

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM
(tredje avdelningen i utökad sammansättning)
den 16 september 1998 *

I mål T-110/95,

International Express Carriers Conference (IECC), branschorganisation bildad enligt schweizisk rätt, Genève (Schweiz), företrädd av advokaten Éric Morgan de Rivery, Paris, och advokaten Jacques Derenne, Bryssel och Paris, delgivningsadress: advokatbyrån Alex Schmitt, 62, avenue Guillaume, Luxemburg,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, inledningsvis företrädd av Francisco Enrique González Díaz, rättstjänsten och Rosemary Caudwell, nationell tjänsteman med förordnande vid kommissionen, därefter av Rosemary Caudwell och Fabiola Mascardi, nationell tjänsteman med förordnande vid kommissionen, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av Nicholas Forwood, QC, delgivningsadress: rättstjänsten, Carlos Gómez de la Cruz, Centre Wagner, Kirchberg, Luxemburg,

svarande,

* Rättegångsspråk: engelska.

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, företrätt av Stephanie Ridley, Treasury Solicitor's Department och, under det muntliga förfarandet, av Nicholas Green, QC, båda i egenskap av ombud, delgivningsadress: Förenade kungarikets ambassad, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

La Poste, företrädd av advokaterna Hervé Lehman och Sylvain Rieuneau, Paris, delgivningsadress: advokatbyrån Aloyse May, 31, Grand-Rue, Luxemburg,

och

Post Office, företrädd av Ulick Bourke, Solicitor of the Supreme Court of England and Wales och, under det muntliga förfarandet, även av Stuart Isaacs, QC, och Sarah Moore, barrister, delgivningsadress: advokatbyrån Loesch och Wolter, 11, rue Goethe, Luxemburg,

intervenienter,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 17 februari 1995 att slutgiltigt avslå den del av det klagomål som sökanden framställt den 13 juli 1988 som avsåg ett avtal om prisfastställelse som i oktober 1987 hade ingåtts mellan olika offentliga postoperatörer,

meddelar

II - 3610

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(tredje avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordförande B. Vesterdorf samt domarna C. P. Briët, P. Lindh, A. Potocki och J. D. Cooke,

justitiesekreterare: byrådirektören J. Palacio González,

med hänsyn till det skriftliga förfarandet och efter det muntliga förfarandet den 13 maj 1997,

följande

Dom

Bakgrund till tvisten

International Express Carriers Conference (IECC) och remail

- 1 International Express Carriers Conference (IECC) är en sammanslutning som företräder intressena hos vissa företag som tillhandahåller kurirtjänster. Dess medlemmar erbjuder bland annat tjänster i form av så kallad remail (vidaresändning av post), vilken består i att transportera post från landet A till landet B för att lämna den till den lokala offentliga postoperatör som ombesörjer den slutliga befordran inom det egna territoriet eller till landet A eller C.

- 2 Vanligen görs åtskillnad mellan följande tre kategorier av remail:
- "Remail ABC", som innebär att post med ursprung i landet A transporteras av privata bolag och införs i landet B:s allmänna postnät för att via det traditionella internationella postnätet befordras till landet C, där postens slutadressat har sin hemvist.
 - "Remail ABB", som innebär att post med ursprung i landet A transporteras av privata bolag och införs i landet B:s allmänna postnät för att befordras till postens slutadressat som har sin hemvist i landet B.
 - "Remail ABA", som innebär att post med ursprung i landet A transporteras av privata bolag och införs i landet B:s allmänna postnät för att via det traditionella internationella postnätet återsändas till landet A, där postens slutadressat har sin hemvist.
- 3 Till dessa tre typer av remail kan läggas så kallad icke-fysisk remail. Denna typ av remail innebär att information med ursprung i landet A på elektronisk väg transporteras till landet B, där den som sådan eller efter bearbetning trycks på papper samt transporteras och införs i det allmänna postnätet i landet B eller C, för att via det traditionella internationella postnätet befordras till landet A, B eller C, där postens slutadressat har sin hemvist.

Terminalavgifter och konventionen om Världspostföreningen

- 4 Konventionen om Världspostföreningen (UPU) antogs den 10 juli 1964 inom ramen för Förenta nationerna. Samtliga medlemsstater i Europeiska gemenskapen

är anslutna till konventionen, som utgör ramen för samarbetet mellan postförvaltningar över hela världen. Det är inom denna ram som man har upprättat Europeiska post- och telesammanslutningen (nedan kallad CEPT), i vilken alla de europeiska postförvaltningar som är föremål för sökandens klagomål ingår.

- 5 I postverksamheten medför sorteringen av inkommande post och utdelningen av denna post till adressaterna betydande kostnader för de offentliga postoperatörerna. UPU:s medlemmar antog därför år 1969 ett system med fasta kompensationsavgifter som fastställs beroende på typen av post och som kallas terminalavgifter. Detta går tillbaka till en princip som har gällt sedan UPU grundades och som innebär att varje offentlig postoperatör tar på sig kostnaderna för sortering och utdelning av inkommande post utan att fakturera de offentliga postoperatörerna i det land där posten har sitt ursprung. Det ekonomiska värdet av den utdelningsservice som de olika postförvaltningarna tillhandahåller, dessa förvaltningars kostnadsstruktur och de avgifter som tas ut av kunderna kan skilja sig väsentligt åt. Skillnaden mellan priset för nationella och internationella försändelser i olika medlemsstater och "terminalavgifternas" höga nivå jämfört med de olika priser som gäller på det nationella planet utgör de avgörande orsakerna till fenomenet remail. De som tillhandahåller remail har nämligen bland annat för avsikt att dra fördelar av dessa prisskillnader genom att erbjuda affärsbolag transport av deras post till de offentliga postoperatörer som erbjuder de bästa villkoren vad avser pris i förhållande till kvalitet beträffande en viss destination.

- 6 I artikel 23 i 1984 års UPU-konvention, som blev artikel 25 i 1989 års UPU-konvention, anges följande:

"1. Inget medlemsland har skyldighet att befordra eller dela ut till adressaterna sådana brevfrösendelser som avsändare, vilka har sin hemvist på dess territorium, postar eller låter postas i ett främmande land i avsikt att utnyttja det lägre porto som gäller där. Detsamma gäller frösendelser som postas i stora kvantiteter, oavsett om detta görs i syfte att utnyttja ett lägre porto eller inte.

2. Punkt 1 skall utan åtskillnad tillämpas både på försändelser som iordningsställs i det land där avsändaren bor och sedan transporteras över gränsen och på försändelser som iordningsställs i ett främmande land.

3. Den berörda förvaltningen har rätt att antingen returnera försändelsen till ursprunget eller påföra porto till inhemsk taxa. Om avsändaren vägrar betala detta porto, kan förvaltningen förfara med försändelsen i enlighet med vad som föreskrivs i den inhemska lagstiftningen.

4. Inget medlemsland har skyldighet att acceptera, befordra eller dela ut till adressaterna sådana brevårsändelser som avsändare har postat eller låtit posta i stor kvantitet i ett annat land än det där de har sin hemvist. Den berörda förvaltningen har rätt att antingen återsända sådana försändelser till ursprunget eller returnera dem till avsändaren utan att återbetala portot.”

IECC:s klagomål och 1987 års CEPT-avtal.

7 Den 13 juli 1988 framställde IECC ett klagomål till kommissionen med stöd av artikel 3.2 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar 85 och 86 (EGT 13, 1962, s. 204, svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8, nedan kallad förordning nr 17). I huvudsak anförde klaganden för det första att vissa offentliga postoperatörer i Europeiska gemenskapen och i tredje land i oktober 1987 hade ingått ett avtal i Bern om prisfastställelse beträffande terminalavgifter (nedan kallat CEPT-avtalet), och för det andra att vissa offentliga postoperatörer avsåg att tillämpa ett avtal om marknadsuppdelning, genom att med stöd av artikel 23 i UPU-konventionen vägra dela ut brev som postats av en kund hos en offentlig postoperatör i ett annat land än det där kunden har sin hemvist.

8 I den del av klagomålet som rörde CEPT-avtalet förtydligade IECC att ett stort antal offentliga postoperatörer i gemenskapen, vid ett möte i Förenade kungariket

år 1987, hade undersökt möjligheten att driva en gemensam politik för att motarbeta konkurrensen från de privata bolag som erbjuder remail. En arbetsgrupp som upprättats inom ramen för CEPT hade lämnat ett förslag som i huvudsak innebar att terminalavgifterna skulle höjas, att det skulle antas en gemensam uppförandekodex samt att kundservicen skulle förbättras. I oktober 1987 skulle denna arbetsgrupp således ha antagit nya regler beträffande terminalavgifterna, CEPT-avtalet, och föreslagit en ny fast avgiftsnivå som i realiteten var högre än tidigare.

- 9 Det är vidare obestritt att fjorton offentliga postoperatörer, däribland tolv från Europeiska gemenskapen, den 17 januari 1995 undertecknade ett preliminärt avtal om terminalavgifter, vilket var tänkt att ersätta 1987 års CEPT-avtal. I det så kallade Reims-avtalet (system med ersättning för utdelning av gränsöverskridande post mellan offentliga postoperatörer som tillhandahåller en obligatorisk allmän postbefordringsservice) föreskrivs i huvudsak ett system genom vilket postförvaltningen på mottagarorten tar ut ersättning från postförvaltningen på ursprungsorten med en fast procentsats av sitt inrikesporto för varje enskild brev försändelse som den tar emot. En slutlig version av detta avtal undertecknades den 13 december 1995 och delgavs kommissionen den 19 januari 1996 (EGT C 42, 1996, s. 7).

Kommissionens handläggning av klagomålet

- 10 De offentliga postoperatörer som utpekats i sökandens klagomål inkom med svar på kommissionens frågor i november 1988. Under perioden juni 1989 till februari 1991 ägde en omfattande skriftväxling rum mellan å ena sidan IECC och å andra sidan olika tjänstemän vid generaldirektoratet för konkurrens (GD IV) samt kommissionsledamöterna Martin Bangemanns och Leon Brittans kanslier.
- 11 Den 18 april 1991 underrättade kommissionen IECC om att den "hade beslutat inleda ett förfarande enligt bestämmelserna i förordning nr 17 ... på grundval av artiklarna 85.1 och 86 i EG-fördraget".

- 12 Den 7 april 1993 underrättade kommissionen IECC om att den hade antagit ett meddelande om anmärkningar den 5 april 1993 och att detta meddelande hade tillställts de berörda offentliga postoperatörerna.
- 13 Den 26 juli 1994 anmodade IECC kommissionen, med tillämpning av artikel 175 i fördraget, att tillställa sammanslutningen en skrivelse, i enlighet med artikel 6 i kommissionens förordning nr 99/63/EEG av den 25 juli 1963 om sådana förhör som avses i artikel 19.1 och 19.2 i rådets förordning nr 17 (EGT 127, 1963, s. 2268, svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 32, nedan kallad förordning 99/63), för det fall att kommissionen inte ansåg det nödvändigt att fatta ett beslut om förbud gentemot de offentliga postoperatörerna.
- 14 Den 23 september 1994 tillställde kommissionen IECC en skrivelse i vilken den klargjorde sin avsikt att avslå den del av klagomålet som rörde tillämpningen av artikel 85 i fördraget på CEPT-avtalet och anmodade IECC att inkomma med synpunkter, i enlighet med artikel 6 i förordning nr 99/63.
- 15 Genom skrivelse av den 23 november 1994 inkom IECC med synpunkter på kommissionens skrivelse och anmodade samtidigt kommissionen att ta ställning till klagomålet.
- 16 Den 15 februari 1995 väckte IECC passivitetstalan, eftersom den ansåg att kommissionen inte hade tagit ställning i den mening som avses i artikel 175 i fördraget. Målet registrerades under målnummer T-28/95. Två dagar senare, den 17 februari 1995, underrättade kommissionen IECC om sitt slutliga beslut att avslå IECC:s klagomål vad avsåg tillämpningen av artikel 85 i fördraget på CEPT-avtalet. Det är detta beslut som är föremål för förevarande talan (nedan kallat beslutet av den 17 februari 1995).

17 I beslutet av den 17 februari 1995 uppgav kommissionen följande:

”5. ... Vår huvudsakliga invändning mot det system med terminalavgifter som faststälts i 1987 års CEPT-avtal var att detta system inte hade grundats på de kostnader som postförvaltningarna har för hanteringen av inkommande nationell post ... I meddelandet om anmärkningar underströks följaktligen att den avgift som postförvaltningarna tar ut för att hantera inkommande internationell post borde vara grundad på de kostnader som förorsakas dessa förvaltningar.

6. Kommissionen medgav att det kunde vara svårt att göra en precis beräkning av dessa kostnader och förklarade att det inhemska portot kunde anses vara en lämplig utgångspunkt för det ändamålet ...

8. ... Kommissionen har hållits underrättad om den stegvisa utveckling som lett fram till det föreslagna 'Reims-systemet'. Den 17 januari 1995 undertecknade fjorton offentliga postoperatörer ... ett preliminärt avtal rörande terminalavgifter, vilket är tänkt att börja gälla från och med den 1 januari 1996. Enligt de informella uppgifter som har lämnats av International Post Corporation föreskriver det nyligen undertecknade preliminära avtalet ett system genom vilket den offentliga postoperatören på mottagarorten fakturerar den offentliga postoperatören på ursprungsorten ett belopp motsvarande en fast procentsats av sitt inrikesporto för varje brev-försändelse som den tar emot.

9. Kommissionen har således noterat att de offentliga postoperatörerna aktivt anstränger sig för att utforma ett system med nya avgifter och anser för närvarande att parterna försöker stilla kommissionens farhågor i fråga om konkurrensrätten, vilka väcktes genom Ert klagomål rörande det tidigare systemet. Det är knappast sannolikt att ett fortsatt överträdelseförfarande i fråga om 1987 års CEPT-avtal, som snart inte längre kommer att tillämpas, skulle leda till ett gynnsammare resultat för era kunder. Ett beslut om förbud skulle troligen helt enkelt leda till en försening av den grundläggande reform och omstrukturering av terminalavgiftssystemet som just nu pågår, medan det ändrade systemet borde vara genomfört

inom en snar framtid. Mot bakgrund av den dom som meddelats ... i målet Automec II, anser kommissionen att det skulle vara oförenligt med gemenskapsintresset att ägna kommissionens begränsade resurser åt att på det nuvarande stadiet försöka lösa den genom klagomålet väckta frågan om terminalavgifterna med ett beslut om förbud.

...

12. ... Reims-systemet förefaller dock ge alternativ, åtminstone för en övergångsperiod, till de restriktiva klausuler som tidigare bekymrade kommissionen. Trots eventuella brister säkerställer Reims-systemet bland annat ett samband mellan terminalavgifterna och den inhemska portostrukturen ...

13. Kommissionen kommer utan tvekan att företa en fördjupad undersökning av det framtida Reims-systemet och dess genomförande i förhållande till konkurrensreglerna. Den kommer särskilt att utreda frågan om gemenskapsintresse, vad avser såväl reformen i sig som den takt i vilken den genomförs ...”

18 Den 6 april 1995 tillställde kommissionen sökanden ett beslut genom vilket den avtog andra delen av klagomålet, med avseende på spärrandet av remail av typen ABA. Detta beslut är föremål för mål T-133/95.

19 Den 14 augusti 1995 fattade kommissionen ett beslut rörande tillämpningen av konkurrensreglerna på användningen av artikel 23 i UPU-konventionen för att spärra remail av typen ABC. Detta beslut är föremål för mål T-204/95.

Förfarande

- 20 Sökanden har väckt förevarande talan genom ansökan som ingavs till förstainstansrättens kansli den 28 april 1995.
- 21 Genom beslut av den 6 februari 1996 biföll ordföranden på förstainstansrättens tredje avdelning, i utökad sammansättning, ansökningarna från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, Post office och La Poste om att få intervensera till stöd för kommissionens yrkanden.
- 22 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (tredje avdelningen i utökad sammansättning) att inleda det muntliga förfarandet. Såsom processledande åtgärd anmodade rätten vissa parter att förete handlingar och besvara vissa frågor, antingen skriftligen eller muntligen vid förhandlingen. Parterna efterkom denna anmodan.
- 23 I enlighet med artikel 50 i rättegångsreglerna har målen T-28/95, T-110/95, T-133/95 och T-204/95, som anhängiggjorts av samma sökanden och som rör samma sak, förenats med avseende på det muntliga förfarande, genom beslut av ordföranden på tredje avdelningen i utökad sammansättning den 12 mars 1997.
- 24 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid offentligt sammanträde den 13 maj 1997.
- 25 Den 26 september 1997 begärde sökanden att det muntliga förfarandet skulle återupptas, i enlighet med artikel 62 i rättegångsreglerna. På förstainstansrättens förfrågan förklarade kommissionen, Post Office och La Poste att de inte fann någon anledning att återuppta det muntliga förfarandet. Den 26 februari 1998 begärde sökanden ånyo att det muntliga förfarandet skulle återupptas. Förstainstansrätten

fann att det, med hänsyn till de handlingar som sökanden företett, inte fanns anledning att bifalla begäran. Det förhöll sig nämligen så, att de nya omständigheter som sökanden åberopat till stöd för sin begäran antingen inte utgjorde omständigheter som var avgörande för tvisten i fråga eller inskränkte sig till att påvisa sådana händelser som uppenbarligen hänförde sig till tiden efter det att det omtvistade beslutet hade fattats. Dessa händelser kunde följaktligen inte påverka beslutets giltighet.

Parternas yrkanden

26 Sökanden har yrkat att förstainstansrätten skall

- ogiltigförklara beslutet av den 17 februari 1995,
- besluta om varje annan åtgärd som rätten finner lämplig för att få kommissionen att följa artikel 176 i fördraget,
- förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Vidare har sökanden, i sitt yttrande över interventionsinlagorna, yrkat att förstainstansrätten skall

- avslå interventionsansökan från Post Office,
- förplikta intervenienterna att ersätta de kostnader som är knutna till yttrandet över interventionen, och
- besluta om företeende av det preliminära Reims-avtalet.

- 28 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall
- ogilla talan, och
 - förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.
- 29 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och Post Office har yrkat att förstainstansrätten skall ogilla talan.
- 30 La Poste har yrkat att förstainstansrätten skall
- ogilla talan, och
 - förplikta sökanden att ersätta kostnaderna för La Postes intervention.

Huruvida interventionsansökan från Post Office kan upptas till prövning

- 31 Enligt sökanden är interventionsansökan från Post Office oförenlig med artikel 116.4 a i rättegångsreglerna, eftersom den inte anger vilken part den är avsedd att stödja, och den måste därför avslås.
- 32 Enligt artikel 37.3 i domstolens EG-stadga och artikel 116.4 a i förstainstansrättens rättegångsregler får interventionsinlagan endast ha till föremål att stödja ett

yrkande som framställts av en av parterna i målet. Av interventionsansökan från Post Office framgår dock att interventionen är avsedd att stödja kommissionens yrkande, även om det inte finns något uttryckligt yrkande i detta hänseende. Sökanden kan således inte ha svävat i någon större osäkerhet beträffande räckvidden av eller syftet med interventionsansökan. Det bör vidare erinras om att interventionsansökan från Post Office innehöll, i enlighet med artikel 115.2 e i rättegångsreglerna, uppgifter om de yrkanden som intervenienten önskar stödja genom interventionen och att det i punkt 1 i slutet i ovannämnda beslut av den 6 februari 1996 angavs att Post Office tilläts intervensera "till stöd för svarandens yrkanden". Mot denna bakgrund skall sökandens yrkande ogillas.

Huruvida yrkandet att förstainstansrätten skall ålägga kommissionen att vidta lämpliga åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 176 i fördraget kan upptas till prövning

- 33 Enligt fast rättspraxis är det inte gemenskapsdomstolens uppgift att ålägga gemenskapsinstitutionerna att handla eller att sätta sig i deras ställe när den prövar en rättsakts lagenlighet. Enligt artikel 176 i fördraget åligger det den berörda institutionen att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa en dom som meddelats i ett mål om ogiltigförklaring.
- 34 Sökandens yrkande på denna punkt skall således avvisas.

Saken

- 35 IECC har anfört sex grunder till stöd för sin talan om ogiltigförklaring. Enligt den första grunden har artikel 85.1 i fördraget åsidosatts. Enligt den andra grunden har artikel 4.1 i förordning nr 17 och artikel 85.3 i fördraget åsidosatts. Som tredje grund har sökanden åberopat felaktig rättstillämpning och en uppenbart oriktig

bedömning av omständigheterna. Som fjärde grund har sökanden åberopat maktmissbruk. Enligt den femte grunden har artikel 190 i fördraget åsidosatts. Slutligen har, enligt den sjätte grunden, vissa allmänna rättsprinciper åsidosatts.

- 36 I förevarande mål finns anledning att först pröva talan på sökandens tredje grund.

Den tredje grunden: Felaktig rättstillämpning och en uppenbart oriktig bedömning i samband med kommissionens bedömning av ärendets gemenskapsintresse

Parternas argument

- 37 Som första delgrund har sökanden anfört att kommissionen inte längre hade rätt att åberopa bristen på "gemenskapsintresse" till stöd för sitt avslag på sökandens klagomål, eftersom detta klagomål slutgiltigt hade handlagts och kommissionen hade fastslagit att det förelåg en överträdelse av artikel 85 i fördraget (förslag till avgörande av domaren David Edward, med uppdrag som generaladvokat, inför förstainstansrättens dom av den 18 september 1992 i mål T-24/90, Automec II mot kommissionen, REG 1992, s. II-2223, punkt 105, svensk specialutgåva, volym 13, nedan kallad domen i målet Automec II). Det är nämligen endast i följande två fall som kommissionen kan besluta att inte göra en fördjupad handläggning av ärendet, nämligen dels då den anser att artiklarna 85 och 86 i fördraget inte har åsidosatts, dels då den efter en preliminär undersökning finner att det berörda ärendet inte förtjänar att behandlas med förtur, på grund av bristande gemenskapsintresse (förstainstansrättens dom av den 24 januari 1995 i mål T-114/92, BEMIM mot kommissionen, REG 1995, s. II-147). När dessa preliminära faser av förfarandet är överståndna, kan kommissionen inte längre åberopa kriteriet gemenskapsintresse.
- 38 Som andra delgrund har sökanden gjort gällande att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning och en uppenbart oriktig bedömning när den

bedömde ärendets gemenskapsintresse. Sökanden hävdar nämligen att det i förevarande fall låg i gemenskapens intresse att undersökningen i ärendet fullföljdes, på grund av den återopade överträdelsens betydelse för den gemensamma marknaden, sannolikheten av att denna överträdelse skulle kunna fastställas och omfattningen av de nödvändiga undersökningsåtgärderna (domen i målet Automec II, punkt 86). Sökanden har vidare framhållit att det saknas alternativa lösningar till ett kommissionsbeslut om förbud, eftersom ett väckande av talan vid nationell domstol vore olämpligt med hänsyn till CEPT-avtalets internationella karaktär. Under sådana omständigheter bör ett avslaget klagomål anses utgöra en vägran att handlägga (*déni de justice*). Slutligen erinras om att kommissionen, i det meddelande om anmärkningar som riktades till de offentliga postoperatörerna, har förklarat att "det föreligger en verklig fara för att den praxis som upphörde i och med att förfarandet inleddes skall återupptas, och att det därför är nödvändigt att klargöra rättsläget". Detta konstaterande borde således ha föranlett kommissionen att fatta ett beslut som fastställde att konkurrensrätten överträtts, och det i än högre grad som sagda överträdelse ännu inte hade upphört.

- 39 Som tredje delgrund har sökanden gjort gällande att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning och en uppenbart oriktig bedömning av omständigheterna, då den avslog klagomålet genom att hänvisa till förslaget till Reims-avtalet.
- 40 Sökanden anser för det första att kommissionen gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning, då den vägrade fatta ett beslut om förbud mot CEPT-avtalet, på grund av att det hade utarbetats ett förslag till avtal som var tänkt att ersätta CEPT-avtalet. Dessutom gjorde kommissionen en uppenbart felaktig bedömning av omständigheterna, då den förklarade att ett beslut om förbud mot CEPT-avtalet "helt enkelt [skulle] leda till en försening av den grundläggande reform och omstrukturering av terminalavgiftssystemet som just nu pågår", trots att det framgår av handlingarna i målet att det endast är under påtryckning av kommissionen som de offentliga postoperatörerna har accepterat att reformera CEPT-systemet. Ett beslut om förbud skulle således ha tvingat de offentliga postoperatörerna att omedelbart införa ett nytt system.
- 41 Vidare anser sökanden att kommissionens bedömning av förslaget till Reims-avtalet var oriktig, eftersom detta avtal ännu vid den tidpunkt då det omtvistade beslutet fattades varken var slutgiltigt eller hade undertecknats av de berörda

parterna, och eftersom pressen hade påvisat att vissa parter inte tänkte underteckna avtalet. Kommissionen gjorde följaktligen en uppenbart oriktig bedömning av omständigheterna (se i detta hänseende förstainstansrättens dom av den 18 maj 1994 i mål T-37/92, BEUC och NCC mot kommissionen, REG 1994, s. II-285, punkt 59), eftersom den inte fastställde att förslaget till Reims-avtalet med säkerhet skulle få den konstaterade överträdelsen att upphöra.

- 42 Sökanden har slutligen gjort gällande att Reims-avtalet föreskriver en alltför lång övergångsperiod och har diskriminerande inslag. Avtalet innebär för övrigt att ett visst antal rättsstridiga bestämmelser i CEPT-avtalet fortsätter att gälla, utan att det för den skull medför en lösning på de problem som uppmärksammats i klagomålet (se domen i ovannämnda målet BEUC och NCC mot kommissionen, punkt 54).
- 43 Kommissionen har beträffande den första delgrunden erinrat om att den, enligt förstainstansrättens dom av den 24 januari 1995 i mål T-5/93, Tremblay m. fl. mot kommissionen (REG 1995, s. II-185) inte kan anses skyldig att fatta ett beslut om förbud, ens för det fall att den har fastställt att ett beteende utgör en överträdelse av konkurrensreglerna.
- 44 Vad beträffar den andra delgrunden, anser kommissionen att listan över de kriterier som räknas upp i punkt 86 i domen i det ovannämnda målet Automec II inte är uttömmande och att den kunde utgå från de offentliga postoperatörernas uppenbara önskan att övergå till Reims-systemet.
- 45 Kommissionen har slutligen förnekat att den på något vis skulle ha gjort sig skyldig till en oriktig bedömning eller felaktig rättstillämpning, när den tog ställning till Reims-avtalet.

Förstainstansrättens bedömning

- 46 Enligt fast rättspraxis kan artikel 3 i förordning nr 17 inte anses ge den som framställer en ansökan med stöd av denna artikel rätt att erhålla ett beslut av kommissionen, i den mening som avses i artikel 189 i EG-fördraget, beträffande förekomsten av en överträdelse av artikel 85 och/eller artikel 86 i fördraget (se bland annat

domen i det ovannämnda målet BEMIM mot kommissionen, punkt 62). Kommissionen har dessutom rätt att avslå ett klagomål, när den konstaterar att ärendet inte har tillräckligt gemenskapsintresse för att motivera en fortsatt handläggning (se domen i det ovannämnda målet BEMIM mot kommissionen, punkt 80).

- 47 När kommissionen avslår ett klagomål på grund av bristande gemenskapsintresse, är den granskning av åtgärdens lagenlighet som förstainstansrätten skall företa avsedd att kontrollera att det omtvistade beslutet inte är fattat på grundval av materiellt otillförlitliga fakta eller genom en felaktig rättstillämpning och att det inte heller har gjorts en uppenbart oriktig bedömning eller förekommit maktmissbruk (domen i målet Automec II, punkt 80).
- 48 I förevarande mål har sökanden som första delgrund anfört att kommissionen inte kunde avslå klagomålet på grund av bristen på tillräckligt gemenskapsintresse utan att göra sig skyldig till felaktig rättstillämpning, med hänsyn till det framskridna stadiet i undersökningen. Denna argumentation kan inte gottas.
- 49 En sådan tolkning skulle nämligen inte bara strida mot själva lydelsen av artikel 3.1 i förordning nr 17, enligt vilken kommissionen "kan" fatta ett beslut beträffande förekomsten av den påstådda överträdelsen, utan skulle dessutom stå i strid med en fast rättspraxis (se bland annat domstolens dom av den 18 oktober 1979 i mål 125/78, GEMA mot kommissionen, REG 1979, s. 3173, punkt 17; svensk specialutgåva, volym 4, s. 579), enligt vilken den som har framställt klagomål saknar rätt att erhålla ett beslut av kommissionen enligt artikel 189 i fördraget. I detta hänseende har det i domen i det ovannämnda målet BEMIM mot kommissionen preciserats att kommissionen kan fatta beslut om att avskryva ett klagomål på grund av bristen på tillräckligt gemenskapsintresse, inte bara innan den har inlett en undersökning i ärendet, utan även efter att ha vidtagit undersökningsåtgärder, om den kommer fram till en sådan slutsats i detta skede av förfarandet (punkt 81).
- 50 Som andra delgrund har sökanden i huvudsak anfört att kommissionen har åsidosatt rättsreglerna om bedömningen av gemenskapsintresset.

- 51 För att bedöma vilket gemenskapsintresse det finns av en fortsatt undersökning i ärendet måste kommissionen ta hänsyn till förhållandena i det aktuella fallet, och då särskilt till de faktiska och rättsliga uppgifter som lämnats i det klagomål som framställt vid kommissionen. Efter att kommissionen med all erforderlig omsorg har utvärderat de faktiska och rättsliga uppgifter som lämnats av den som framställer klagomål, skall den särskilt ta hänsyn till den påstådda överträdelsens betydelse för den gemensamma marknadens funktion, möjligheten att kunna fastställa dess förekomst och omfattningen av de undersökningsåtgärder som är nödvändiga, för att under bästa tänkbara omständigheter kunna fullgöra sitt uppdrag att säkerställa respekten för artiklarna 85 och 86 (domen i målet Automec II, punkt 86).
- 52 I sin bedömning av gemenskapsintresset är dock kommissionen inte tvungen att enbart ta hänsyn till de kriterier som förstainstansrätten har räknat upp i domen i målet Automec II. Den har således rätt att vid sin bedömning ta hänsyn till andra relevanta uppgifter. Bedömningen av gemenskapsintresset måste nämligen bygga på en undersökning av de förhållanden som gäller i varje enskilt fall, vilken är underställd förstainstansrättens prövning.
- 53 I förevarande fall ger en läsning av hela det omtvistade beslutet vid handen att kommissionen avlog klagomålet, vad avser den påstådda överträdelsen av artikel 85.1 i fördraget, på grund av bristen på gemenskapsintresse, med den motiveringen att de företag som avses i klagomålet skulle ändra det påtalade beteendet i enlighet med kommissionens rekommendationer.
- 54 I detta hänseende vill förstainstansrätten erinra om att omfattningen av kommissionens skyldigheter på det konkurrensrättsliga området skall bedömas mot bakgrund av artikel 89.1 i fördraget, vilken på detta område ger särskilt uttryck för den allmänna kontrolluppgift som har anförtrotts kommissionen genom artikel 155 i fördraget (förstainstansrättens dom av den 14 juli 1994 i mål T-77/92, Parker Pen mot kommissionen, REG 1994, s. II-549, punkt 63).

- 55 Den kontrolluppgift som har anförtrotts kommissionen på det konkurrensrättsliga området omfattar åliggandet att undersöka och bestraffa individuella överträdelser. Den medför också en plikt att föra en allmän politik som syftar till att på konkurrensområdet tillämpa de principer som fastställts i fördraget, och att påverka företagens beteende i denna riktning (domstolens dom av den 7 juni 1983 i de förenade målen 100/80, 101/80, 102/80 och 103/80, *Musique Diffusion française m. fl. mot kommissionen*, REG 1983, s. 1825, punkt 1825; svensk specialutgåva, volym 7).
- 56 Artikel 85 i fördraget ger uttryck för det allmänna mål för gemenskapens verksamhet som anges i artikel 3 g i fördraget, det vill säga upprättandet av en ordning som säkerställer att konkurrensen inom den gemensamma marknaden inte snedvrids (se i detta hänseende domstolens dom av den 13 februari 1979 i mål 85/76, *Hoffmann-La Roche mot kommissionen*, REG 1979, s. 461, punkt 38; svensk specialutgåva, volym 4, s. 315).
- 57 Med hänsyn till detta allmänna mål och den uppgift som har tilldelats kommissionen, finner förstainstansrätten att under förutsättning att beslutet förses med en motivering kan kommissionen besluta att det inte är lämpligt att vidta åtgärder med anledning av ett klagomål som utpekar handlingar som strider mot artikel 85.1 i fördraget, när undersökta fakta ger den rättmätig anledning att tro att de berörda företagens beteende kommer att ändras på ett sätt som gynnar allmänintresset.
- 58 I en sådan situation ankommer det på kommissionen att, inom ramen för sin uppgift att övervaka en korrekt tillämpning av fördragets bestämmelser, besluta om det ligger i gemenskapens intresse att uppmuntra de företag som är föremål för det administrativa förfarandet att ändra sitt beteende med beaktande av de anmärkningar som har framställts mot dessa företag (se, i detta hänseende, dom av den 8 november 1983 i de förenade målen 96/82—102/82, 104/82, 105/82, 108/82 och 110/82, *IAZ m. fl. mot kommissionen*, REG 1983, s. 3369, punkt 15) och avkräva dem en försäkran om att de faktiskt kommer att ändra sitt beteende i enlighet med kommissionens rekommendationer, hellre än att genom beslut formellt konstatera att företagen genom sitt beteende har överträtt fördragets konkurrensregler.

- 59 Kommissionen hade följaktligen rätt att anse att det, under de omständigheter som rådde i förevarande fall och med hänsyn till kommissionens begränsade resurser, var bättre att uppmuntra den pågående reformen av systemet med terminalavgifter än att bestraffa systemet med terminalavgifter genom ett beslut om förbud mot CEPT-avtalet.
- 60 Vad beträffar den påstådda motsägelsen mellan meddelandet om anmärkningar och beslutet av den 17 februari 1995, apropå risken för att de offentliga postoperatörerna skulle återfalla i sitt tidigare beteende, är det tillräckligt att konstatera att kommissionen, i den förklaring som sökanden har återgett (se punkt 38 ovan), hänvisade till den praxis att spärra remail som de offentliga postoperatörerna har utvecklat på grundval av artikel 23 i UPU-konventionen och som är föremål för målen T-133/95 och T-204/95. Detta argument är därför utan relevans i förevarande mål.
- 61 Eftersom kommissionen har valt att uppmuntra de berörda företagen att ändra det påtalade beteendet i enlighet med rekommendationerna i meddelandet om anmärkningar, kan sökanden inte åberopa bristen på alternativa nationella rättsmedel till stöd för att det skall fattas ett beslut om förbud. Kommissionen har nämligen genom att välja detta tillvägagångssätt, i överensstämmelse med sin politik inom postsektorn, i detta fall även bemött de anmärkningar som sökanden har framställt i sitt klagomål och i senare skrivelser rörande det tidigare avgiftssystemet.
- 62 Slutligen har sökanden som tredje delgrund åberopat att kommissionen har gjort en uppenbart oriktig bedömning då den avslagit klagomålet genom att hänvisa till förslaget till Reims-avtalet.
- 63 Detta påstående kan inte godtas. Kommissionen begick nämligen inte något fel när den, vid den tidpunkt då beslutet fattades, ansåg att förslaget till Reims-avtalet gav tillräckliga garantier för en global framgång i de offentliga postoperatörernas förhandlingar om att inrätta ett system grundat på operatörernas faktiska kostnader för posthanteringen på nationell nivå. Trots att förslaget till Reims-avtalet var av övergångskaraktär och hade potentiella brister, vilket kommissionen för övrigt

medgav, innehöll det dokument som åberopades i det omtvistade beslutet redan en tillräckligt utförlig beskrivning av det nya system som grundats på de nationella portosatserna och som skulle införas från den 1 januari 1996. Detta dokument visade att förhandlingarna mellan de offentliga postoperatörerna befann sig i ett mellanskede men att de framskred stadigt. Mot denna bakgrund bör det också understrykas att kommissionen aldrig påstod att förekomsten av förslaget till Reims-avtalet i kraft av själva sakförhållandet (*ipso facto*) undanröjde de konkurrensbegränsande inslag i CEPT-avtalet som hade åberopats av sökanden.

- 64 Sökandens argument, att det preliminära Reims-avtalet föreskriver en alltför lång övergångsperiod och har diskriminerande inslag, kan inte påverka lagenligheten av det ifrågasatta beslutet. Förstainstansrätten kan nämligen inte i detalj pröva samtliga bestämmelser i det preliminära Reims-beslutet, såsom det senare anmäldes till kommissionen, utan att förekomma den granskning av sagda avtal som kommissionen fortfarande skall företa med tillämpning av artikel 85.1 och 85.3 i fördraget med anledning av anmälan.
- 65 De omständigheter som har gett upphov till förevarande mål skiljer sig dessutom från dem som förstainstansrätten prövade i domen i det ovannämnda målet BEUC och NCC mot kommissionen. I sagda dom ogiltigförklarade förstainstansrätten kommissionens beslut på grund av oriktigheter i bedömningen av de fakta som rörde den aktuella överträdelsens upphörande. Denna sakbedömning hänförde sig specifikt till ovannämnda mål och kan inte tillämpas på den aktuella tvisten. I punkt 63 ovan har det för övrigt redan framhållits att kommissionen inte i det ifrågasatta beslutet har påstått att det preliminära Reims-avtalet *ipso facto* undanröjde CEPT-avtalet.
- 66 Vad gäller sökandens argument att kommissionen begick ett fel när den fann att ett beslut om förbud riskerade att bromsa förhandlingarna om det preliminära Reims-avtalet, skall det erinras om att förstainstansrätten enligt fast rättspraxis skall inskränka sig till att kontrollera att det inte har skett en uppenbart oriktig bedömning, när den granskar de slutsatser som kommissionen har dragit av de omständigheter som underkastats dess bedömning (domen i det ovannämnda målet BEMIM mot kommissionen, punkt 72). Förstainstansrätten kan inte, inom ramen för en sådan kontroll, ersätta kommissionens bedömning av den exakta räckvidden

av komplicerade omständigheters konkreta följder med sin egen bedömning (domstolens dom av den 18 mars 1975 i mål 78/74, Deuka, REG 1975, s. 421, punkterna 9 och 10). I förevarande fall kunde kommissionen på rimliga grunder anse att ett beslut om förbud skulle göra ingäendet av det preliminära Reims-avtalet väsentligt mer komplicerat. Den gjorde således inte en uppenbart oriktig bedömning av följderna av ett eventuellt beslut om förbud. Sökandens argument, att de offentliga postoperatörerna tidigare inte skulle ha ändrat sin syn på remail om de inte hade utsatts för påtryckningar från kommissionens sida, påverkar inte det faktum att kommissionen har gjort en rimlig bedömning.

- 67 Sökandens argument att det preliminära Reims-avtalet innebär att ett visst antal rättsstridiga bestämmelser i CEPT-avtalet fortsätter att gälla trots att förlängningen av ett konkurrensbegränsande avtal skulle ha underkänts i punkt 54 i domen i det ovan nämnda målet BEUC och NCC mot kommissionen, måste också förkastas. Sagda mål gällde nämligen en ren förlängning av ett informellt avtal, vilken innebar att avtalet som sådant bestod utan någon ytterligare kontroll från kommissionens sida. I förevarande fall har förslaget till Reims-avtalet, som var formellt undertecknat av de offentliga postoperatörerna och som innebar en grundläggande förändring av tidigare gällande förhållanden, varit föremål för kommissionens ingående granskning av avtalets förenlighet med artikel 85 i fördraget med anledning av ovannämnda anmälan.
- 68 Vad beträffar argumentet att de offentliga postoperatörernas svar på meddelandet om anmärkningar bör anses påvisa en vägran från deras sida att böja sig för kommissionens vilja, skall det påpekas att det inte kan krävas av ett företag som mottar ett meddelande om anmärkningar att det, i utformningen av svaret på detta meddelande, enbart skall uttrycka sin avsikt att rätta sig efter kommissionens ståndpunkt. Ett sådant företag måste nämligen kunna bestrida kommissionens rättsliga och faktiska påståenden. En motsatt tolkning skulle förta meningen med den rätt att svara på meddelandet om anmärkningar som föreskrivs i artikel 3 i förordning nr 99/63 (förstainstansrättens dom av den 12 december 1991 i mål T-30/89, Hilti mot kommissionen, REG 1991, s. II-1439, punkt 35).
- 69 Av vad som ovan anförts följer att talan inte kan vinna bifall på denna grund.

Den första och den andra grunden: Åsidosättande av dels artikel 85.1 i fördraget, dels artikel 4.1 i förordning nr 17 och artikel 85.3 i fördraget

Parternas argument

- 70 Inom ramen för den första grunden har sökanden i huvudsak anfört att kommissionen har fastställt, först i sitt meddelande om anmärkningar och sedan i beslutet av den 17 februari 1995, att CEPT-avtalet innebär en överträdelse av artikel 85 i fördraget. Denna institution skulle därför ha åsidosatt sagda bestämmelse, när den inte fällde de offentliga postoperatörerna och när den avtog sökandens klagomål. Sökanden har i det avseendet åberopat domstolens dom av den 11 april 1989 i mål 66/86, Ahmed Saced Flugreisen och Silver Line Reisebüro (REG 1989, s. 803; svensk specialutgåva, volym 10) punkterna 51 och 52, i vilken domstolen förbjöd gemenskapsinstitutionerna att främja uppkomsten av avtal eller förfaranden som strider mot konkurrensrätten.
- 71 Som andra grund har sökanden gjort gällande att kommissionen, genom att inte ålägga de offentliga postoperatörerna att upphäva CEPT-avtalet sedan den konstaterat att avtalet hade en konkurrensbegränsande verkan, de facto beviljade ett undantag för detta avtal utan att det hade gjorts någon föregående anmälan och utan att de grundläggande villkor som uppställts i artikel 85.3 i fördraget var uppfyllda. Sökanden har också understrukit att kommissionen inte hade rätt att i beslutet om avslag åberopa det berörda ärendets komplexitet som grund för att avstå från att beivra de överträdelser av konkurrensreglerna som begåtts av de offentliga postoperatörerna.
- 72 Kommissionen har för sin del påpekat att det framgår av artikel 3 i förordning nr 17 att den som framställer klagomål saknar rätt att erhålla ett beslut om fastställelse av överträdelse och att kommissionen inte är skyldig att fullfölja ett förfarande fram till dess att det utmynnar i ett slutligt beslut.

- 73 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland anser att förekomsten av en eventuell felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artikel 85.1 i fördraget inte under några omständigheter kan inverka på det ifrågasatta beslutets lagenlighet, eftersom detta beslut inte är grundat på förekomsten av en eventuell överträdelse av denna bestämmelse.

Förstainstansrättens bedömning

- 74 Sökandens första och andra grund bygger huvudsakligen på den premissen att kommissionen i beslutet av den 17 februari 1995 har fastslagit att CEPT-avtalet innebär en överträdelse av artikel 85.1 i fördraget. Denna enda omständighet räcker dock inte för att konstatera att kommissionen i detta fall har gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att inte fatta ett formellt beslut om förbud mot det påtalade agerandet. Såsom framgår av granskningen av förutnämnda grund förhåller det sig nämligen så, att även för det fall att villkoren för tillämpning av artikel 85.1 i fördraget ansågs uppfyllda av kommissionen, skulle denna inte vara skyldig att fatta ett beslut om fastställelse av överträdelsen i fråga, och den kan ange sin uppfattning, att det inte ligger i gemenskapens intresse att fastställa denna överträdelse, i ett beslut om avslag på det klagomål som har gett upphov till undersökningen.
- 75 För övrigt skall sökandens argumentation, enligt vilken kommissionen skulle ha "främjat" ingåendet eller bibehållandet av ett konkurrensbegränsande avtal i den mening som avses i domen i det ovannämnda målet Ahmed Saeed Flugreisen och Silver Line Reisebüro, förkastas. Avslaget på ett klagomål, på den huvudsakliga grunden att Reims-avtalet har ingåtts för att tillmötesgå kommissionens och klagandens främsta invändningar, kan nämligen inte likställas med ett "främjande" från kommissionens sida av det härigenom ersatta CEPT-avtalet.
- 76 Argumentet att kommissionen inte kan åberopa ett konkurrensbegränsande förfarandes komplexitet som grund för att avslå ett klagomål är för sin del verkningslös. Det kan nämligen påpekas att denna institution endast, och helt lagenligt, har

åberopat ärendets komplexitet i punkterna 6 och 10 i beslutet av den 17 februari 1995 för att förklara varför den ansåg att det preliminära Reims-avtalet gav en bättre möjlighet att lösa de problem som var knutna till CEPT-avtalet än ett beslut om förbud. Det ifrågasatta beslutet kan således inte på något sätt tydas som att det som sådant är grundat på ärendets komplexitet och att det skulle vara därför som sökandens klagomål har avslagits.

- 77 Talan kan således inte bifallas på den första eller den andra grunden.

Den fjärde grunden: Maktmissbruk

Parternas argument

- 78 Sökanden anser att kommissionen har gjort sig skyldig till maktmissbruk genom att utnyttja sina befogenheter på konkurrensområdet för att uppnå syften av politisk natur, nämligen att "säkerställa ett gott politiskt klimat i fråga om kommissionens förbindelser med postförvaltningarna och därigenom med medlemsstaterna".
- 79 Sökanden har framhållit att den vid flera tillfällen har tvingats anmoda kommissionen att vidta åtgärder i enlighet med artikel 175 i fördraget och att den på grund av kommissionens överksamhet har måst rikta ett stort antal skrivelser till de ansvariga på denna institution. Vidare anser sökanden att förekomsten av politiska påtryckningar visas av bland annat den tyska postförvaltningens svar på meddelandet om anmärkningar, enligt vilket "klagomålet skorrar illa i det konstruktiva samarbetsklimat som råder mellan postförvaltningarna och kommissionen. För att lindra de politiska skadorna föreslår vi att förfarandet inte fortskrider under den närmaste framtiden". Förekomsten av politiska påtryckningar visas också av

kontrasten mellan olika offentliga uttalanden från kommissionens anställda, vilka utlovat en strikt tillämpning av konkurrensreglerna, och den utdragna behandling som kommissionen senare har ägnat detta ärende liksom slutligen det anonyma uttalande från en av kommissionens ansvariga som publicerades i *The Economist* och som löd: "Ingen bryr sig om detta ärende ...".

80 Sökanden anser att det även är av politisk anledning som kommissionen har försökt samordna behandlingen av klagomålet och antagandet av grönboken om posttjänster år 1992.

81 Slutligen anser sökanden att kommissionens inställning i detta ärende strider mot dess fasta praxis att ingripa mot avtal om prisfastställelse, och att detta endast kan förklaras av de avsevärda politiska påtryckningar som kommissionen har utsatts för.

82 Kommissionen förnekar å sin sida att avslaget på klagomålet skulle ha motiverats av syften av politisk natur och har genmält att sökanden inte har förebringat något konkret bevis för att det skulle ha förekommit något som helst maktmissbruk.

Förstainstansrättens bedömning

83 Enligt fast rättspraxis skall ett beslut inte anses innebära maktmissbruk annat än om objektiva, relevanta och överensstämmande indicier tyder på att beslutet har fattats för att uppnå andra syften än de som anges (domstolens dom av den 12 november 1996 i mål C-84/94, Förenade kungariket mot kommissionen, REG 1996, s. I-5755, punkt 69, och domen i det ovannämnda målet Tremblay m. fl. mot kommissionen, punkt 87 och följande punkter).

- 84 Det framgår dock inte, vare sig av tillhandahållna sakuppgifter och handlingar eller av de argument som framförts av sökanden, att kommissionen skulle ha låtit det administrativa förfarandet avvika från det uppgivna syftet, såsom det uttrycks i beslutet av den 17 februari 1995.
- 85 Det faktum att det tog relativt lång tid att fatta beslutet om avslag av den 17 februari 1995 och att dessförinnan anta meddelandet om anmärkningar från år 1993 kan nämligen till stor del förklaras av de behandlade frågornas komplicerade ekonomiska aspekter, det stora antal offentliga postoperatörer som var inblandade i förhandlingarna om det preliminära Reims-avtalet, det samtidiga antagandet av grönboken om posttjänster och den tid som krävs för att genomföra ett sådant ersättningssystem som det preliminära Reims-avtalet.
- 86 Beträffande de olika uppmaningar att vidta åtgärder som sökanden har riktat till kommissionen, kan det konstateras att dessa har fått till följd att kommissionen tagit ställning i överensstämmelse med artikel 175 i fördraget, och i andra fall inte föranlett sökanden att väcka passivitetstalan.
- 87 Anonyma uttalanden från påstådda EG-tjänstemän som publiceras av en sådan tidskrift som *The Economist* kan endast anses som blotta påståenden och inte som bevis för eller indicier på förekomsten av maktmissbruk.
- 88 Förstainstansrättens prövning har visat att kommissionen har gjort en korrekt bedömning av bristen på gemenskapsintresse vad avsåg en fortsatt undersökning, och det förefaller därför inte som om denna institution på ett otillbörligt sätt har gynnat utarbetandet av ett regelverk på bekostnad av konkurrensreglernas tillämpning. Det bör slutligen understrykas att det ifrågasatta beslutet endast hänvisar till grönboken om posttjänster såsom en omständighet som visar att det preliminära Reims-avtalet avhjälper de problem som var orsak till invändningarna mot CEPT-avtalet och inte innebär att klagomålet har avslagits enbart på grund av antagandet av denna grönbok.

89 Av vad som ovan anförts följer att talan inte kan vinna bifall på denna grund.

Den femte grunden: Åsidosättande av artikel 190 i fördraget

Parternas argument

- 90 Sökanden anser att kommissionen, efter ett nästan sjuårigt förfarande under vilket ett meddelande om anmärkningar utfärdades, hade skyldighet att med omsorg, och fullständigt uttömmande, utreda de frågor som sökanden hade tagit upp vid sagda institution. Enligt sökandens uppfattning uppfyller det ifrågasatta beslutet inte alls dessa krav. Kommissionen anger inte skälen till att ett beslut om förbud anses sakna gemenskapsintresse, den undviker att precisera varför Reims-avtalets positiva verkningar skulle äventyras om det fattades ett beslut om förbud och förklarar inte närmare av vilken anledning det var nödvändigt att stödja sig på Reims-avtalet för att lösa de problem som sökanden hade tagit upp i sitt klagomål. Vidare har sökanden erinrat om att för det fall ett beslut avviker från en tidigare beslutspraxis, kan kommissionen inte nöja sig med att fatta ett kortfattat beslut utan måste utveckla sitt resonemang på ett utförligt sätt (domstolens dom av den 17 november 1987 i mål 142/84 och 156/84, BAT och Reynolds mot kommissionen, REG 1987, s. 4487, punkt 71; svensk specialutgåva, volym 9).
- 91 Sökanden har i övrigt hänvisat till punkt 86 i domen i målet Automec II och den anser att kommissionen inte har motiverat sin bedömning av gemenskapsintresset utifrån något av de kriterier som uppräknas i nämnda dom.
- 92 Slutligen anser sökanden att den inte kan anses vara tillräckligt informerad om skälen till beslutet, eftersom den endast har erhållit en kopia av den provisoriska rapporten om Reims-avtalet, daterad den 4 februari 1994, och inte en kopia av det provisoriska avtal som undertecknades den 17 januari 1995.

- 93 Kommissionen har genmält att den har lämnat en tillräcklig motivering av beslutet om avslag, eftersom det av detta beslut klart framgår att den huvudsakliga invändningen mot CEPT-avtalet bestod i det faktum att avtalet inte var grundat på de offentliga postoperatörernas faktiska kostnader och att Reims-avtalet just var avsett att skapa ett samband mellan terminalavgifterna och den inhemska portostrukturen.

Förstainstansrättens bedömning

- 94 Det följer av fast rättspraxis att motiveringen till ett individuellt beslut dels bör göra det möjligt för den som beslutet riktar sig till att få kännedom om grunderna för det fattade beslutet så att denne i förekommande fall kan göra gällande sina rättigheter och avgöra om beslutet är välgrundat eller inte, dels göra det möjligt för gemenskapernas domstolar att pröva om beslutet är lagenligt (se förstainstansrättens dom i det ovannämnda målet Tremblay m. fl. mot kommissionen, punkt 29, samt förstainstansrättens dom av den 12 januari 1995 i mål T-102/92, Viho mot kommissionen, REG 1995, s. II-17, punkterna 75 och 76, och av den 18 september 1996 i mål T-387/94, Asia Motor France m. fl. mot kommissionen, REG 1996, s. II-961, punkterna 103 och 104).
- 95 Det framgår för övrigt av rättspraxis att motiveringsskyldighetens exakta omfattning beror på den berörda rättsaktens natur och de omständigheter under vilka den har antagits (domstolens dom av den 14 januari 1981, i mål 819/79, Tyskland mot kommissionen, REG 1981, s. 21, punkt 19). I domen i målet Automec II har förstainstansrätten i punkt 85 särskilt preciserat att den motiveringsskyldighet som föreskrivs i artikel 190 i fördraget är ett grundläggande villkor för den rättsliga prövningen av hur kommissionen har tillämpat kriteriet gemenskapsintresse vid avslag på vissa klagomål.
- 96 Förstainstansrätten anser att kommissionen i detta fall har iakttagit sin motiveringsskyldighet. I beslutet av den 17 februari 1995 anges det nämligen utförligt vilka specifika skäl som låg till grund för avslaget på klagomålet, varvid det just hänvisas till ärendets bakgrund. Tillämpningen av kriteriet gemenskapsintresse är långt ifrån abstrakt, eftersom det i punkt 12 i beslutet preciseras att klagomålet bör

avslås av den anledningen att det preliminära Reims-avtalet avhjälpes de problem som var orsak till kommissionens huvudsakliga invändning mot CEPT-avtalet.

- 97 Argumentet att kommissionen inte skulle ha motiverat sitt beslut utifrån de tre kriterier som uppställs i punkt 86 i domen i målet Automec II kan inte heller godtas. Det har nämligen fastslagits ovan, inom ramen för rättens prövning av den tredje grunden, att kommissionen inte var skyldig att pröva om det var lämpligt att avslå klagomålet med hänsyn till sagda kriterier. Kommissionen kan således inte anses skyldig att motivera sitt beslut om avslag på grundval av dessa enda kriterier.
- 98 Vidare har domstolen, i sin dom i det ovannämnda målet BAT och Reynolds mot kommissionen (punkterna 23 och 24), funnit att det administrativa förfarandet bland annat ger de berörda företagen möjlighet att anpassa klandrade avtal eller förfaranden till reglerna i fördraget, och att förutsättningen för denna möjlighet är att dessa företag och kommissionen har rätt att inleda konfidentiella förhandlingar för att avgöra vilka typer av ändringar som kan föranleda kommissionen att återta sina anmärkningar. Klagandenas berättigade intressen skyddas således fullt ut genom att de informeras om resultatet av dessa förhandlingar, vilket kommissionen avser att lägga till grund för avskrivningen av deras klagomål, utan att de för den skull har någon rätt att få tillgång till just de dokument som har varit föremål för förhandlingarna. Sökanden har under alla omständigheter fortfarande möjlighet att framföra sina synpunkter på det preliminära Reims-avtalet i samband med granskningen av detta avtal med avseende på artikel 85.1. och 85.3 inom ramen för den ovannämnda anmälan av avtalet.
- 99 Kommissionen har motiverat sitt beslut på ett korrekt sätt i fråga om skälen till att förekomsten av det preliminära Reims-avtalet gjorde det befogat att anse att en fortsatt undersökning saknade gemenskapsintresse, och förstainstansrätten anser därför att denna institution tillräckligt väl har understrukt på vad sätt ett beslut om förbud skulle ha minskat de offentliga postoperatörernas vilja att gemensamt och samtidigt delta i förhandlingarna om det preliminära Reims-avtalet.

- 100 Punkt 12 i det ifrågasatta beslutet innehåller för övrigt en tillräcklig förklaring till den spekulativa karaktären av de uppgifter om det preliminära Reims-avtalet som kommissionen förfogade över. Frågan i vad mån kommissionen lagenligt kunde åberopa dessa påstått spekulativa uppgifter har utretts inom ramen för den tredje grunden. Det har redan konstaterats att talan inte kan bifallas på sagda grund.
- 101 Av samtliga dessa överväganden följer att talan inte heller kan bifallas på den femte grunden.

Den sjätte grunden: Åsidosättande av vissa allmänna rättsprinciper

Parternas argument

- 102 Som första delgrund har sökanden gjort gällande att kommissionen har åsidosatt rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar, eftersom den inte har övervakat respekten för konkurrensrätten på ett sätt som man hade anledning att hoppas. Sökanden har erinrat om att kommissionen, i det ärende som gav upphov till förstainstansrättens dom av den 6 oktober 1994 i mål T-83/91, Tetra Pak mot kommissionen (REG 1994, s. II-755; svensk specialutgåva, volym 16), punkt 29, uppgav att "ingen kan rättmätigt förvänta sig att undslippa konsekvenserna av sina tidigare handlingar enbart genom att ändra sitt framtida uppförande".
- 103 Som andra delgrund har klaganden anført att kommissionen har åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att lägga ned förfarandet. Möjligheterna att genomföra Reims-avtalet är knappa och avtalet har en osäker karaktär, vilket står i dålig proportion till den flagranta överträdelse av konkurrensrätten som CEPT-avtalet innebär.

- 104 Som tredje delgrund har sökanden påstått att kommissionen har åsidosatt icke-diskrimineringsprincipen, eftersom IECC:s klagomål har behandlats annorlunda än vad som har varit fallet i ärenden rörande liknande problem.
- 105 Slutligen har sökanden som fjärde delgrund anfört att kommissionen har åsidosatt principen om god förvaltningssed genom att upprepade gånger göra sökanden tvungen att utnyttja tillgängliga rättsmedel.
- 106 Kommissionen har endast erinrat om att det av domen i det ovannämnda målet Tremblay m. fl. mot kommissionen framgår att en klagande inte har rätt att erhålla ett beslut beträffande förekomsten av en överträdelse och således inte kan ha några berättigade förväntningar om att han skall erhålla ett sådant beslut. Kommissionen har för övrigt förnekat att den skulle ha åsidosatt de allmänna rättsprinciper som har åberopats av sökanden.

Förstainstansrättens bedömning

- 107 Vad beträffar den första delgrunden, kan det inte anses att kommissionen har åsidosatt principen om skydd för berättigade förväntningar, eftersom det följer av den rättspraxis som kommissionen har åberopat att en klagande inte kan anses ha rätt att erhålla ett fällande beslut av kommissionen. Förstainstansrättens granskning av den tredje grunden visar för övrigt att kommissionen, då den fattat beslutet av den 17 februari 1995, lagenligt har åberopat kriteriet gemenskapsintresse som grund för att avslå klagomålet utan att därvid överträda sitt utrymme för skönsmässig bedömning.
- 108 Den kritik som har framförts i den andra delgrunden avser i själva verket frågan om i vad mån kommissionen hade rätt att åberopa förekomsten av det preliminära Reims-avtalet som grund för att avslå sökandens klagomål. Denna kritik skall

ogillas av samma skäl som de som angivits ovan i samband med granskningen av den tredje delen av den tredje grunden.

- 109 Vad beträffar den tredje delgrunden, kan det konstateras att sökanden inte har visat att kommissionen i en annan motsvarande situation skulle ha fällt de berörda företagen i motsats till sin ståndpunkt i förevarande ärende. Sökanden har följaktligen inte styrkt sitt påstående om att icke-diskrimineringsprincipen har åsidosatts.
- 110 Av vad som ovan anförts, samt av det faktum att kommissionen lagenligt har åberopat bristen på gemenskapsintresse, framgår det att kommissionen inte har åsidosatt principen om god förvaltnings sed.
- 111 Av samtliga dessa skäl följer att talan inte kan bifallas på den sjätte grunden.

Begäran om företeende av handlingar

- 112 Sökanden har i sitt yttrande över interventionsinlagorna yrkat att förstainstansrätten skall besluta om företeende av det preliminära Reims-beslutet.
- 113 Förstainstansrätten har såsom processledande åtgärd begärt att denna handling skall företes. Denna begäran har uppfyllts.

Rättegångskostnader

- 114 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Kommissionen och intervenienten La Poste har yrkat att sökanden skall förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom sökanden har tappat målet, skall svarandens och intervenientens yrkande bifallas. Post Office har inte yrkat ersättning av rättegångskostnaderna och skall därför bära sina egna kostnader.
- 115 Förenade kungariket skall bära sina egna kostnader i enlighet med artikel 87.4 första stycket i sagda förordning.

På dessa grunder beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN
(tredje avdelningen i utökad sammansättning)

följande dom:

- 1) Talan om ogiltigförklaring ogillas.
- 2) Sökanden skall ersätta kommissionens och La Postes rättegångskostnader samt bära sina egna kostnader.

- 3) Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland och Post office skall bära sina egna rättegångskostnader.

Vesterdorf

Briët

Lindh

Potocki

Cooke

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 16 september 1998.

H. Jung

B. Vesterdorf

Justitiesekreterare

Ordförande