

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
(Terceira Secção Alargada)
16 de Setembro de 1998 *

No processo T-110/95,

International Express Carriers Conference (IECC), organização profissional de direito suíço, estabelecida em Genebra (Suíça), representada por Éric Morgan de Rivery, advogado no foro de Paris, e Jacques Derenne, advogado nos foros de Bruxelas e de Paris, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório de Alex Schmitt, 62, avenue Guillaume,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada inicialmente por Francisco Enrique González Díaz, membro do Serviço Jurídico, e Rosemary Caudwell, funcionária nacional destacada na Comissão, e seguidamente por R. Caudwell e Fabiola Mascardi, funcionária nacional destacada na Comissão, na qualidade de agentes, assistidas por Nicholas Forwood, QC, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

* Língua do processo: inglês.

apoiada por

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por Stephanie Ridley, do Treasury Solicitor's Department, e, durante a fase oral, também por Nicholas Green, QC, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada do Reino Unido, 14, boulevard Roosevelt,

La Poste, representada por Hervé Lehman e Sylvain Rieuneau, advogados no foro de Paris, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório do advogado Aloyse May, 31, Grand-Rue,

e

Post Office, representado por Ulick Bourke, Solicitor of the Supreme Court of England and Wales, e, durante a fase oral, também por Stuart Isaacs, QC, e Sarah Moore, barristers, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório dos advogados Loesch e Wolter, 11, Rue Goethe,

intervenientes,

que tem por objecto um pedido de anulação da decisão da Comissão, de 17 de Fevereiro de 1995, que rejeitou definitivamente a parte da denúncia apresentada pela recorrente em 13 de Julho de 1988 na qual esta criticava um acordo de fixação de preços celebrado em Outubro de 1987 por diversos operadores postais públicos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA
DAS COMUNIDADES EUROPEIAS (Terceira Secção Alargada),

composto por: B. Vesterdorf, presidente, C. P. Briët, P. Lindh, A. Potocki e
J. D. Cooke, juízes,

secretário: J. Palacio González, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 13 de Maio de 1997,

profere o presente

Acórdão

Factos na origem do litígio

International Express Carriers Conference (IECC) e repostagem

1 A International Express Carriers Conference (IECC) é uma organização que representa os interesses de certas empresas que fornecem serviços de correio expresso. Os seus membros oferecem, designadamente, serviços ditos de «repostagem» que consistem no transporte de correio proveniente de um país A para o território de um país B para aí ser depositado num operador postal público (a seguir «OPP») local, para finalmente ser encaminhado por este no seu próprio território ou com destino a um país A ou C.

- 2 É costume distinguirem-se três categorias de repostagem:
- a «repostagem ABC», que corresponde à situação em que o correio originário de um país A é transportado e introduzido por sociedades privadas no sistema postal de um país B, a fim de ser encaminhado por intermédio do sistema postal internacional clássico para um país C, no qual reside o destinatário final do correio em questão;
 - a «repostagem ABB», que corresponde à situação em que o correio originário de um país A é transportado e introduzido por sociedades privadas no sistema postal de um país B, a fim de ser encaminhado para o destinatário final do correio que reside nesse mesmo país B;
 - a «repostagem ABA», que corresponde à situação em que o correio originário de um país A é transportado e introduzido por sociedades privadas no sistema postal de um país B, a fim de ser reencaminhado por intermédio do sistema postal internacional clássico para o país A, no qual reside o destinatário final do correio em questão.
- 3 Há que acrescentar a estes três tipos de repostagem a repostagem dita «repostagem não física». Este tipo de repostagem corresponde à situação em que as informações provenientes de um país A são transportadas por via electrónica para um país B, onde são, enquanto tais ou após transformação, impressas em papel e seguidamente transportadas e introduzidas no sistema postal do país B ou de um país C, a fim de serem encaminhadas por intermédio do sistema postal internacional clássico para um país A, B ou C, no qual reside o destinatário final dos objectos de correspondência em questão.

Direitos terminais e Convenção da União Postal Universal

- 4 A Convenção da União Postal Universal (UPU), adoptada em 10 de Julho de 1964 no quadro da Organização das Nações Unidas, convenção a que aderiram todos os

Estados-Membros da Comunidade Europeia, constitui o quadro das relações entre as administrações postais do mundo inteiro. Foi neste quadro que foi criada a Conferência Europeia das Administrações de Correios e Telecomunicações (a seguir «CEPT»), de que fazem parte todas as administrações postais europeias a que se refere a denúncia da recorrente.

- 5 Nos sistemas postais, a triagem do correio «entrado» e a distribuição deste aos destinatários finais engendram custos importantes para os OPP. Foi por este razão que os membros da UPU adoptaram em 1969 um sistema de taxas de compensação fixas por tipo de correio, denominado «direitos terminais», desse modo abandonando um princípio que vigorava desde a sua fundação e por força do qual cada OPP assumia os custos referentes à triagem e à distribuição do correio entrado sem os facturar aos OPP dos países de onde este provinha. O valor económico do serviço de distribuição fornecido pelas diferentes administrações postais, a estrutura dos custos destas administrações e as despesas facturadas aos clientes, podiam, por seu turno, ser substancialmente diferentes. A diferença entre os preços impostos para a remessa de correio nacional e internacional nos diferentes Estados-Membros e a importância do nível dos «direitos terminais» relativamente a estas diferenças de preços em vigor no plano nacional constituem os elementos determinantes na origem do fenómeno da repostagem. Os operadores de repostagem pretendem, com efeito e designadamente, tirar vantagem destas diferenças de preço, propondo às sociedades comerciais o transporte do seu correio para os OPP que oferecem a melhor relação qualidade/preço para um certo destino.

- 6 O artigo 23.º da Convenção da UPU de 1984, actualmente artigo 25.º da Convenção da UPU de 1989, prevê:

«1. Nenhum País-membro é obrigado a encaminhar ou distribuir aos destinatários os objectos de correspondência que remetentes residentes no seu território depositarem ou mandarem depositar num país estrangeiro, visando a beneficiar das condições tarifárias mais favoráveis que aí são aplicadas. O mesmo também vale para os objectos de correspondência depositados em grandes quantidades, sejam esses depósitos efectuados ou não com vista a beneficiar das condições tarifárias mais favoráveis.

2. O primeiro parágrafo aplica-se, sem distinção, tanto para os objectos de correspondência preparados no país de residência do remetente e transportados a seguir através da fronteira, como para os objectos de correspondência confeccionados num país estrangeiro.

3. A administração interessada tem o direito de devolver os objectos de correspondência ao seu local de origem ou de lhes aplicar as suas tarifas internas. Se o remetente não aceitar pagar essas tarifas, pode tratar esses objectos de correspondência em conformidade com a sua própria legislação.

4. Nenhum País-membro é obrigado a aceitar, encaminhar ou distribuir aos destinatários os objectos de correspondência que os remetentes depositaram ou mandaram depositar em grande quantidade num país que não onde residem. As administrações interessadas têm o direito de devolver esses objectos de correspondência ao seu local de origem ou de os entregar aos remetentes sem restituição da tarifa.»

Denúncia da IECC e acordo CEPT de 1987

7 Em 13 de Julho de 1988, a IECC apresentou uma denúncia à Comissão nos termos do n.º 2 do artigo 3.º do Regulamento n.º 17 do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1962, Primeiro Regulamento de execução dos artigos 85.º e 86.º do Tratado (JO 1962, 13, p. 204; EE 08 F1 p. 22; a seguir «Regulamento n.º 17»). Em substância, a denunciante alegava, em primeiro lugar, que certos OPP da Comunidade Europeia e de países terceiros tinham celebrado, em Berna, em Outubro de 1987, um acordo sobre a fixação dos preços referentes aos direitos terminais (a seguir «acordo CEPT») e, em segundo lugar, que certos OPP tentavam aplicar um acordo de repartição dos mercados com base no disposto no artigo 23.º da Convenção da UPU, para recusar a distribuição do correio depositado por um cliente num OPP diferente daquele do país em que reside.

8 Na parte da sua denúncia relativa ao acordo CEPT, a IECC afirmava, mais precisamente, que, em Abril de 1987, um grande número de OPP comunitários tinham,

numa reunião no Reino Unido, analisado a oportunidade de adoptar uma política comum para combater a concorrência que lhes faziam as sociedades privadas que propunham serviços de repostagem. Um grupo de trabalho constituído no seio da CEPT propôs ulteriormente, em substância, um aumento dos direitos terminais, a adopção de um código de conduta comum, bem como uma melhoria do serviço prestado à clientela. Em Outubro de 1987, este grupo de trabalho terá, portanto, adoptado um novo convénio relativo aos direitos terminais, «o acordo CEPT», propondo uma nova taxa fixa, na realidade, superior à precedente.

- 9 É, além disto, matéria assente que, em 17 de Janeiro de 1995, com vista a substituir o acordo CEPT de 1987, catorze OPP, de entre os quais doze da Comunidade Europeia, assinaram um acordo preliminar sobre os direitos terminais. Este acordo, designado «acordo REIMS» (sistema de remuneração das trocas internacionais de correio entre operadores postais públicos com obrigação de assegurar um serviço universal), prevê, em substância, um sistema no âmbito do qual a administração postal de destino aplicará à administração postal de origem uma percentagem fixa da sua tarifa interna para todo o correio que receba. Uma versão final deste acordo foi assinada em 13 de Dezembro de 1995 e notificada à Comissão em 19 de Janeiro de 1996 (JO 1996, C 42, p. 7).

Tratamento da denúncia pela Comissão

- 10 Os OPP citados na denúncia da recorrente apresentaram as suas respostas às questões colocadas pela Comissão em Novembro de 1988. Durante o período compreendido entre Junho de 1989 e Fevereiro de 1991 uma abundante correspondência foi trocada entre, por um lado, a IECC e, por outro, vários funcionários da Direcção-Geral da Concorrência (DG IV), bem como os gabinetes dos membros da Comissão Srs. Bangemann e Brittan.
- 11 Em 18 de Abril de 1991, a Comissão informou a IECC de que «tinha decidido dar início a um processo ao abrigo das disposições do Regulamento n.º 17... com base no disposto nos artigos 85.º, n.º 1, e 86.º do Tratado».

- 12 Em 7 de Abril de 1993, informou a IECC de que tinha adoptado uma comunicação das acusações em 5 de Abril de 1993 e que esta iria ser enviada aos OPP em causa.
- 13 Em 26 de Julho de 1994, a IECC convidou a Comissão, nos termos do artigo 175.º do Tratado, a enviar-lhe uma carta, em conformidade com o disposto no artigo 6.º do Regulamento n.º 99/63 da Comissão, de 25 de Julho de 1963, relativo às audições referidas nos n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º do Regulamento n.º 17 do Conselho (JO 1963, 127, p. 2268; EE 08 F1 p. 62; a seguir «Regulamento n.º 99/63»), caso considerasse que a adopção de uma decisão de proibição dirigida aos OPP não era necessária.
- 14 Em 23 de Setembro de 1994, a Comissão enviou uma carta à IECC na qual declarava a sua intenção de rejeitar a parte da sua denúncia que se referia à aplicação do artigo 85.º do Tratado ao acordo CEPT, pedindo-lhe que apresentasse as suas observações em conformidade com o artigo 6.º do Regulamento n.º 99/63.
- 15 Por carta de 23 de Novembro de 1994, a IECC comunicou as suas observações sobre esta carta da Comissão e simultaneamente convidou-a a tomar posição sobre a sua denúncia.
- 16 Em 15 de Fevereiro de 1995, considerando que a Comissão não tinha tomado posição na aceção do artigo 175.º do Tratado, a IECC intentou uma acção por omissão, que foi registada com o número T-28/95. Dois dias mais tarde, em 17 de Fevereiro de 1995, a Comissão notificou à IECC a decisão final de rejeição da sua denúncia no que se refere à aplicação do artigo 85.º do Tratado ao acordo CEPT, que é objecto do presente recurso (a seguir «decisão de 17 de Fevereiro de 1995»).

17 Na sua decisão de 17 de Fevereiro de 1995, a Comissão esclarece:

«5. ... A nossa principal objecção ao sistema dos direitos terminais definido no acordo CEPT de 1987 era que esse sistema não se baseava nos custos suportados pelas administrações postais para tratar o correio internacional entrado... Consequentemente, a comunicação de acusações sublinhava que as tarifas recebidas pelas administrações postais para tratar o correio internacional entrado deviam basear-se nos custos suportados por essas administrações.

6. A Comissão admitia que podia ser difícil calcular esses custos de modo preciso e declarava que se podia considerar que as tarifas internas davam uma indicação adequada a esse respeito...

8. ... A Comissão foi mantida ao corrente das etapas que levaram ao “sistema REIMS” proposto. Em 17 de Janeiro de 1995, catorze OPP... assinaram um acordo preliminar sobre os direitos terminais na perspectiva de uma aplicação a partir de 1 de Janeiro de 1996. Segundo as informações prestadas de modo informal pela International Post Corporation, o acordo preliminar recentemente assinado previa um sistema segundo o qual o OPP de recepção facturaria ao OPP de origem uma percentagem fixa da sua tarifa interna, por objecto postal recebido.

9. A Comissão salienta, portanto, que os OPP se esforçam activamente para elaborar um sistema de novas tarifas e considera nesta fase que as partes procuram ir ao encontro das preocupações da Comissão relativamente ao direito da concorrência, partilhadas pela vossa denúncia relativa ao antigo sistema. Não é crível que a prossecução do processo de infracção relativo ao sistema CEPT de 1987, que brevemente deixará de estar em vigor, chegue a um resultado mais favorável para os vossos clientes. Com efeito, o resultado provável de uma decisão de proibição seria simplesmente atrasar a reforma e a reestruturação profundas do sistema de direitos terminais que estão a ser elaboradas, sendo que o sistema alterado deverá ser apli-

cado num futuro próximo. À luz do acórdão proferido... no processo Automec II, a Comissão considera que não estaria em conformidade com o interesse comunitário consagrar os seus recursos limitados a tentar resolver, na fase actual, o aspecto da denúncia relativa aos direitos terminais através de uma decisão de proibição...

...

12. ... O sistema REIMS parece, no entanto, fornecer, pelo menos durante um período transitório, alternativas às cláusulas restritivas anteriores que preocupavam a Comissão. O sistema REIMS assegura nomeadamente, apesar das possíveis imperfeições, uma relação entre os direitos terminais e a estrutura das tarifas internas...

13. A Comissão examinará indubitavelmente de modo aprofundado o futuro sistema REIMS e a sua aplicação face às regras da concorrência. Examinará, nomeadamente, a questão do interesse comunitário, tanto no que se refere ao mérito das reformas como ao ritmo da sua aplicação...»

¹⁸ Em 6 de abril de 1995, a Comissão enviou à recorrente uma decisão que rejeitava a segunda parte da sua denúncia, na medida em que visa a intercessão da repostagem ABA. Esta decisão é objecto do processo T-133/95.

¹⁹ Em 14 de Agosto de 1995, a Comissão adoptou uma decisão relativa à aplicação das regras de concorrência à utilização do artigo 23.º da UPU para a intercepção da repostagem de tipo «ABC». Esta decisão é objecto do processo T-204/95.

Tramitação processual

- 20 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 28 de Abril de 1995, a recorrente interpôs o presente recurso.
- 21 Por despachos de 6 de Fevereiro de 1996, o presidente da Terceira Secção Alargada do Tribunal de Primeira Instância admitiu a intervenção do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, do Post Office e de La Poste em apoio dos pedidos da Comissão.
- 22 Com base no relatório preliminar do juiz relator, o Tribunal de Primeira Instância (Terceira Secção Alargada) decidiu dar início à fase oral. No âmbito das medidas de organização do processo, convidou algumas das partes a apresentarem documentos e a responderem a questões, quer por escrito, quer oralmente na audiência. As partes deram cumprimento ao que lhes foi solicitado.
- 23 Em conformidade com o disposto no artigo 50.º do Regulamento de Processo, os processos T-28/95, T-110/95, T-133/95 e T-204/95, iniciados pela mesma recorrente e conexos quanto ao seu objecto, foram apensos com vista à fase oral por despacho do presidente da Terceira Secção Alargada do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Março de 1997.
- 24 Foram ouvidas as alegações das partes e as suas respostas às questões colocadas pelo Tribunal na audiência de 13 de Maio de 1997.
- 25 Em 26 de Setembro de 1997, a recorrente requereu a reabertura da fase oral do processo ao abrigo do disposto no artigo 62.º do Regulamento de Processo. A Comissão, o Post Office e a La Poste, notificadas pelo Tribunal, informaram que consideravam não haver lugar à reabertura da fase oral. Em 26 de Fevereiro de

1998, a recorrente requereu de novo a reabertura da fase oral do processo. O Tribunal considera que, tendo em conta os documentos apresentados pela recorrente, não devem ser deferidos esses requerimentos. Com efeito, os novos elementos invocados pela recorrente em apoio desses requerimentos ou não contêm qualquer elemento decisivo para a decisão do litígio ou limitam-se a demonstrar a existência de factos manifestamente posteriores à adopção da decisão impugnada, factos que, por conseguinte, não podem afectar a sua validade.

Pedidos das partes

26 A recorrente conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— anular a decisão de 17 de Fevereiro de 1995;

— ordenar qualquer outra medida que o Tribunal considere apropriada para levar a Comissão a respeitar o disposto no artigo 176.º do Tratado;

— condenar a Comissão nas despesas.

27 Nas suas observações sobre os pedidos de intervenção, a recorrente pede, além disso, ao Tribunal que:

— julgue inadmissível o pedido de intervenção do Post Office;

— condene os intervenientes nas despesas referentes às observações sobre as intervenções;

— ordene a apresentação do acordo preliminar REIMS.

28 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas.

29 O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e o Post Office concluem pedindo que seja negado provimento ao recurso.

30 A La Poste conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a recorrente nas despesas da sua intervenção.

Quanto à admissibilidade do pedido de intervenção do Post Office

31 Segundo a recorrente, o pedido de intervenção do Post Office não cumpre o disposto na alínea a) do n.º 4 do artigo 116.º do Regulamento de Processo, na medida em que não indica em apoio de que parte foi apresentado, pelo que deve ser julgado inadmissível.

32 Por força do disposto no n.º 3 do artigo 37.º do Estatuto (CE) do Tribunal de Justiça e do artigo 116.º, n.º 4, alínea a), do Regulamento de Processo do Tribunal

de Primeira Instância, as conclusões de um pedido de intervenção não podem ter outro objecto que não seja sustentar as conclusões de uma das partes. Ora, resulta do pedido de intervenção do Post Office em cada um dos processos que o objectivo dessas intervenções era de apoiar as conclusões da Comissão, apesar da falta de conclusões formais neste sentido. A recorrente não podia, portanto, ter quaisquer dúvidas sérias quanto ao alcance ou ao objectivo que eram visados pelos pedidos de intervenção. Além disso, há que recordar que o pedido de intervenção do Post Office continha, em conformidade com o disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 115.º do Regulamento de Processo, a indicação das conclusões em apoio das quais este pedia para intervir e que o despacho de 6 de Fevereiro, já referido, admitiu, no n.º 1 da sua parte decisória, a intervenção do Post Office «em apoio das conclusões da recorrida». Nestas circunstâncias, há que indeferir este pedido.

Quanto à admissibilidade do pedido destinado a obter que o Tribunal ordene à Comissão que adopte as medidas apropriadas para dar cumprimento às obrigações previstas no artigo 176.º do Tratado

- 33 De acordo com uma jurisprudência constante, não incumbe ao Tribunal Comunitário dirigir injunções às instituições comunitárias ou substituir-se a estas últimas no âmbito da fiscalização da legalidade que exerce. Incumbe à instituição em causa, por força do artigo 176.º do Tratado, tomar as medidas que comporta a execução de um acordo proferido no âmbito de um recurso de anulação.
- 34 Este pedido é, portanto, inadmissível.

Quanto ao mérito

- 35 Em apoio do seu recurso de anulação, a IECC avança seis fundamentos: o primeiro baseia-se em violação do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado; o segundo em violação do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 17 e do artigo 85.º, n.º 3, do Tratado; o terceiro baseia-se em erro de direito e em erro manifesto de apreciação dos factos; o

quarto baseia-se em desvio de poder; o quinto baseia-se em violação do artigo 190.º do Tratado; por fim, o sexto baseia-se em violação dos certos princípios gerais de direito.

- 36 Convém, no caso concreto, examinar, antes de mais, o terceiro fundamento invocado pela recorrente.

Quanto ao terceiro fundamento, baseado em erro de direito e em erro manifesto na apreciação, pela Comissão, do interesse comunitário do processo

Argumentos das partes

- 37 Na primeira parte deste fundamento, a recorrente considera que a Comissão não podia invocar a falta «de interesse comunitário» para rejeitar a sua denúncia, na medida em que esta tinha sido instruída de forma definitiva e que a Comissão tinha reconhecido a existência de uma infracção ao artigo 85.º do Tratado (v. conclusões do juiz D. A. O. Edward, exercendo funções de advogado-geral, apresentadas no processo na origem do acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Setembro de 1992, Automec/Comissão, T-24/90, Colect., p. II-2223, a seguir «acórdão Automec II», n.º 105). Com efeito, a Comissão só poderá decidir não instruir um processo de forma aprofundada em duas hipóteses: quando considera que os artigos 85.º e 86.º do Tratado não foram violados ou quando, com base numa análise preliminar, entender que o processo em causa não merece, por falta de interesse comunitário, ser tratado prioritariamente (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Janeiro de 1995, BEMIM/Comissão, T-114/92, Colect., p. II-147). Ultrapassadas estas etapas preliminares do processo, a Comissão já não pode invocar o conceito de interesse comunitário.

- 38 Numa segunda parte, a recorrente acusa a Comissão de ter cometido um erro de direito e um erro manifesto na sua apreciação do interesse comunitário. Defende,

com efeito, que, no caso em apreço, existia interesse comunitário em prosseguir a análise do processo em razão da importância da infracção alegada para o funcionamento do mercado comum, da probabilidade de poder provar a sua existência e da extensão das diligências de investigação necessárias (v. acórdão Automec II, n.º 86). Insiste, além disto, na falta de soluções alternativas à adopção pela Comissão de uma decisão de proibição, na medida em que, devido ao carácter internacional do acordo CEPT, seriam inadequadas acções judiciais ao nível nacional. Nessas circunstâncias, a rejeição de uma denúncia constituiria uma denegação de justiça. Recorda, por fim, que a Comissão declarou na comunicação das acusações enviada aos OPP que «... existe um perigo real de que seja retomada a prática a que o compromisso pôs fim pelo que, em consequência, é necessário clarificar a situação jurídica...». Esta conclusão deveria, portanto, ter conduzido a Comissão a adoptar uma decisão que declarasse uma infracção ao direito da concorrência, sobretudo, porque ainda não tinha sido posto termo à referida infracção.

39 Numa terceira parte, acusa a Comissão de ter cometido um erro de direito e um erro manifesto de apreciação dos factos ao referir-se ao projecto de acordo REIMS para rejeitar a denúncia.

40 Antes de mais, a Comissão terá cometido um erro de direito ao recusar adoptar uma decisão de proibição relativamente ao acordo CEPT, com base na aplicação de um projecto de acordo que o deveria substituir. Têria também cometido um erro manifesto de apreciação dos factos, ao declarar que as consequências de uma decisão que proibisse o acordo CEPT seriam «... simplesmente atrasar a reforma e a reestruturação profundas do sistema de direitos terminais...», quando se concluía dos autos que foi unicamente devido às pressões da Comissão que os OPP aceitaram reformar o sistema CEPT. Uma decisão de proibição teria, portanto, forçado os OPP a adoptar imediatamente um novo sistema.

41 Considera, em seguida, que a Comissão apreciou incorrectamente o projecto de acordo REIMS, dado que, no momento em adoptou a decisão impugnada, o acordo ainda não tinha sido finalizado nem assinado pelas partes em causa e que a

imprensa referia a vontade de algumas das partes de o não assinar. Ao fazê-lo, a Comissão terá cometido um erro manifesto na apreciação dos factos (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 18 de Maio de 1994, BEUC e NCC/Comissão, T-37/92, Colect., p. II-285, n.º 59), uma vez que não demonstrou que o projecto de acordo REIMS poria necessariamente termo à infracção verificada.

- 42 Alega, por fim, que o acordo REIMS previa um período de transição demasiado importante e incluía aspectos discriminatórios. Manterá, aliás, em vigor um certo número de disposições ilegais do acordo CEPT, sem, contudo, solucionar os problemas apresentados na denúncia (v. acórdão BEUC e NCC/Comissão, já referido, n.º 54).
- 43 A Comissão recorda, em resposta à primeira parte, que, segundo o acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 24 de Janeiro de 1995, Tremblay e o./Comissão (T-5/93, Colect., p. II-185), não é obrigada a adoptar uma decisão de proibição, mesmo na hipótese de ter concluído que determinado comportamento viola as normas de concorrência.
- 44 Quanto à segunda parte, considera que a lista dos critérios enumerados no n.º 86 do acórdão Automec II, já referido, não é exaustiva e que podia ter em conta o desejo manifestado pelos OPP de se orientarem para o sistema REIMS.
- 45 A Comissão nega, por fim, ter cometido qualquer erro de apreciação ou qualquer erro de direito na apreciação do acordo REIMS.

Apreciação do Tribunal

- 46 Segundo jurisprudência constante, o artigo 3.º do Regulamento n.º 17 não atribui ao autor de um pedido apresentado nos termos deste artigo o direito a obter uma decisão da Comissão, na acepção do artigo 189.º do Tratado, quanto à existência ou não de uma infracção ao artigo 85.º c/ou ao artigo 86.º do Tratado (v., nomeada-

mente, acórdão BEMIM/Comissão, já referido, n.º 62). Além disto, a Comissão pode rejeitar uma denúncia quando constata que a questão não tem interesse comunitário suficiente para justificar o prosseguimento do seu exame (v. acórdão BEMIM/Comissão, já referido, n.º 80).

- 47 Quando a Comissão rejeita uma denúncia por falta de interesse comunitário, a fiscalização da legalidade a que o Tribunal de Primeira Instância deve proceder visa verificar se a decisão controvertida não assenta em factos materialmente inexactos, não está ferida de qualquer erro de direito nem de qualquer erro manifesto de apreciação ou de desvio de poder (v. acórdão Automec II, n.º 80).
- 48 No caso em apreço, a recorrente defende, na primeira parte do seu fundamento, que a Comissão não podia rejeitar a denúncia por falta de interesse comunitário suficiente sem cometer um erro de direito, tendo em conta o estado avançado da instrução. Esta argumentação não pode ser acolhida.
- 49 Com efeito, tal interpretação seria, não apenas contrária ao próprio texto do artigo 3.º, n.º 1, do Regulamento n.º 17, segundo o qual a Comissão «pode» adoptar uma decisão quanto à existência da infracção alegada, mas iria, além disto, contra uma jurisprudência constante (v., nomeadamente, acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Outubro de 1979, GEMA/Comissão, 125/78, Recueil, p. 3173, n.º 17), segundo a qual o autor de uma denúncia não tem o direito de obter uma decisão da Comissão na acepção do artigo 189.º do Tratado. A este respeito, foi precisado no acórdão BEMIM/Comissão, já referido, que a Comissão pode decidir o arquivamento de uma denúncia por inexistência de interesse comunitário suficiente, não só antes de ter dado início à instrução, mas também depois de ter efectuado diligências de instrução, se for nessa fase do processo que chegar a essa conclusão (n.º 81).
- 50 Na segunda parte do seu fundamento, a recorrente defende, em substância, que a Comissão violou as regras de direito relativas à apreciação do interesse comunitário.

- 51 Para apreciar o interesse comunitário que existe em prosseguir o exame de um processo, a Comissão deve ter em conta as circunstâncias do caso concreto e, nomeadamente, os elementos de facto e de direito que lhe são apresentados na denúncia que lhe foi submetida. Cabe-lhe, designadamente, após ter avaliado, com toda a atenção exigida, os elementos de facto e de direito apresentados pela autor da denúncia, ponderar a importância da infracção alegada para o funcionamento do mercado comum, a probabilidade de poder provar a sua existência e a extensão das diligências de investigação necessárias, para desempenhar, nas melhores condições, a sua missão de vigilância do respeito dos artigos 85.º e 86.º (v. acórdão Automec II, n.º 86).
- 52 A Comissão não está, no entanto, obrigada a só ponderar, na sua apreciação do interesse comunitário, os elementos enumerados pelo Tribunal no acórdão Automec II. Pode, portanto, optar, nesta apreciação, por outros elementos pertinentes. Com efeito, a apreciação do interesse comunitário assenta necessariamente numa análise das circunstâncias próprias de cada caso, realizada sob a fiscalização do Tribunal de Primeira Instância.
- 53 No caso vertente, conclui-se de uma leitura de conjunto da decisão impugnada que a Comissão rejeitou a denúncia, no que se refere à alegada violação do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado, com fundamento na falta de interesse comunitário pelo facto de as empresas visadas pela denúncia deverem alterar os comportamentos denunciados no sentido que preconizava.
- 54 Quanto a isto, o Tribunal recorda que a extensão das obrigações da Comissão no domínio do direito da concorrência deve ser examinada à luz do disposto no artigo 89.º, n.º 1, do Tratado que, neste domínio, constitui a manifestação específica da missão geral de vigilância atribuída à Comissão pelo artigo 155.º do Tratado (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 14 de Julho de 1994, Parker Pen/Comissão, T-77/92, Colect., p. II-549, n.º 63).

- 55 A missão de vigilância que lhe está confiada no domínio do direito da concorrência inclui a tarefa de instruir e de punir as infracções individuais, mas inclui também o dever de prosseguir uma política geral com o objectivo de aplicar os princípios fixados pelo Tratado em matéria de concorrência e de orientar neste sentido o comportamento das empresas (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Junho de 1983, *Musique Diffusion française e o./Comissão*, 100/80, 101/80, 102/80 e 103/80, *Recueil*, p. 1825, n.º 105).
- 56 Além disto, o artigo 85.º do Tratado é a expressão do objectivo geral fixado pelo artigo 3.º, alínea g), do Tratado à acção da Comunidade, a saber, o estabelecimento de um regime destinado a assegurar que a concorrência não seja falseada no mercado comum (v., no mesmo sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de Fevereiro de 1979, *Hoffmann-La Roche/Comissão*, 85/76, *Recueil*, p. 461, n.º 38).
- 57 Tendo em conta este objectivo geral e a missão confiada à Comissão, o Tribunal considera que, sob reserva de fundamentar essa decisão, a Comissão pode decidir que não é oportuno dar seguimento a uma denúncia de práticas contrárias ao artigo 85.º, n.º 1, do Tratado quando os factos em análise lhe permitam legitimamente crer que os comportamentos das empresas em causa serão alterados num sentido favorável ao interesse geral.
- 58 Em tal situação, compete à Comissão, no âmbito da sua missão de vigilância da boa aplicação do Tratado, decidir se é no interesse da Comunidade incitar as empresas postas em causa pelo procedimento administrativo a alterar os seus comportamentos em consideração das acusações que lhes foram feitas (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de Novembro de 1983, *IAZ/Comissão*, 96/82 a 102/82, 104/82, 105/82, 108/82 e 110/82, *Recueil*, p. 3369, n.º 15) e exigir delas a garantia de que esses comportamentos serão efectivamente alterados no sentido que preconiza em vez de declarar formalmente numa decisão que esses comportamentos de empresas violam as normas de concorrência do Tratado.

- 59 Por conseguinte, a Comissão podia considerar que, nas circunstâncias do caso em apreço, era preferível, tendo em conta os seus recursos limitados, favorecer a reforma em curso do sistema dos direitos terminais em vez de pôr em causa o sistema de direitos terminais através de uma decisão de proibição do acordo CEPT.
- 60 No que se refere à pretensa contradição entre a comunicação das acusações e a decisão de 17 de Fevereiro de 1995 a propósito do risco de reincidência dos OPP, basta verificar que a afirmação da Comissão reproduzida pela recorrente (v., *supra*, n.º 38) se referia às práticas de interceptação desenvolvidas pelos OPP com fundamento no artigo 23.º da Convenção da UPU, que são objecto dos processos T-133/95 e T-204/95. Este argumento não tem, portanto, pertinência no âmbito do presente processo.
- 61 Tendo a Comissão optado por incitar as empresas em causa a alterarem os comportamentos denunciados no sentido que preconizava na comunicação de acusações, a recorrente não pode invocar a falta de alternativa judicial nacional à adopção de uma decisão de proibição, pois que, ao adoptar esta conduta que é conforme à sua política para o sector postal, a Comissão, no caso em apreço, também respondeu às acusações apresentadas pela recorrente na sua denúncia e na sua correspondência ulterior relativamente ao antigo sistema tarifário.
- 62 Por fim, a recorrente defende, na terceira parte do seu fundamento, que a Comissão cometeu um erro manifesto de apreciação ao referir-se ao projecto de acordo REIMS para rejeitar a denúncia.
- 63 Esta alegação não pode ser acolhida. Com efeito, a Comissão não cometeu nenhum erro ao considerar que, na data da adopção da decisão, o projecto de acordo REIMS dava suficientes garantias de um êxito global do processo de negociação entre os OPP, destinado a criar um sistema baseado nos custos reais que estes incorrem no tratamento do correio a nível nacional. Não obstante o carácter transitório e potencialmente imperfeito do projecto de acordo REIMS, aliás reconhe-

cido pela Comissão, o documento que esta invocou na decisão impugnada descrevia já de forma pormenorizada o novo sistema baseado nas tarifas postais nacionais a aplicar desde 1 de Janeiro de 1996. Este documento caracterizava o estado intermediário mas certo do processo de negociações entre todos os OPP em causa. Neste contexto, há igualmente que salientar que a Comissão nunca afirmou que a existência do projecto de acordo REIMS tinha, *ipso facto*, posto termo aos aspectos anticoncorrenciais do acordo CEPT alegados pelo autor da denúncia.

64 Além disto, os argumentos da recorrente de que o acordo preliminar REIMS previa um período de transição demasiado longo e incluía aspectos discriminatórios não pode afectar a legalidade da decisão impugnada. O Tribunal não pode, com efeito, examinar em pormenor o conjunto das disposições do acordo preliminar REIMS, como posteriormente notificado à Comissão, sem prejudicar a análise que a Comissão deve ainda fazer deste acordo nos termos do artigo 85.º, n.ºs 1 e 3, do Tratado no âmbito dessa notificação.

65 Ademais, os factos na origem do presente processo distinguem-se daqueles que o Tribunal examinou no acórdão BEUC e NCC/Comissão, já referido. Nesse acórdão, o Tribunal tinha anulado a decisão da Comissão por erro na apreciação dos factos relativos à cessação da infracção em causa. Esta apreciação de facto, própria desse processo, não deve ser transposta para o presente litígio. Além disto, já se salientou no n.º 63 que a Comissão nunca afirmou na decisão impugnada que o acordo preliminar REIMS tinha, *ipso facto*, posto termo ao acordo CEPT.

66 No que se refere ao argumento da recorrente de que a Comissão cometeu um erro ao considerar que a adopção de uma decisão de proibição corria o risco de prejudicar as negociações relativas ao acordo preliminar REIMS, importa recordar a jurisprudência constante segundo a qual o Tribunal se deve limitar a verificar a inexistência de erros manifestos de apreciação no quadro da sua fiscalização das consequências que a Comissão retira dos factos que são submetidos à sua apreciação (v. acórdão BEMIM/Comissão, já referido, n.º 72). O Tribunal não pode, no âmbito dessa fiscalização, substituir a apreciação da Comissão pela sua quanto ao

alcance preciso das consequências concretas de factos complexos (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 18 de Março de 1975, Deuka/Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide, 78/74, Recueil, p. 421, n.ºs 9 e 10, Colect., p. 163). Ora, no caso em apreço, a Comissão podia razoavelmente considerar que a adopção de uma decisão de proibição complicaria substancialmente o processo de adopção do acordo preliminar REIMS. Não cometeu, portanto, um erro manifesto na apreciação das consequências de uma adopção eventual de uma decisão de proibição. O argumento da recorrente de que os OPP só adaptaram, no passado, a sua atitude face à reposta-gem sob pressão da Comissão, não afecta o carácter razoável desta apreciação.

67 O argumento da recorrente de que o acordo preliminar REIMS mantinha em vigor certas disposições proibidas do acordo CEPT quando a recondução de um acordo restritivo da concorrência análogo foi condenada no n.º 54 do acórdão BEUC e NCC/Comissão, já referido, deve também ser rejeitado. Com efeito, nesse processo, a simples recondução do acordo informal em causa implicava que ele subsistia, enquanto tal, sem um posterior controlo por parte da Comissão, ao passo que, no caso em apreço, o projecto de acordo REIMS, assinado formalmente pelas OPP e que altera substancialmente a situação de facto pré-existente, foi objecto de uma análise pormenorizada por parte da Comissão quanto à sua compatibilidade com o artigo 85.º do Tratado no âmbito da notificação já referida.

68 Quanto à argumentação de que as respostas dadas pelos OPP à comunicação das acusações devem ser entendidas como revelando a sua recusa em respeitar a vontade da Comissão, importa salientar que não se poderia exigir de uma empresa destinatária de uma comunicação das acusações que, na redacção da sua resposta a esta comunicação, se limite a manifestar a intenção de se alinhar pela posição da Comissão. Uma empresa deve, com efeito, poder contestar as afirmações jurídicas e factuais da Comissão. Uma interpretação contrária esvaziaria de sentido o direito de resposta à comunicação das acusações previsto no artigo 3.º do Regulamento n.º 99/63 (v. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Dezembro de 1991, Hilti/Comissão, T-30/89, Colect., p. II-1439, n.º 35).

69 Tendo em conta o que precede, o fundamento deve ser julgado improcedente na sua totalidade.

Quanto aos primeiro e segundo fundamentos, baseados, por um lado, em violação do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado, e, por outro, em violação do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 17 e do artigo 85.º, n.º 3, do Tratado

Argumentos das partes

- 70 No âmbito do seu primeiro fundamento, a recorrente expõe, em substância, que a Comissão demonstrou, na sua comunicação das acusações e seguidamente na decisão de 17 de Fevereiro de 1995, que o acordo CEPT violava o artigo 85.º do Tratado. Esta instituição terá, portanto, violado a referida disposição ao não condenar os OPP em causa e ao rejeitar a sua denúncia. Remete, a este respeito, para o acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Abril de 1989, Ahmed Saeed Flugreisen e o./Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs (66/86, Colect., p. 803, n.ºs 51 e 52), no qual o Tribunal de Justiça teria proibido às instituições comunitárias que favoreçam o estabelecimento de acordos ou práticas contrários ao direito da concorrência.
- 71 Com o segundo fundamento, a recorrente alega que, ao não obrigar os OPP a porem termo ao acordo CEPT cujo carácter restritivo reconheceu, a Comissão concedeu de facto uma isenção a este acordo, na ausência de notificação prévia e sem que as condições substanciais impostas pelo artigo 85.º, n.º 3, do Tratado estivessem reunidas. Sublinha também que a Comissão não pode invocar, na sua decisão de rejeição, a complexidade do processo em causa para não punir as infracções às regras de concorrência cometidas pelos OPP.
- 72 A Comissão, por seu turno, salienta que resulta do artigo 3.º do Regulamento n.º 17 que um autor de uma denúncia não tem o direito de obter uma decisão que declare a existência de uma infracção e que ela não é obrigada a dar seguimento a um processo até à adopção de uma decisão final.

- 73 Segundo o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, a existência de um eventual erro de direito na interpretação do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado não teria, em todo o caso, qualquer incidência sobre a legalidade da decisão impugnada, na medida em que esta decisão não tem por base a existência de uma eventual violação da referida disposição.

Apreciação do Tribunal

- 74 Os primeiro e segundo fundamentos invocados pela recorrente baseiam-se, em substância, na premissa de que a Comissão demonstrou, na decisão de 17 de Fevereiro de 1995, que o acordo CEPT viola o artigo 85.º, n.º 1, do Tratado. Ora, esta única circunstância não basta para declarar que a Comissão cometeu, no caso em apreço, um erro de direito ao não proibir, através de decisão formal, as práticas denunciadas. Com efeito, como se conclui da análise do fundamento precedente, mesmo admitindo que as condições de aplicação do artigo 85.º, n.º 1, do Tratado eram consideradas pela Comissão como estando preenchidas, esta, por um lado, não está obrigada a adoptar uma decisão que declare a existência da infracção em causa e, por outro, pode considerar, numa decisão de rejeição da denúncia na origem da instrução efectuada, que não é do interesse da Comunidade declarar verificada essa infracção.
- 75 Além disso, a argumentação da recorrente de que, ao adoptar a sua decisão de rejeição, a Comissão terá «favorecido» a adopção ou a manutenção de um acordo restritivo da concorrência, na acepção do acórdão Ahmed Saced Flugreisen e o./Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs, já referido, deve ser rejeitada. Não se pode, com efeito, equiparar a rejeição de uma denúncia baseada, em substância, na adopção do acordo REIMS, que responde às objecções principais suscitadas pela Comissão e pelo autor da denúncia, a um «favor» concedido pela Comissão ao acordo CEPT, desse modo substituído.
- 76 Quanto ao argumento de que a Comissão não pode invocar a complexidade de uma prática restritiva da concorrência para rejeitar uma denúncia, é inoperante. Convém, com efeito, observar que esta instituição se limitou, lícitamente, a invocar

a complexidade do processo em causa, nos n.ºs 6 e 10 da decisão de 17 de Fevereiro de 1995, a fim de explicar porque motivo considerava que os problemas relacionados com a existência do acordo CEPT tinham mais hipóteses de ser resolvidos por meio do acordo preliminar REIMS do que através de uma decisão de proibição. A decisão impugnada não pode, portanto e em caso algum, ser entendida como fundando-se, enquanto tal, na complexidade do processo em causa para rejeitar a denúncia da recorrente.

- 77 Os primeiro e segundo fundamentos devem, portanto, ser considerados improcedentes na sua totalidade.

Quanto ao quarto fundamento, baseado em desvio de poder

Argumentos das partes

- 78 A recorrente considera que a Comissão cometeu um desvio de poder ao utilizar os seus poderes em matéria de concorrência com o fim de realizar objectivos de natureza política, isto é, «garantir um bom clima político nas relações entre a Comissão e as administrações postais e, por conseguinte, os seus Estados-Membros».
- 79 Assinala, por um lado, que foi várias vezes obrigada a exortar a Comissão a actuar nos termos do artigo 175.º do Tratado e que a inacção desta última a obrigou a enviar um grande número de cartas a vários dos seus responsáveis. Por outro lado, considera que a existência de pressões políticas é demonstrada, designadamente, pela resposta da administração postal alemã à comunicação das acusações, nos termos da qual «a queixa destoa no clima de cooperação construtiva entre as autoridades postais e a Comissão... Para atenuar os prejuízos políticos, sugerimos que não se continue o processo num futuro próximo...». A divergência entre diversas declarações públicas dos responsáveis da Comissão, que prometiam uma aplicação

estricta das regras da concorrência, e o posterior atraso considerável da Comissão no tratamento deste processo e, por último, a declaração anónima de um responsável da Comissão, publicada na revista «The Economist» segundo a qual: «... ninguém se ocupa deste processo...» também demonstram a existência de pressões políticas.

80 Considera que foi também por razões políticas que a Comissão procurou coordenar o tratamento da sua denúncia com a adopção do livro verde sobre os serviços postais em 1992.

81 Finalmente, a recorrente considera que a atitude da Comissão neste processo, contrária a uma prática constante de intervenção relativamente a acordos de fixação de preços, só se pode explicar pela pressão política considerável que sobre ela foi exercida.

82 A Comissão nega, quanto a ela, que a rejeição da denúncia tenha sido motivada por objectivos de natureza política e replica que a recorrente não apresentou qualquer prova tangível da existência de um qualquer desvio de poder.

Apreciação do Tribunal

83 Segundo jurisprudência constante, uma decisão só está viciada por desvio de poder se se provar, com base em indícios objectivos, pertinentes e concordantes, que ela foi adoptada para atingir fins diferentes dos invocados (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/Conselho, C-84/94, Colect., p. I-5755, n.º 69; acórdão Tremblay e o./Comissão, já referido, n.ºs 87 e segs.).

- 84 Ora, não se conclui nem dos elementos factuais ou dos documentos apresentados nem dos argumentos avançados pela recorrente que a Comissão tenha desviado o procedimento administrativo em causa do seu objectivo declarado, como foi enumerado na sua decisão de 17 de Fevereiro de 1995.
- 85 Com efeito, o prazo relativamente longo de que necessitou a Comissão para adotar a decisão de rejeição de 17 de Fevereiro de 1995 e, anteriormente, o prazo de que necessitou para a adopção da comunicação das acusações de 1993 podem justificar-se em grande medida pela complexidade dos aspectos económicos das questões suscitadas, pelo número dos OPP implicados nas negociações do acordo preliminar REIMS, pela adopção paralela do livro verde sobre os serviços postais e pelo prazo necessário à aplicação de um sistema de substituição, como o acordo preliminar REIMS.
- 86 Quanto aos diversos convites para actuar dirigidos pela recorrente à Comissão, há que considerar assente que ou foram seguidos por tomadas de posição desta última, em conformidade com o artigo 175.º do Tratado, ou não foram seguidos pela proposta de uma acção por omissão por parte da primeira.
- 87 As declarações anónimas de pretensos funcionários da Comunidade publicadas por uma revista como «The Economist» devem, quanto a elas, ser consideradas como simples alegações e não como provas ou inícios de prova da existência de um desvio de poder.
- 88 Uma vez que se conclui da análise feita pelo Tribunal que a Comissão apreciou correctamente a falta de interesse comunitário em prosseguir o seu inquérito, não se afigura que esta instituição tenha indevidamente privilegiado o esforço de elaboração de um quadro regulamentar em detrimento da aplicação das regras da concorrência. Por fim, importa salientar que a decisão impugnada só cita o livro verde sobre os serviços postais a título de elemento no sentido de demonstrar que o acordo preliminar REIMS obvia às objecções suscitadas a propósito do acordo CEPT e não rejeita a denúncia em razão do simples facto da adopção desse livro verde.

89 Visto o que precede, este fundamento não merece provimento.

Quanto ao quinto fundamento, relativo à violação do artigo 190.º do Tratado

Argumentos das partes

90 A recorrente considera que após quase sete anos de processo, incluindo a adopção de uma comunicação das acusações, a Comissão estava obrigada a abordar os pontos que a recorrente tinha suscitado a essa instituição com especial cuidado e exaustividade. Ora, a recorrente considera que a decisão impugnada não preenche de modo algum esses critérios exigentes. Não indica as razões pelas quais não havia interesse comunitário na adopção de uma decisão de proibição, evita precisar porque motivos os efeitos positivos do acordo REIMS seriam comprometidos pela adopção de uma decisão de proibição e não indica porque razão é mesmo necessário fazer referência ao acordo REIMS para resolver os problemas suscitados na denúncia. Recorda, além disto, que se uma decisão se afastar de uma prática decisória anterior, a Comissão não se pode limitar a adoptar uma decisão sumariamente fundamentada e deve desenvolver a sua fundamentação de uma forma explícita (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de Novembro de 1987, BAT e Reynolds/Comissão, 142/84 e 156/84, Colect., p. 4487, n.º 71).

91 Remete, além disso, para o n.º 86 do acórdão Automec II e considera que a Comissão não justificou a sua apreciação do interesse comunitário em função de nenhum dos critérios enunciados nesse acórdão.

92 Entende, por fim, que não podia ser considerada como estando suficientemente informada das razões da adopção da decisão porque só obteve uma cópia do relatório de síntese provisório do acordo REIMS datada de 4 de Fevereiro de 1994 e não uma cópia do acordo provisório assinado em 17 de Janeiro de 1995.

- 93 A Comissão replica que fundamentou suficientemente a sua decisão de rejeição, na medida em que resulta claramente desta que a sua principal crítica ao acordo CEPT residia no facto de este não ter por base os custos realmente incorridos pelos OPP e que o acordo REIMS visava precisamente criar uma relação entre os direitos terminais e a estrutura tarifária nacional.

Apreciação do Tribunal

- 94 Resulta de uma jurisprudência constante que a fundamentação de uma decisão individual deve permitir, por um lado, ao seu destinatário conhecer as justificações da medida tomada, a fim de poder defender os seus direitos, se for caso disso, e verificar se a decisão é ou não fundada e, por outro, ao juiz comunitário exercer a sua fiscalização (v. acórdãos do Tribunal de Primeira Instância Tremblay e o./Comissão, já referido, n.º 29, de 12 de Janeiro de 1995, Viho/Comissão, T-102/92, Colect., p. II-17, n.ºs 75 e 76, e de 18 de Setembro de 1976, Asia Motor France e o./Comissão, T-387/94, Colect., p. II-961, n.ºs 103 e 104).
- 95 Aliás, também resulta da jurisprudência que o preciso alcance da fundamentação depende da natureza do acto em causa e das circunstâncias em que foi adoptado (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Janeiro de 1981, Alemanha/Comissão, 819/79, Recueil, p. 21, n.º 19). Em especial, o Tribunal precisou no n.º 85 do acórdão Automec II que a obrigação de fundamentação prevista no artigo 190.º do Tratado constitui um meio essencial da fiscalização jurisdicional quanto à utilização que faça a Comissão do conceito do interesse comunitário para rejeitar certas denúncias.
- 96 O Tribunal considera que, no caso concreto, a Comissão respeitou esta obrigação de fundamentação. Com efeito, a decisão de 17 de Fevereiro de 1995 enuncia de forma circunstanciada as razões específicas da rejeição da denúncia, referindo-se precisamente ao contexto do processo. Longe de se referir abstractamente ao conceito do interesse comunitário, a decisão precisa claramente no seu n.º 12 que a

denúncia deve ser rejeitada pelo facto de o acordo preliminar REIMS obviar à objecção principal da Comissão relativamente ao acordo CEPT.

- 97 O argumento de que a Comissão não teria justificado a sua decisão no respeito dos três critérios enunciados no n.º 86 do acórdão *Automec II*, já referido, também não colhe. Com efeito, foi já decidido *supra*, no âmbito do exame do terceiro fundamento, que a Comissão não está obrigada a só ponderar a oportunidade da rejeição da denúncia em causa à luz dos referidos critérios. Não está, portanto, obrigada a fundamentar a sua decisão de rejeição só e unicamente em função desses critérios.
- 98 Além disto, no acórdão *BAT e Reynolds/Comissão*, já referido (n.ºs 23 e 24), o Tribunal de Justiça considerou que o processo administrativo serve, entre outros aspectos, para as empresas interessadas adaptarem os acordos ou práticas impugnados às regras do Tratado e que esta possibilidade pressupõe o direito de as empresas e a Comissão procederem a negociações confidenciais com vista a determinar as modificações susceptíveis de esvaziar as acusações desta última. Portanto, os interesses legítimos dos autores da denúncia estão plenamente salvaguardados desde que sejam informados do resultado dessas negociações, face ao qual a Comissão encara a possibilidade de arquivar as suas denúncias, sem, contudo, terem o direito de acesso aos precisos documentos que foram objecto das referidas negociações. Em todo o caso, a recorrente tem ainda a oportunidade de apresentar as suas observações sobre o acordo preliminar REIMS quando da análise deste acordo à luz do artigo 85.º, n.ºs 1 e 3, do Tratado no quadro da notificação deste acordo referida *supra*.
- 99 Tendo a Comissão fundamentado correctamente a sua decisão no que se refere às razões pelas quais a existência do acordo preliminar REIMS justificava a falta de interesse comunitário em prosseguir o seu inquérito, o Tribunal considera que esta instituição também explicou suficientemente em que medida a adopção de uma decisão de proibição teria enfraquecido a determinação dos OPP em participarem concomitantemente no processo de negociação do acordo preliminar REIMS.

100 Quanto ao mais, o n.º 12 da decisão impugnada fornece explicações suficientes no que se refere ao carácter especulativo das informações relativas ao acordo preliminar REIMS que estava na posse da Comissão. Em que medida a Comissão podia licitamente invocar essas informações alegadamente especulativas foi apreciada no âmbito da análise do terceiro fundamento, julgado improcedente *supra*.

101 Por todas estas razões, improcede o quinto fundamento.

Quanto ao sexto fundamento, baseado em violação de certos princípios gerais de direito

Argumentos das partes

102 A recorrente invoca, numa primeira parte, que a Comissão violou os princípios da segurança jurídica e da protecção da confiança legítima, na medida em que não velou pelo respeito, contrariamente ao que deu a entender, do direito da concorrência. Recorda que a Comissão precisou no processo que deu lugar ao acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 6 de Outubro de 1994, Tetra Pak/Comissão (T-83/91, Colect., p. II-755, n.º 29), que «... ninguém pode legitimamente esperar escapar às consequências de acções passadas alterando simplesmente a sua conduta para o futuro».

103 Numa segunda parte, defende que a Comissão violou o princípio da proporcionalidade ao encerrar o processo. Com efeito, a fraqueza dos meios criados, bem como o carácter aleatório do acordo REIMS, são desproporcionados relativamente à violação flagrante do direito da concorrência que constitui o acordo CEPT.

- 104 Numa terceira parte, alega que a Comissão violou o princípio de não discriminação, na medida em que a sua denúncia terá sido objecto de um tratamento diferente do reservado a processos que suscitam problemas semelhantes.
- 105 Por fim, numa quarta parte, considera que a Comissão violou o princípio da boa-administração ao obrigá-la, por várias vezes, a agir através das adequadas vias de direito.
- 106 A Comissão limita-se a recordar que resulta do acórdão Tremblay e o./Comissão, já referido, que o autor de uma denúncia não goza do direito de obter uma decisão quanto à existência de uma infracção e que, portanto, não pode invocar qualquer confiança legítima na obtenção dessa decisão. Nega, quanto ao mais, ter desrespeitado os princípios gerais que são invocados pela recorrente.

Apreciação do Tribunal

- 107 No que se refere à primeira parte do presente fundamento, não se pode considerar que a Comissão tenha violado o princípio da segurança jurídica ou o princípio da protecção da confiança legítima, na medida em que, como resulta da jurisprudência citada pela Comissão, o autor de uma denúncia não pode ser considerado como tendo o direito de obter da Comissão uma decisão de condenação. Conclui-se, além disso, do exame feito pelo Tribunal do terceiro fundamento que, ao adoptar a decisão de 17 de Fevereiro de 1995, a Comissão invocou licitamente o conceito do interesse comunitário para rejeitar a denúncia, sem violar o seu poder de apreciação.
- 108 A crítica suscitada na segunda parte do presente fundamento remete, na realidade, para a questão de saber em que medida a Comissão tinha o direito de invocar a existência do acordo preliminar REIMS para rejeitar a denúncia da recorrente. Esta

crítica deve, portanto, ser rejeitada pelos mesmos motivos expostos *supra* no âmbito do exame da terceira parte do terceiro fundamento.

- 109 Quanto à terceira parte do presente fundamento, há que salientar que a recorrente não demonstrou que, numa situação comparável à do caso em apreço, a Comissão, contrariamente à sua posição no presente processo, tenha condenado as empresas em causa. Consequentemente, a recorrente não demonstrou a alegada violação do princípio da não discriminação.
- 110 Por último, resulta do que precede e do facto de a Comissão ter licitamente invocado a ausência de interesse comunitário, que a Comissão não violou o princípio de boa-administração.
- 111 Pelo conjunto destas razões, improcede o sexto fundamento.

Quanto ao pedido de apresentação de documentos

- 112 Nas suas observações quanto aos pedidos de intervenção, a recorrente concluiu pedindo que o Tribunal se dignasse ordenar a apresentação do acordo preliminar REIMS.
- 113 No quadro das medidas de organização do processo, o Tribunal solicitou a apresentação deste documento. Esta solicitação foi satisfeita.

Quanto às despesas

- 114 Por força do n.º 2 do artigo 87.º do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se tal tiver sido requerido. Tendo a recorrente sido vencida nos seus pedidos e tendo-o requerido a Comissão e o interveniente La Poste, há que condenar a recorrente nas despesas. O Post Office, que nada requereu quanto às despesas, suportará as suas próprias despesas.
- 115 O Reino Unido suportará as suas próprias despesas, em aplicação do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do referido regulamento.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE PRIMEIRA INSTÂNCIA (Terceira Secção Alargada)

decide:

- 1) É negado provimento ao recurso de anulação.

- 2) A recorrente suportará as suas próprias despesas, bem como as despesas da Comissão e as de La Poste.

3) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e o Post Office suportarão as suas próprias despesas.

Vesterdorf

Briët

Lindh

Potocki

Cooke

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Setembro de 1998.

O secretário

O presidente

H. Jung

B. Vesterdorf