot nietigverklaring voert IECC zes middelen aan. Het eerste is ontleend aan schending van artikel 85, lid 1, van het Verdrag; het tweede aan schending van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 17 en artikel 85, lid 3, van het Verdrag; het derde aan dwaling ten aanzien van het recht en kennelijke dwaling bij

de beoordeling van de feiten; het vierde aan misbruik van bevoegdheid; het vijfde aan schending van artikel 190 van het Verdrag; en het zesde aan schending van bepaalde algemene rechtsbeginselen.

- 36 Eerst moet verzoeksters derde middel worden onderzocht.

A — Derde middel: dwaling ten aanzien van het recht en kennelijke dwaling bij de beoordeling door de Commissie van het communautair belang van de zaak

Argumenten van partijen

- 37 Met het eerste onderdeel van dit middel voert verzoekster aan, dat de Commissie haar klacht niet onder verwijzing naar het ontbreken van „communautair belang” kon verwerpen, aangezien het onderzoek van de klacht definitief was en de Commissie het bestaan van een inbreuk op artikel 85 van het Verdrag had vastgesteld (conclusie van rechter Edward, aangewezen als advocaat-generaal, bij arrest Gerecht van 18 september 1992, Automec/Commissie, T-24/90, Jurispr. blz. II-2223; hierna: „arrest Automec II”, punt 105). De Commissie zou namelijk slechts van een grondig onderzoek van een zaak kunnen afzien in twee gevallen: wanneer zij van mening is dat geen sprake is van schending van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag, dan wel wanneer zij op basis van een preliminair onderzoek van mening is, dat de zaak wegens ontbreken van communautair belang niet bij voorrang behoeft te worden behandeld (arrest Gerecht van 24 januari 1995, BEMIM/Commissie, T-114/92, Jurispr. blz. II-147). Zodra deze preliminaire fase van de procedure achter de rug is, kan de Commissie zich volgens verzoekster niet langer op het communautair belang beroepen.
- 38 Met een tweede onderdeel verwijt verzoekster de Commissie dwaling ten aanzien van het recht en kennelijke dwaling bij de beoordeling van het communautair belang. Zij stelt namelijk dat er in casu sprake was van een communautair belang

bij de voortzetting van het onderzoek van de zaak, gelet op het belang van de gestelde inbreuk voor de werking van de gemeenschappelijke markt, de waarschijnlijkheid dat de Commissie het bestaan ervan kan aantonen, en de reikwijdte van de onderzoeksmaatregelen die daartoe nodig zijn (arrest Automec II, punt 86). Zij wijst bovendien op het ontbreken van alternatieven voor de vaststelling door de Commissie van een verbodsbeschikking, nu de CEPT-overeenkomst een internationaal karakter heeft, en vorderingen voor nationale rechterlijke instanties niet geëigend zijn. In die omstandigheden zou de afwijzing van een klacht neerkomen op rechtsweigering. Ten slotte herinnert zij eraan, dat de Commissie in de aan de OPE's gerichte mededeling van punten van bezwaar erop heeft gewezen, dat „(...) er een reëel risico bestaat dat de handelwijze waaraan ingevolge de aangegeven verbintenissen een einde is gekomen, worden hervat, zodat inzake de rechtssituatie duidelijkheid moet worden geschapen”. Deze vaststelling had de Commissie er dus toe moeten nopen bij beschikking een inbreuk op het mededingingsrecht vast te stellen, temeer omdat de inbreuk nog niet was beëindigd.

- 39 Met een derde onderdeel verwijt verzoekster de Commissie dwaling ten aanzien van het recht en kennelijke dwaling bij de beoordeling van de feiten, waar zij de klacht afwijst onder verwijzing naar het REIMS-voorakkoord.
- 40 In de eerste plaats zou de Commissie hebben gedwaald ten aanzien van het recht, waar zij weigerde een verbodsbeschikking vast te stellen ten aanzien van de CEPT-overeenkomst, onder verwijzing naar de toepassing van een voorakkoord dat bedoeld was ter vervanging van deze overeenkomst. Voorts zou zij kennelijk hebben gedwaald bij de beoordeling van de feiten, waar zij stelde dat een beschikking houdende verbod van de CEPT-overeenkomst „enkel (tot gevolg zou hebben) dat de herziening en de grondige herstructurering van de eindkostenregeling zou worden vertraagd”, terwijl uit het dossier blijkt dat de OPE's slechts onder druk van de Commissie met een hervorming van de CEPT-regeling hebben ingestemd. Een verbodsbeschikking zou de OPE's dus hebben gedwongen onmiddellijk een nieuwe regeling vast te stellen.
- 41 Vervolgens stelt verzoekster, dat de Commissie het REIMS-voorakkoord onjuist heeft beoordeeld, aangezien ten tijde van de vaststelling van de bestreden beschikking de tekst van het akkoord nog niet definitief was en door partijen nog niet was

ondertekend, en in de pers was verklaard, dat bepaalde partijen voornemens waren de overeenkomst niet te ondertekenen. Aldus zou de Commissie kennelijk hebben gedwaald bij de beoordeling van de feiten (in deze zin, arrest Gerecht van 18 mei 1994, BEUC en NCC/Commissie, T-37/92, Jurispr. blz. II-285, punt 59), aangezien zij niet het bewijs heeft geleverd dat het REIMS-voorakkoord noodzakelijkerwijs het einde van de gewraakte inbreuk zou betekenen.

42 Ten slotte voert verzoekster aan, dat de REIMS-overeenkomst in een te lange overgangstermijn voorziet en op bepaalde punten tot discriminatie leidt. De overeenkomst laat bovendien een aantal onwettige bepalingen van de CEPT-overeenkomst onverlet, zonder een oplossing te geven voor de in de klacht aan de orde gestelde problemen (voormeld arrest BEUC en NCC/Commissie, punt 54).

43 In antwoord op het eerste onderdeel brengt de Commissie in herinnering, dat zij volgens het arrest van het Gerecht van 24 januari 1995 (Tremblay e. a./Commissie, T-5/93, Jurispr. blz. II-185), niet verplicht is een verbodsbeschikking vast te stellen, ook niet wanneer zij tot de conclusie is gekomen dat een bepaalde handelwijze een schending van de mededingingsregels oplevert.

44 Wat het tweede onderdeel betreft, is zij van mening dat de lijst van criteria in punt 86 van het arrest Automec II (reeds aangehaald) niet uitputtend is, en dat zij rekening kon houden met de door de OPE's uitgedrukte wens om over te gaan op de REIMS-regeling.

45 Ten slotte ontkent de Commissie dat zij een beoordelingsfout zou hebben gemaakt of zou hebben gedwaald ten aanzien van het recht bij de beoordeling van de REIMS-overeenkomst.

Beoordeling door het Gerecht

46 Volgens vaste rechtspraak kent artikel 3 van verordening nr. 17 de indiener van een in die bepaling bedoeld verzoek geen recht toe op een beschikking van de Commissie in de zin van artikel 189 van het Verdrag betreffende het al dan niet bestaan van een inbreuk op artikel 85 en/of artikel 86 van het Verdrag (zie met name

het reeds aangehaalde arrest BEMIM/Commissie, punt 62). Bovendien kan de Commissie een klacht afwijzen, wanneer zij vaststelt dat het communautair belang van een zaak niet zodanig is, dat de voortzetting van het onderzoek van de zaak gerechtvaardigd is (arrest BEMIM/Commissie, reeds aangehaald, punt 80).

- 47 Wanneer de Commissie een klacht afwijst wegens ontbreken van communautair belang, is de door het Gerecht uit te oefenen wettigheidstoetsing erop gericht na te gaan of het litigieuze besluit niet op kennelijk onjuiste feitelijke gegevens berust, dan wel onwettig is wegens dwaling ten aanzien van het recht, kennelijke beoordelingsfouten of misbruik van bevoegdheid (arrest Automec II, punt 80).
- 48 In casu stelt verzoekster met het eerste onderdeel van haar middel, dat de Commissie, gelet op de gevorderde staat van het onderzoek, heeft gedwaald ten aanzien van het recht door de klacht wegens ontoereikend communautair belang af te wijzen. Deze redenering kan niet slagen.
- 49 Een dergelijke uitlegging zou niet alleen in strijd zijn met de tekst zelf van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 17, bepalende dat de Commissie een beschikking „kan” vaststellen inzake het bestaan van de gestelde inbreuk, doch zou bovendien ook in strijd zijn met een vaste rechtspraak (zie inzonderheid arrest Hof van 18 oktober 1979, GEMA/Commissie, 125/78, Jurispr. blz. 3173, punt 17), waarin het heet dat de indiener van een klacht geen recht heeft op een beschikking van de Commissie in de zin van artikel 189 van het Verdrag. In dit verband is in het reeds aangehaalde arrest BEMIM/Commissie gepreciseerd, dat de Commissie een klacht wegens ontbreken van voldoende communautair belang kan seponeren, niet alleen voordat zij met het onderzoek van de zaak is begonnen, maar ook nadat zij onderzoeksmaatregelen heeft genomen, indien zij in dit stadium van de procedure tot deze vaststelling komt (punt 81).
- 50 Met het tweede onderdeel van haar middel voert verzoekster in wezen aan, dat de Commissie de rechtsregels inzake de beoordeling van het communautair belang heeft geschonden.

- 51 Ter beoordeling van het communautair belang van de voortzetting van het onderzoek, moet de Commissie rekening houden met de omstandigheden van het specifieke geval, en in het bijzonder met de feitelijke en juridische elementen die zijn aangevoerd in de bij haar ingediende klacht. Na een zorgvuldige afweging van alle door de klagende partij aangevoerde elementen feitelijk en rechtens, dient zij met name een afweging te maken tussen het belang van de gestelde inbreuk voor de werking van de gemeenschappelijke markt, de waarschijnlijkheid dat zij het bestaan ervan kan aantonen, en de reikwijdte van de onderzoeksmaatregelen die nodig zijn om onder optimale voorwaarden haar toezicht op de eerbiediging van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag uit te oefenen (arrest *Automec II*, punt 86).
- 52 Ter beoordeling van het communautair belang is de Commissie evenwel niet verplicht bij deze afweging alleen rekening te houden met de elementen die het Gerecht in het arrest *Automec II* heeft opgesomd. Zij kan dus bij deze beoordeling ook met andere relevante elementen rekening houden. De beoordeling van het communautair belang is noodzakelijkerwijs gebaseerd op een onderzoek van de specifieke omstandigheden van elke zaak, onder toezicht van het Gerecht.
- 53 In casu volgt uit de tekst van de bestreden beschikking in haar geheel beschouwd, dat de Commissie wat de gestelde schending van artikel 85, lid 1, van het Verdrag betreft, de klacht heeft afgewezen op grond van het ontbreken van communautair belang, omdat de ondernemingen waartegen de klacht was gericht, de gewraakte handelswijzen dienden te wijzigen in de door haar verlangde zin.
- 54 In dit verband herinnert het Gerecht eraan, dat de omvang van de verplichtingen van de Commissie op het gebied van het mededingingsrecht moet worden onderzocht in het licht van artikel 89, lid 1, van het Verdrag, dat op dit gebied de specifieke uitdrukking is van de bij artikel 155 van het Verdrag aan de Commissie opgedragen algemene toezienende taak (arrest Gerecht van 14 juli 1994, *Parker Pen/Commissie*, T-77/92, Jurispr. blz. II-549, punt 63).

- 55 De inzake het mededingingsrecht aan de Commissie opgedragen toezienende taak omvat de verplichting om individuele inbreuken te onderzoeken en te bestraffen, maar zij omvat ook de verplichting om een algemeen beleid te voeren dat erop is gericht inzake mededinging toepassing te geven aan de in het Verdrag vastgestelde beginselen en de handelwijze van de ondernemingen in die zin te sturen (arrest van 7 juni 1983, *Musique Diffusion française e. a./Commissie*, 100/80, 101/80, 102/80 en 103/80, *Jurispr. blz.* 1825, punt 105).
- 56 Bovendien is artikel 85 van het Verdrag een concretisering van de algemene doelstelling van het optreden van de Gemeenschap, die in artikel 3, sub g, van het Verdrag is omschreven als de instelling van een regime waardoor wordt verzekerd dat de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt niet wordt vervalst (in dezelfde zin, arrest Hof van 13 februari 1979, *Hoffmann-La Roche/Commissie*, 85/76, *Jurispr. blz.* 461, punt 38).
- 57 Gelet op deze algemene doelstelling en de opdracht waarmee de Commissie is belast, is het Gerecht van oordeel dat de Commissie, voor zover zij een dergelijk besluit met redenen omkleedt, kan beslissen dat geen gevolg dient te worden gegeven aan een klacht tegen met artikel 85, lid 1, van het Verdrag strijdige praktijken, wanneer zij op grond van de onderzochte feiten redelijkerwijs tot de conclusie kan komen dat de handelwijze van de betrokken ondernemingen in overeenstemming zal worden gebracht met het algemeen belang.
- 58 In een dergelijke situatie staat het aan de Commissie, in het kader van haar toezienende taak inzake de juiste toepassing van het Verdrag, te beslissen of het in het belang van de Gemeenschap is de ondernemingen waartegen de administratieve procedure loopt, aan te sporen hun gedragingen te wijzigen gelet op de tegen hen aangevoerde grieven (in die zin, arrest Hof van 8 november 1983, *IAZ e. a./Commissie*, 96/82-102/82, 104/82, 105/82, 108/82 en 110/82, *Jurispr. blz.* 3369, punt 15) en van hen de toezegging te verlangen dat zij daadwerkelijk hun handelwijze zullen aanpassen in de door haar verlangde zin, in welk geval zij ervan kan afzien bij formele beschikking vast te stellen dat deze gedragingen van ondernemingen in strijd zijn met de mededingingsregels van het Verdrag.

- 59 Mitsdien kon de Commissie op goede gronden tot de conclusie komen, dat het in de omstandigheden van de zaak de voorkeur verdiende, gelet op haar beperkte middelen, de aan de gang zijnde herziening van de eindkostenregeling te bevorderen in plaats van de CEPT-overeenkomst bij beschikking te verbieden en aldus maatregelen te nemen in verband met de door de eindkostenregeling veroorzaakte problemen.
- 60 Wat de beweerde tegenstrijdigheid betreft tussen de mededeling van de punten van bezwaar en de beschikking van 17 februari 1995 inzake het risico van hervatting van de betrokken gedragingen door de OPE's, kan worden volstaan met vast te stellen dat de door verzoekster aangehaalde verklaring van de Commissie (zie punt 38 supra) betrekking had op het tegenhouden van post door de OPE's op basis van artikel 23 van het Wereldpostverdrag, welke handelwijze aan de orde is in de zaken T-133/95 en T-204/95. In het kader van de onderhavige zaak is dit argument dus irrelevant.
- 61 Waar de Commissie ervoor heeft geopteerd de betrokken ondernemingen aan te moedigen om de gewraakte gedragingen te wijzigen in de door haar in de mededeling van punten van bezwaar gesuggereerde zin, kan verzoekster zich er niet op beroepen dat er voor de vaststelling van een verbodsbeschikking geen alternatief bestaat voor de nationale rechterlijke instanties, aangezien de Commissie, door deze gedragslijn te volgen die in overeenstemming is met haar beleid inzake de sector postereijen, in casu eveneens heeft geantwoord op de grieven die verzoekster heeft geformuleerd in haar klacht en in haar latere brieven met betrekking tot de oude tariefregeling.
- 62 Ten slotte stelt verzoekster, met het derde onderdeel van haar middel, dat de Commissie een kennelijke beoordelingsfout heeft gemaakt, waar zij tot staving van de afwijzing van de klacht refereert aan het REIMS-voorakkoord.
- 63 Dit argument kan niet slagen. De Commissie heeft namelijk geen enkele fout gemaakt toen zij zich op het standpunt plaatste, dat ten tijde van de vaststelling van de beschikking het REIMS-voorakkoord voldoende garanties bood dat de onderhandelingen tussen de OPE's, strekkende tot de invoering van een regeling gebaseerd op de werkelijke kosten die zij moeten dragen bij de behandeling van de post op nationaal vlak, met succes zouden worden afgesloten. Hoewel het REIMS-voorakkoord een overgangsregeling is, en eventueel onvolkomenheden kan verto-

nen, wat door de Commissie overigens wordt erkend, is in het document waarop zij zich in de bestreden beschikking heeft beroepen, reeds een gedetailleerde beschrijving gegeven van de nieuwe, op de nationale posttarieven gebaseerde regeling die op 1 januari 1996 zou ingaan. Dit document verschafte zekerheid over de voorlopige stand van de onderhandelingen tussen alle betrokken OPE's. In dit verband moet eveneens worden benadrukt, dat de Commissie nooit heeft gesteld dat het bestaan van het REIMS-voorakkoord ipso facto een einde maakte aan de door klaagster betwiste mededingingsbeperkende aspecten van de CEPT-overeenkomst.

- 64 Overigens doen verzoeksters argumenten, dat het REIMS-voorakkoord in een te lange overgangperiode voorziet en op sommige punten discriminerend is, niet af aan de wettigheid van de bestreden beschikking. Het Gerecht kan namelijk niet in bijzonderheden alle bepalingen van het REIMS-voorakkoord, zoals later bij de Commissie aangemeld, onderzoeken zonder vooruit te lopen op het onderzoek van deze overeenkomst waar de Commissie ingevolge artikel 85, leden 1 en 3, van het Verdrag naar aanleiding van deze aanmelding nog dient toe over te gaan.
- 65 Bovendien verschillen de feiten van de onderhavige zaak van die welke het Gerecht heeft onderzocht in het arrest BEUC en NCC/Commissie (reeds aangehaald). In laatstbedoeld arrest heeft het Gerecht de beschikking van de Commissie nietig verklaard wegens onjuiste beoordeling van de feiten betreffende de beëindiging van de betrokken inbreuk. Deze feitelijke beoordeling, die specifiek is voor de betrokken zaak, kan dus niet worden overgenomen in de onderhavige zaak. Overigens is in punt 63 (*supra*) reeds opgemerkt, dat de Commissie in de bestreden beschikking geenszins heeft gesteld, dat het REIMS-voorakkoord ipso facto de CEPT-overeenkomst zou hebben beëindigd.
- 66 Wat verzoeksters argument betreft, dat de Commissie een beoordelingsfout zou hebben gemaakt door te stellen dat de vaststelling van de verbodsbeschikking de onderhandelingen betreffende het REIMS-voorakkoord kon doen vastlopen, zij eraan herinnerd dat het Gerecht volgens de vaste rechtspraak zich er bij het onderzoek van de gevolgen die de Commissie verbindt aan de haar voor beoordeling voorgelegde feiten toe dient te beperken na te gaan of geen kennelijke beoordelingsfouten zijn gemaakt (arrest BEMIM/Commissie, reeds aangehaald, punt 72). Het Gerecht kan bij een dergelijke controle zijn beoordeling van de

precieze strekking van de concrete gevolgen van complexe situaties niet in de plaats stellen van die van de Commissie (arrest Hof van 18 maart 1975, Deuka, 78/74, Jurispr. blz. 421, punten 9 en 10). In casu kon de Commissie zich redelijkerwijs op het standpunt plaatsen, dat de vaststelling van een verbodsbeschikking de onderhandelingen die tot de vaststelling van het REIMS-voorakkoord dienden te leiden, aanzienlijk zou bemoeilijken. Zij heeft dus geen kennelijke beoordelingsfout gemaakt wat de gevolgen van de eventuele vaststelling van een verbodsbeschikking betreft. Verzoeksters argument dat de OPE's in het verleden slechts onder druk van de Commissie hun houding inzake remailing hebben gewijzigd, betekent niet dat deze beoordeling niet redelijk zou zijn.

- 67 Verzoeksters argument, dat het REIMS-voorakkoord sommige verboden bepalingen van de CEPT-overeenkomst in werking zou laten, hoewel de voortzetting van een soortgelijke mededingingsbepalende overeenkomst in punt 54 van het arrest BEUC en NCC/Commissie (reeds aangehaald) is veroordeeld, kan evenmin worden aanvaard. In deze zaak had de loutere verlenging van de betrokken informele overeenkomst tot gevolg dat zij als zodanig blijft voortbestaan, zonder controle achteraf door de Commissie, terwijl in casu het REIMS-voorakkoord, dat door de OPE's formeel is ondertekend, en de voordien bestaande situatie op wezenlijke punten wijzigt, door de Commissie naar aanleiding van vorenbedoelde aanmelding grondig wordt getoetst aan artikel 85 van het Verdrag.
- 68 Wat het argument betreft, dat de antwoorden van de OPE's op de mededeling van de punten van bezwaar zijn te beschouwen als een weigering zich naar de wil van de Commissie te schikken, zij erop gewezen dat van een onderneming tot wie een mededeling van punten van bezwaar is gericht, niet mag worden verwacht dat zij in haar antwoord op deze mededeling uitsluitend het voornemen te kennen geeft zich bij de zienswijze van de Commissie aan te sluiten. De betrokken onderneming dient de mogelijkheid te hebben de argumenten van de Commissie feitelijk en rechtens te betwisten. Zo niet zou het recht van antwoord op de mededeling van punten van bezwaar, waarin artikel 3 van verordening nr. 99/63 voorziet, worden uitgehouden (arrest Gerecht van 12 december 1991, Hilti/Commissie, T-30/89, Jurispr. blz. II-1439, punt 35).
- 69 Gelet op een en ander moet dit middel in zijn geheel worden afgewezen.

B — *Eerste middel: schending van artikel 85, lid 1, van het Verdrag; tweede middel: schending van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 17 en van artikel 85, lid 3, van het Verdrag*

Argumenten van partijen

- 70 In het kader van haar eerste middel zet verzoekster in wezen uiteen, dat de Commissie in haar mededeling van punten van bezwaar, en vervolgens in haar beschikking van 17 februari 1995, heeft aangetoond dat de CEPT-overeenkomst in strijd is met artikel 85 van het Verdrag. Bijgevolg zou de Commissie deze bepaling hebben geschonden door de betrokken OPE's niet te veroordelen en haar klacht af te wijzen. Zij verwijst in dit verband naar het arrest van het Hof van 11 april 1989, Ahmed Saeed Flugreisen e. a. (66/86, Jurispr. blz. 803, punten 51 en 52), waarbij het Hof de gemeenschapsinstellingen verbod heeft opgelegd de totstandkoming van met het mededingingsrecht strijdige overeenkomsten of praktijken te bevorderen.
- 71 Met haar tweede middel voert verzoekster aan, dat de Commissie de OPE's niet heeft verplicht de CEPT-overeenkomst waarvan zij het restrictief karakter had erkend, te beëindigen, en aldus de facto een vrijstelling heeft toegekend voor deze overeenkomst, hoewel zij niet vooraf was aangemeld en niet was voldaan aan de voorwaarden ten gronde waarin artikel 85, lid 3, van het Verdrag voorziet. Zij wijst er eveneens op, dat de Commissie in haar afwijzend besluit niet onder verwijzing naar de complexiteit van de betrokken zaak kan afzien van het nemen van maatregelen tegen de inbreuken van de OPE's op de mededingingsregels.
- 72 De Commissie van haar kant wijst erop, dat blijkens artikel 3 van verordening nr. 17 een klager geen aanspraak heeft op het verkrijgen van een beschikking tot vaststelling van een inbreuk, en dat zij niet verplicht is een procedure voort te zetten tot en met de vaststelling van een eindbeschikking.

- 73 Volgens het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland zou het bestaan van een eventuele dwaling ten aanzien van het recht bij de uitlegging van artikel 85, lid 1, van het Verdrag, hoe dan ook niet afdoen aan de wettigheid van de bestreden beschikking, nu deze beschikking niet gebaseerd is op het bestaan van een eventuele schending van deze bepaling.

Beoordeling door het Gerecht

- 74 Verzoeksters eerste en tweede middel zijn in wezen gebaseerd op de hypothese, dat de Commissie in haar beschikking van 17 februari 1995 heeft aangetoond dat de CEPT-overeenkomst in strijd is met artikel 85, lid 1, van het Verdrag. Deze omstandigheid volstaat evenwel op zich niet om in casu vast te stellen dat de Commissie heeft gedwaald ten aanzien van het recht door de gewraakte praktijken niet bij formele beschikking te verbieden. Blijkens het onderzoek van het voorgaande middel is de Commissie namelijk, zelfs in de veronderstelling dat volgens haar aan de voorwaarden voor toepassing van artikel 85, lid 1, van het Verdrag, is voldaan, niet verplicht bij beschikking de betrokken inbreuk vast te stellen, en bovendien kan de Commissie zich bij de afwijzing van de klacht die tot het onderzoek heeft geleid, op het standpunt plaatsen dat de vaststelling van deze inbreuk niet in het belang van de Gemeenschap is.
- 75 Ook verzoeksters argument, dat de Commissie met de afwijzing van de klacht de vaststelling of het behoud van een mededingingsbeperkende overeenkomst in de zin van het arrest Ahmed Saeed Flugreisen e. a. (reeds aangehaald) zou hebben bevorderd, moet worden afgewezen. De afwijzing van een klacht, die in wezen gebaseerd is op de vaststelling van de REIMS-overeenkomst, waarmee wordt tegemoet gekomen aan de belangrijkste bezwaren van de Commissie en van klaagster, kan niet op één lijn worden geplaatst met een blijk van „welwillendheid” vanwege de Commissie ten gunste van de aldus vervangen CEPT-overeenkomst.
- 76 Het argument dat de Commissie de klacht niet kan afwijzen onder verwijzing naar de complexiteit van een mededingingsbeperkende gedraging, is onwerkzaam. Er zij namelijk op gewezen, dat de Commissie wat de complexiteit van het betrokken dossier betreft, rehtens beperkingen heeft gesteld aan de mogelijkheid om zich

daarop te beroepen in de punten 6 en 10 van de beschikking van 17 februari 1995, waarin zij uiteenzet waarom haars inziens de problemen verband houdend met het bestaan van de CEPT-overeenkomst meer kans maakten om te worden opgelost via de totstandkoming van het REIMS-voorakkoord, dan via de vaststelling van een verbodsbeschikking. De afwijzing van verzoeksters klacht in de bestreden beschikking kan dus geenszins worden geacht in de eerste plaats gebaseerd te zijn op de complexiteit van het betrokken dossier.

- 77 Mitsdien moeten het eerste en het tweede middel in hun geheel worden afgewezen.

C — *Vierde middel: misbruik van bevoegdheid*

Argumenten van partijen

- 78 Volgens verzoekster heeft de Commissie haar bevoegdheden inzake mededinging misbruikt met politieke doeleinden, en was het haar erom te doen „harmonische betrekkingen tussen de Commissie en de postexploitanten en dus hun lidstaten te verzekeren”.
- 79 Zij wijst erop dat zij de Commissie bij herhaling tot handelen heeft moeten aansporen overeenkomstig artikel 175 van het Verdrag, en dat het stilzitten van de Commissie haar ertoe heeft genoopt aan verschillende verantwoordelijken van deze instelling een groot aantal brieven te sturen. Dat daadwerkelijk politieke druk is uitgeoefend, volgt bovendien volgens haar uit het antwoord van de Duitse posterijen op de mededeling van punten van bezwaar, waarin het heeft dat „de klacht zeer ongelegen komt, gelet op de geest van constructieve samenwerking tussen de posterijen en de Commissie (...). Ter beperking van de politieke schade geven wij

in overweging de procedure in de nabije toekomst niet voort te zetten (...)”. Andere bewijzen zijn volgens haar het contrast tussen diverse publieke verklaringen van de verantwoordelijken van de Commissie, die een strikte toepassing van de mededingingsregels in het vooruitzicht stelde, terwijl de Commissie daarna de behandeling van deze zaak lang heeft laten aanslepen, en ten slotte de in *The Economist* gepubliceerde anonieme verklaring van een verantwoordelijke van de Commissie, dat „niemand zich met deze kwestie bezighoudt”.

80 Eveneens om politieke redenen heeft de Commissie volgens haar de behandeling van haar klacht gekoppeld aan de vaststelling in 1992 van het groenboek over de postdiensten.

81 Ten slotte is verzoekster van mening, dat de houding van de Commissie in deze zaak, waarmee zij ingaat tegen haar interventionistisch beleid inzake prijsafspraken, alleen te verklaren is door de aanzienlijke politieke druk waaraan de Commissie is onderworpen.

82 De Commissie ontkent dat de afwijzing van de klacht zou zijn ingegeven door politieke doelstellingen, en brengt hiertegen in dat verzoekster geen enkel tastbaar bewijs heeft overgelegd van het bestaan van misbruik van bevoegdheid.

Beoordeling door het Gerecht

83 Volgens vaste rechtspraak kan ter zake van een beschikking slechts worden gesproken van misbruik van bevoegdheid, wanneer er objectieve, ter zake dienende en onderling overeenstemmende aanwijzingen bestaan dat zij is vastgesteld ter bereiking van andere doeleinden dan gesteld (arrest Hof van 12 november 1996, Verenigd Koninkrijk/Raad, C-84/94, Jurispr. blz. I-5755, punt 69, en arrest Gerecht Tremblay e. a./Commissie, reeds aangehaald, punten 87 e. v.).

- 84 Uit de feiten, de overgelegde documenten en de door verzoekster aangevoerde argumenten blijkt evenwel niet, dat de Commissie tijdens de administratieve procedure een ander doel voor ogen had dan zij in haar beschikking van 17 februari 1995 heeft uiteengezet.
- 85 Dat de Commissie relatief veel tijd nodig heeft gehad voor de vaststelling van de afwijzende beschikking van 17 februari 1995, en voordien, voor de vaststelling van de mededeling van punten van bezwaar in 1993, kan grotendeels worden gerechtvaardigd door de complexiteit van de economische aspecten van de gerezen vragen, het aantal OPE's die bij de onderhandelingen inzake het REIMS-voorakkoord betrokken waren, de parallelle vaststelling van het groenboek over de postdiensten, en de termijn die nodig was voor de tenuitvoerlegging van een alternatieve regeling, zoals het REIMS-voorakkoord.
- 86 Wat verzoeksters verschillende uitnodigingen tot handelen aan de Commissie betreft, moet worden vastgesteld dat deze laatste overeenkomstig artikel 175 van het Verdrag in een aantal gevallen een standpunt heeft bepaald, en dat verzoekster in de andere gevallen geen beroep wegens nalaten heeft ingesteld.
- 87 De door *The Economist* gepubliceerde anonieme verklaringen van personen die zich uitgeven voor ambtenaren van de Gemeenschap, zijn te beschouwen als loutere beweringen en niet als bewijs of begin van bewijs van het bestaan van misbruik van bevoegdheid.
- 88 Aangezien uit het onderzoek van het Gerecht blijkt, dat de Commissie het ontbreken van communautair belang bij de voortzetting van haar onderzoek juist heeft beoordeeld, blijkt niet dat zij al te zeer de voorrang zou hebben gegeven aan de totstandkoming van een wettelijk kader boven de toepassing van de mededingingsregels. Ten slotte zij erop gewezen, dat in de bestreden beschikking het groenboek over de postdiensten slechts wordt vermeld als een element waaruit blijkt dat het REIMS-voorakkoord tegemoetkomt aan de in verband met de CEPT-overeenkomst gerezen bezwaren, en dat de klacht niet is afgewezen op de enkele grond van de vaststelling van dit groenboek.

89 Gelet op een en ander, moet dit middel worden afgewezen.

D — *Vijfde middel: schending van artikel 190 van het Verdrag*

Argumenten van partijen

- 90 Volgens verzoekster was de Commissie na bijna zeven jaar procedure, daaronder begrepen de vaststelling van een mededeling van punten van bezwaar, verplicht de door haar aan de orde gestelde punten bijzonder zorgvuldig en grondig te onderzoeken. Haars inziens voldoet de bestreden beschikking geenszins aan deze strenge criteria. In de beschikking is niet uiteengezet op welke gronden er geen communautair belang is bij de vaststelling van een verbodsbeschikking, is de vraag uit de weg gegaan waarom de positieve gevolgen van de REIMS-overeenkomst door de vaststelling van een verbodsbeschikking in het gedrang zouden worden gebracht, en is niet gepreciseerd waarom noodzakelijkerwijs moet worden verwezen naar de REIMS-overeenkomst om de in haar klacht aan de orde gestelde problemen op te lossen. Zij herinnert er voorts aan, dat de Commissie, indien een beschikking afwijkt van een vroegere besluitvormingspraktijk, zich niet kan beperken tot een summiere beschikking en haar redenering uitdrukkelijk moet uiteenzetten (arrest Hof van 17 november 1987, BAT en Reynolds/Commissie, 142/84 en 156/84, Jurispr. blz. 4487, punt 71).
- 91 Voorts stelt zij onder verwijzing naar punt 86 van het arrest Automec II, dat de Commissie haar beoordeling van het gemeenschapsbelang niet heeft gemotiveerd op basis van de in bedoeld arrest vermelde criteria.
- 92 Ten slotte kan volgens haar niet worden gesteld dat zij naar behoren was geïnformeerd over de redenen voor de vaststelling van de beschikking, nu zij slechts een kopie van het voorlopig syntheserapport van de REIMS-overeenkomst van 4 februari 1994 had ontvangen en niet een kopie van het op 17 januari 1995 ondertekende voorakkoord.

- 93 De Commissie brengt hiertegen in, dat zij haar afwijzende beschikking naar behoren met redenen heeft omkleed, nu daaruit duidelijk blijkt dat haar voornaamste bezwaar tegen de CEPT-overeenkomst te maken had met de omstandigheid dat die overeenkomst niet was gebaseerd op de werkelijke kosten van de OPE's, en dat de REIMS-overeenkomst precies bedoeld was om een verband te leggen tussen de eindkosten en de nationale tariefstructuur.

Beoordeling door het Gerecht

- 94 Volgens vaste rechtspraak, moet de motivering van een individuele beschikking de adressaat ervan in staat stellen de redenen te kennen waarom de maatregel is genomen, zodat hij in voorkomend geval zijn rechten kan verdedigen en kan nagaan of de beslissing al dan niet gegrond is, en de gemeenschapsrechter zijn toetsing kan verrichten (arresten Gerecht, Tremblay e. a./Commissie, reeds aangehaald, punt 29; van 12 januari 1995, Viho/Commissie, T-102/92, Jurispr. blz. II-17, punten 75 en 76, en 18 september 1996, Asia Motor France e. a./Commissie, T-387/94, Jurispr. blz. II-961, punten 103 en 104).
- 95 Overigens volgt eveneens uit de rechtspraak, dat de precieze omvang van de motiveringsplicht afhankelijk is van de aard der betrokken handeling en van de omstandigheden waaronder deze is vastgesteld (arrest Hof van 14 januari 1981, Duitsland/Commissie, 819/79, Jurispr. blz. 21, punt 19). Meer in het bijzonder heeft het Gerecht in punt 85 van het arrest Automec II gepreciseerd, dat de motiveringsplicht van artikel 190 van het Verdrag een essentieel middel van rechterlijk toezicht is wat het gebruik door de Commissie betreft van het begrip communautair belang bij de afwijzing van bepaalde klachten.
- 96 Het Gerecht is van oordeel, dat de Commissie in de onderhavige zaak aan deze motiveringsplicht heeft voldaan. De beschikking van 17 februari 1995 zet namelijk in bijzonderheden de specifieke redenen voor de afwijzing van de klacht uiteen, en verwijst daarbij precies naar de context van de zaak. Er wordt niet in abstracto verwezen naar het begrip communautair belang, doch de beschikking preciseert

duidelijk in punt 12, dat de klacht moet worden afgewezen op grond dat het REIMS-voorakkoord een oplossing biedt voor het belangrijkste bezwaar van de Commissie tegen de CEPT-overeenkomst.

- 97 Ook het argument, dat de Commissie bij de motivering van haar besluit niet zou zijn uitgegaan van de drie in punt 86 van het arrest *Automec II* vermelde criteria, moet worden afgewezen. Eerder is namelijk, in het kader van het onderzoek van het derde middel, beslist, dat de Commissie niet verplicht was de gegrondheid van de afwijzing van de betrokken klacht uitsluitend aan bedoelde criteria te toetsen. Zij kan derhalve niet worden verplicht bij de motivering van haar afwijzende beschikking alleen van die criteria uit te gaan.
- 98 Bovendien heeft het Hof in het arrest *BAT en Reynolds/Commissie* (reeds aangehaald, punten 23 en 24), verklaard, dat de administratieve procedure de betrokken ondernemingen onder meer de mogelijkheid wil bieden om de gewraakte overeenkomsten of praktijken aan de verdragsbepalingen aan te passen, welke mogelijkheid vereist, dat de ondernemingen en de Commissie het recht hebben om vertrouwelijke onderhandelingen te beginnen teneinde te bezien, door welke wijzigingen aan de bezwaren van de Commissie tegemoet kan worden gekomen. De gewettigde belangen van de klagers zijn dus volledig gewaarborgd wanneer zij op de hoogte worden gesteld van de uitkomst van deze onderhandelingen, op grond waarvan de Commissie overweegt hun klachten zonder gevolg te laten, en zij hebben geen inzage-recht in de documenten die concreet als grondslag hebben gediend voor de betrokken onderhandelingen. Hierbij zij aangetekend, dat verzoekster nog de gelegenheid heeft haar opmerkingen over het REIMS-voorakkoord te maken bij de toetsing van deze overeenkomst aan artikel 85, leden 1 en 3, van het Verdrag in het kader van de eerder reeds vermelde aanmelding van deze overeenkomst.
- 99 Aangezien de Commissie haar beschikking naar behoren met redenen heeft omkleed wat de redenen betreft waarom het bestaan van het REIMS-voorakkoord elk communautair belang wegneemt van de voortzetting van haar onderzoek, is het Gerecht van oordeel, dat deze instelling eveneens naar behoren heeft uiteengezet hoe de vaststelling van de verbodsbeschikking het besluit van de OPE's had kunnen ondermijnen om gelijktijdig de onderhandelingen over het REIMS-voorakkoord voort te zetten.

- 100 Overigens is punt 12 van de bestreden beschikking voldoende precies wat het speculatief karakter betreft van de inlichtingen waarover de Commissie beschikte inzake het REIMS-voorakkoord. In het kader van de toetsing van het derde middel, dat hierboven is afgewezen, is onderzocht in hoeverre de Commissie zich op rechtmatige wijze kon beroepen op deze als speculatief aangemerkte inlichtingen.
- 101 Om al deze redenen moet het vijfde middel worden afgewezen.

E — *Zesde middel: schending van bepaalde algemene rechtsbeginselen*

Argumenten van partijen

- 102 Met een eerste onderdeel voert verzoekster aan, dat de Commissie de beginselen van rechtszekerheid en gewettigd vertrouwen heeft geschonden waar zij, anders dan zij in het vooruitzicht had gesteld, niet op de eerbiediging van het mededingingsrecht heeft toegezien. Zij herinnert eraan, dat de Commissie in de zaak die aan de orde was in het arrest van het Gerecht van 6 oktober 1994, Tetra Pak/Commissie (T-83/91, Jurispr. blz. II-755, punt 29) heeft gepreciseerd, dat „niemand mag verwachten, de gevolgen van voorbije handelingen te kunnen ontlopen, door eenvoudig zijn gedrag voor de toekomst te wijzigen”.
- 103 Met een tweede onderdeel voert zij aan, dat de Commissie het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden door de procedure te beëindigen. De geringe middelen die zijn aangewend alsmede de onzekerheid van de REIMS-overeenkomst, zijn namelijk onevenredig ten opzichte van het feit dat de CEPT-overeenkomst een kennelijke schending is van het mededingingsrecht.

- 104 Met een derde onderdeel voert verzoekster aan, dat de Commissie het discriminatieverbod heeft geschonden, doordat zij haar klacht anders heeft behandeld dan klachten in zaken waarin soortgelijke problemen aan de orde waren.
- 105 Met een vierde onderdeel voert verzoekster aan, dat de Commissie het beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden, door haar bij herhaling te dwingen bepaalde proceduremiddelen aan te wenden.
- 106 De Commissie beperkt zich ertoe onder verwijzing naar het arrest van het Gerecht Tremblay e. a./Commissie (reeds aangehaald) eraan te herinneren, dat een klager geen recht heeft op het verkrijgen van een beschikking over het bestaan van een inbreuk, en dus niet gerechtigd is erop te vertrouwen dat hij een dergelijke beschikking zal verkrijgen. Overigens wijst de Commissie het verwijt van de hand, dat zij de door verzoekster aangevoerde algemene rechtsbeginselen zou hebben geschonden.

Beoordeling door het Gerecht

- 107 Wat het eerste onderdeel van het onderhavige middel betreft, kan niet worden gesteld dat de Commissie het rechtszekerheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel zou hebben geschonden, nu blijkens de door de Commissie aangehaalde rechtspraak een klager ten aanzien van de Commissie niet het recht kan laten gelden op het verkrijgen van een beschikking houdende een veroordeling. Voor het overige volgt uit de beoordeling door het Gerecht van het derde middel, dat de Commissie met de vaststelling van de beschikking van 17 februari 1995 op rechtmatige wijze het begrip communautair belang heeft aangevoerd tot staving van de afwijzing van de klacht, en daarbij niet buiten de perken van haar beoordelingsbevoegdheid is getreden.
- 108 Het in het tweede onderdeel van het onderhavige middel geformuleerde bezwaar betreft in feite de vraag in hoeverre de Commissie zich bij de afwijzing van verzoeksters klacht kon beroepen op het bestaan van het REIMS-voorakkoord. Dit

bezwaar dient derhalve te worden afgewezen op dezelfde gronden als die welke hiervoor reeds zijn aangevoerd in het kader van de beoordeling van het derde onderdeel van het derde middel.

- 109 Wat het derde onderdeel van het onderhavige middel betreft, zij erop gewezen, dat verzoekster niet heeft aangetoond dat de Commissie in een identieke situatie als die welke thans aan de orde is, anders dan zij in de onderhavige zaak heeft gedaan, de betrokken ondernemingen zou hebben veroordeeld. Verzoekster heeft dus niet het bewijs geleverd van de gestelde schending van het discriminatieverbod.
- 110 Ten slotte volgt uit wat voorafgaat, alsmede uit de omstandigheid dat de Commissie zich op regelmatige wijze heeft beroepen op het ontbreken van communautair belang, dat de Commissie het beginsel van behoorlijk bestuur niet heeft geschonden.
- 111 Op grond van een en ander moet het zesde middel worden afgewezen.

Het verzoek om overlegging van stukken

- 112 In haar opmerkingen over de memories in interventie heeft verzoekster geconcludeerd dat het het Gerecht behage de overlegging te gelasten van het REIMS-voorakkoord.
- 113 In het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht de overlegging van dit stuk gevraagd. Aan dit verzoek is een gunstig gevolg gegeven.

Kosten

- 114 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen voor zover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, en de Commissie alsmede interveniënte La Poste in die zin hebben geconcludeerd, moet verzoekster worden verwezen in de kosten. Post Office, dat niet heeft geconcludeerd inzake de kosten, zal zijn eigen kosten dragen.
- 115 Ingevolge artikel 87, lid 4, eerste alinea, van het Reglement voor de procesvoering zal het Verenigd Koninkrijk zijn eigen kosten dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Derde kamer — uitgebreid)

rechtdoende:

- 1) Verwerpt het beroep tot nietigverklaring.**

- 2) Verwijst verzoekster in haar eigen kosten alsmede in die van de Commissie en van La Poste.**

3) Verstaat dat het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland alsmede Post Office hun eigen kosten zullen dragen.

Vesterdorf

Briët

Lindh

Potocki

Cooke

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 16 september 1998.

De griffier

De president

H. Jung

B. Vesterdorf