

ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)

25 mei 2000 *

In zaak T-77/95,

Union française de l'express (Ufex), voorheen Syndicat français de l'express international (SFEI), gevestigd te Roissy-en-France (Frankrijk),

DHL International, gevestigd te Roissy-en-France,

Service CRIE, gevestigd te Parijs (Frankrijk),

May Courier, gevestigd te Parijs,

vertegenwoordigd door E. Morgan de Rivery, advocaat te Parijs, en J. Derenne, advocaat te Brussel en te Parijs, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. Schmitt, advocaat aldaar, Val Sainte Croix 7,

verzoekers,

* Procestaal: Frans.

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Lyal, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door J.-Y. Art, advocaat te Brussel, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij C. Gómez de la Cruz, lid van die dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

betreffende een verzoek tot nietigverklaring van beschikking SG (94) D/19144 van de Commissie van 30 december 1994 houdende afwijzing van de klacht van het Syndicat français de l'express international van 21 december 1990,

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. Pirrung, kamerpresident, R. M. Moura Ramos en A. W. H. Meij, rechters,

griffier: B. Pastor, hoofdadministrateur

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 9 februari 2000,

het navolgende

Arrest

- 1 Het onderhavige arrest wordt gewezen na verwijzing van de zaak bij arrest van het Hof van 4 maart 1999, *Ufex e.a./Commissie* (C-119/97 P, Jurispr. blz. I-1341; hierna: „arrest in hogere voorziening”), waarbij het arrest van het Gerecht van 15 januari 1997, *SFEI e.a./Commissie* (T-77/95, Jurispr. blz. II-1; hierna: „arrest van 15 januari 1997”), is vernietigd.

Feiten van het geding en eerder procesverloop

- 2 Op 21 december 1990 diende SFEI (thans Ufex), een ondernemersvereniging waarvan de drie andere verzoekende partijen lid zijn, bij de Commissie een klacht in teneinde te doen vaststellen, dat de Franse overheid en de Franse post (hierna: „La Poste”), als onderneming, bepaalde regels van het EEG-Verdrag (thans EG-Verdrag; hierna: „Verdrag”), met name op het gebied van de mededinging, hadden geschonden. Deze klacht werd later door verzoekers aangevuld.
- 3 Uit hoofde van artikel 86 van het Verdrag (thans artikel 82 EG) protesteerden verzoekers tegen de logistieke en commerciële steun die La Poste verstrekke aan haar dochtermaatschappij, de Société française de messageries internationales (hierna: „SFMI”), die werkzaam is in de sector van de internationale snelpost.
- 4 Met betrekking tot de logistieke steun maakten zij bezwaar tegen de terbeschikkingstelling van de infrastructuur van La Poste voor de inzameling, de sortering,

het vervoer, de distributie en de bezorging bij de klant, het bestaan van een bevoorrechte inklaringsprocedure die normaliter was voorbehouden aan La Poste en de toekenning van gunstige financiële voorwaarden. Met betrekking tot de commerciële steun maakten verzoekers gewag van, in de eerste plaats, de overdracht van bedrijfsbestanddelen als cliënteel en de inbreng van goodwill, en, in de tweede plaats, de promotie en de reclame die La Poste ten gunste van SFMI maakte.

- 5 Het misbruik van machtspositie door La Poste zou erin hebben bestaan, dat deze haar dochtermaatschappij SFMI tegen ongewoon gunstige voorwaarden gebruik liet maken van haar infrastructuur, teneinde het monopolie dat zij op de markt van de gewone postdienst bezat uit te breiden tot de verwante markt voor de internationale snelpostdienst. Dit misbruik zou tot uiting zijn gekomen in kruissubsidiëring ten gunste van SFMI.
- 6 Aangaande de artikelen 90 van het Verdrag (thans artikel 86 EG), 3, sub g, van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 3, sub g, EG), 5 van het Verdrag (thans artikel 10 EG) en 86 van het Verdrag stelden verzoekers, dat de onrechtmatige handelingen van La Poste met betrekking tot de steun aan haar dochtermaatschappij, hun oorsprong vonden in een reeks voorschriften en richtsnoeren van de Franse overheid.
- 7 Op 30 december 1994 gaf de Commissie een beschikking houdende afwijzing van de klacht (hierna: „bestreden beschikking”). Deze beschikking werd SFEI op 4 januari 1995 betekend.
- 8 De beschikking, in de vorm van een brief ondertekend door Van Miert, lid van de Commissie, luidt als volgt (paragraafnummers niet overgenomen):

„De Commissie verwijst naar uw bij mijn diensten ingediende klacht van 21 december 1990, waarbij een kopie was gevoegd van een afzonderlijke klacht

die op 20 december 1990 bij de Franse Conseil de la concurrence is ingediend. De twee klachten betroffen de internationale expresdiensten van de Franse post-rijen.

Op 28 oktober 1994 zond de Commissie u een brief op basis van artikel 6 van verordening nr. 99/63, waarin werd gesteld, dat de Commissie op grond van de tijdens het vooronderzoek van de zaak verzamelde gegevens geen gunstig gevolg kon geven aan uw klacht betreffende de aspecten verband houdend met artikel 86 van het Verdrag, en waarin u werd uitgenodigd uw opmerkingen hierover te maken.

In uw opmerkingen van 28 november jongstleden handhaafde u uw standpunt ten aanzien van het misbruik van machtspositie van La Poste en SFMI.

In het licht van deze opmerkingen stelt de Commissie u daarom bij deze brief op de hoogte van haar eindbeschikking naar aanleiding van uw klacht van 21 december 1990 aangaande de inleiding van een procedure uit hoofde van artikel 86.

Om de in haar brief van 28 oktober jongstleden uiteengezette redenen is de Commissie van mening, dat voor de inwilliging van uw verzoek in casu onvoldoende is aangetoond, dat de vermeende inbreuken zouden voortduren. Uw opmerkingen van 28 november jongstleden bevatten in dit opzicht geen enkel nieuw gegeven op grond waarvan de Commissie deze conclusie, die door de hieronder uiteengezette redenen wordt gestaafd, kan wijzigen.

In de eerste plaats worden in het Groenboek over postdiensten op de interne markt alsmede in de richtsnoeren voor de ontwikkeling van de communautaire postdiensten [COM (93) 247 def. van 2 juni 1993] onder meer de belangrijkste problemen aangesneden die in de klacht van SFEI aan de orde worden gesteld.

Ofschoon deze documenten enkel voorstellen de lege ferenda bevatten, moeten zij niettemin in aanmerking worden genomen bij de beoordeling van de vraag, of de Commissie haar beperkte middelen op de juiste wijze gebruikt en, in het bijzonder, of haar diensten zich inspannen om een rechtskader betreffende de toekomst van de markt voor postdiensten te ontwikkelen in plaats van op eigen initiatief een onderzoek in te stellen naar vermeende inbreuken waarvan zij op de hoogte is gesteld.

In de tweede plaats was een onderzoek dat krachtens verordening nr. 4064/89 was ingesteld bij een door TNT, La Poste en vier andere postdiensten opgerichte gemeenschappelijke onderneming [GD Net], voor de Commissie aanleiding om haar beschikking van 2 december 1991 in zaak nr. IV/M.102 te publiceren. In haar beschikking van 2 december 1991 besloot de Commissie, zich niet te verzetten tegen de aangemelde concentratie en deze verenigbaar met de gemeenschappelijke markt te verklaren. De Commissie wees er in het bijzonder op, dat wat de gemeenschappelijke onderneming betrof, 'de voorgestelde overeenkomst geen machtspositie creëert of versterkt die de mededinging op de gemeenschappelijke markt of op een wezenlijk deel daarvan aanmerkelijk zou kunnen belemmeren'.

Een aantal essentiële punten van de beschikking hadden betrekking op de invloed die de activiteiten van de voormalige SFMI op de mededinging konden hebben: de exclusieve toegang van SFMI tot de voorzieningen van La Poste werd teruggebracht tot haar werkgebied en moest worden beëindigd twee jaar na de totstandkoming van de fusie, opdat zij op afstand werd gehouden van iedere activiteit van uitbesteding van La Poste. Elke toegangsfaciliteit die door La Poste rechtmatig aan SFMI werd verleend, diende op gelijke wijze te worden aangeboden aan elke expresdienst waarmee La Poste een contract zou ondertekenen.

Dit eindresultaat sluit volledig aan bij de door u op 21 december 1990 voorgestelde oplossingen voor de toekomst. U had verzocht om SFMI te verplichten, voor de diensten van de PTT hetzelfde tarief te betalen als wanneer zij die bij een particuliere onderneming koopt, ingeval SFMI ervoor zou kiezen om gebruik te blijven maken van deze diensten; om 'alle steun en discriminatie te beëindigen' en om 'SFMI haar prijzen te laten aanpassen aan de hand van de reële waarde van de door La Poste aangeboden diensten'.

Het is daarom duidelijk, dat de problemen die u aanvoert met betrekking tot de huidige en de toekomstige mededinging op het gebied van de internationale expresdiensten, op adequate wijze zijn opgelost door de maatregelen die de Commissie vanaf heden neemt.

Indien u van mening bent, dat de voorwaarden die La Poste in zaak nr. IV/M.102 zijn opgelegd niet in acht zijn genomen, in het bijzonder op het gebied van het vervoer en de reclame, staat het daarom aan u om daarvan — voor zover mogelijk — de bewijzen aan te dragen en eventueel een klacht in te dienen op basis van artikel 3, lid 2, van verordening nr. 17/62. Zinnen waarin wordt gezegd ,dat de thans door SFMI gehanteerde tarieven (zonder eventuele reducties) aanmerkelijk lager liggen dan die van de leden van SFEI' (bladzijde 3 van uw brief van 28 november) of dat ,Chronopost vrachtwagens van de P en T gebruikt als reclamemiddel' (proces-verbaal van bevinding dat bij uw brief is gevoegd) moeten worden gestaafd met feitelijke gegevens die een onderzoek door de diensten van de Commissie rechtvaardigen.

De acties die de Commissie uit hoofde van artikel 86 van het Verdrag onderneemt hebben tot doel, een daadwerkelijke mededinging op de interne markt in stand te houden. In het geval van de gemeenschapsmarkt van internationale expresdiensten zou het, gelet op de hierboven weergegeven belangrijke ontwikkeling, nodig zijn geweest om nieuwe inlichtingen te verstrekken over eventuele schendingen van artikel 86 van het Verdrag, teneinde de Commissie in staat te stellen haar voornemen om een onderzoek naar deze activiteiten in te stellen, te rechtvaardigen.

De Commissie is overigens van mening, dat zij niet gehouden is om eventuele schendingen van de mededingingsregels die in het verleden hebben plaatsgevonden te onderzoeken, indien een dergelijk onderzoek enkel de individuele belangen van partijen dient. De Commissie acht het niet zinvol een dergelijk onderzoek uit hoofde van artikel 86 van het Verdrag in te stellen.

Om de hierboven genoemde redenen deel ik u mee, dat uw klacht wordt afgewezen.”

- 9 Bij op 6 maart 1995 ter griffie van het Gerecht neergelegd verzoekschrift stelden verzoekers beroep in tot nietigverklaring van de bestreden beschikking.
- 10 Bij arrest van 15 januari 1997 verwierp het Gerecht het beroep, aangezien het van oordeel was dat de Commissie, kort gezegd, de klacht terecht had afgewezen wegens het ontbreken van communautair belang, daar de in de klacht aan de orde gestelde praktijken vóór de indiening van die klacht waren beëindigd.
- 11 In zijn arrest in hogere voorziening vernietigde het Hof het arrest van 15 januari 1997, verwees het de zaak naar het Gerecht en hield het de beslissing omtrent de kosten aan.
- 12 Met betrekking tot het zevende middel van de hogere voorziening oordeelde het Hof onder meer als volgt (punt 96):

„(...) het Gerecht [is] van een onjuiste opvatting over de taak van de Commissie op het gebied van de mededinging (...) uitgegaan, door te oordelen dat het onderzoek van een klacht betreffende inbreuken in het verleden niet tot de bij het Verdrag aan de Commissie opgedragen taak behoorde, maar hoofdzakelijk ertoe zou dienen, het de klagers gemakkelijker te maken voor de nationale rechter een onrechtmatig handelen te bewijzen ter verkrijging van schadevergoeding, zonder er zich eerst van te hebben vergewist, dat de mededingingsversturende gevolgen [veroorzaakt door de praktijken van La Poste] niet voortduurden en, in voorkomend geval, niet zodanig waren, dat aan de klacht een communautair belang moest worden gehecht”.

- 13 Met het twaalfde middel werd het Gerecht verweten, dat het zich over het middel inzake misbruik van bevoegdheid had uitgesproken zonder alle aangevoerde stukken te hebben onderzocht, met name een brief van Sir Leon Brittan aan de voorzitter van de Commissie waarvan het Gerecht de overlegging niet had willen gelasten. Dienaangaande oordeelde het Hof onder meer (punt 110):

„dat het Gerecht het verzoek van rekwiranten om de overlegging te gelasten van een voor de beslechting van het geding kennelijk relevant document, niet kon afwijzen op grond dat dit document niet in het dossier was opgenomen en het bestaan ervan door niets kon worden bevestigd”.

Procesverloop na verwijzing en conclusies van partijen

- 14 Na de verwijzing van de zaak door het Hof hebben partijen overeenkomstig artikel 119 van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht schriftelijke opmerkingen ingediend.
- 15 Als maatregel tot organisatie van de procesgang heeft het Gerecht verzoekers gevraagd, de brief van Sir Leon Brittan over te leggen (zie punt 13 hierboven). Verzoekers hebben binnen de gestelde termijn aan dit verzoek voldaan.
- 16 Daar rechter Potocki verhinderd was te zitten voor het onderzoek van de zaak, heeft de president van het Gerecht op 16 oktober 1999 een andere rechter aangewezen om hem te vervangen. Bij beschikking van 20 oktober 1999 is een nieuwe rechter-rapporteur benoemd.

- 17 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer) besloten zonder instructie tot de mondelinge behandeling over te gaan.
- 18 Ter openbare terechtzitting van 9 februari 2000 zijn partijen in hun pleidooien en in hun antwoorden op de vragen van het Gerecht gehoord. Bij die gelegenheid heeft de Commissie eveneens een kopie van de brief van Sir Leon Brittan overgelegd.
- 19 Verzoekers concluderen dat het het Gerecht behage:
- de bestreden beschikking nietig te verklaren;
 - de Commissie in alle kosten te verwijzen.
- 20 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:
- het beroep te verwerpen;
 - verzoekers in de kosten te verwijzen.

Ten gronde

- 21 Aangezien het Hof in hogere voorziening slechts twee van de twaalf in hogere voorziening aangevoerde middelen heeft aanvaard, voeren verzoekers in de onderhavige procedure primair twee middelen aan, ontleend aan respectievelijk schending van artikel 86 van het Verdrag en schending van de regels betreffende de beoordeling van het communautair belang. Subsidiair stellen zij, dat de beschikking gebrekkig is wegens misbruik van bevoegdheid.
- 22 Het Gerecht is van oordeel, dat in casu eerst het middel inzake schending van de regels betreffende de beoordeling van het communautair belang moet worden onderzocht.

Argumenten van partijen

- 23 Verzoekers merken op, dat het voortduren van de gevolgen van een inbreuk en de ernst daarvan slechts kunnen worden beoordeeld indien is vastgesteld, dat inderdaad sprake is geweest van die inbreuk. De beëindiging van de inbreuk is huns inziens geen relevant criterium om een klacht wegens ontbreken van communautair belang af te wijzen (zie met name punt 95 van het arrest in hogere voorziening).
- 24 Om te beginnen heeft artikel 86 van het Verdrag noodzakelijkerwijs betrekking op feiten uit het verleden (conclusie van de advocaat-generaal bij het arrest in hogere voorziening, punten 68 en 71, en arrest Hof van 31 maart 1998, Frankrijk e.a./Commissie, C-68/94 en C-30/95, Jurispr. blz. I-1375, punten 179 en 180). Indien het ter omzeiling van artikel 86 van het Verdrag volstond, aan de onrechtmatige handelingen een einde te maken, zou elke onderneming die een machtspositie bezit haar praktijken kunnen beëindigen om straf te ontlopen (arrest Gerecht van 6 oktober 1994, Tetra Pak/Commissie, T-83/91, Jurispr. blz. II-755, punt 29).

- 25 Voorts heeft artikel 86 betrekking op inbreuken en de gevolgen daarvan. Beëindiging van de betrokken praktijken kan dus niet leiden tot herstel van het evenwicht van de mededinging dat door die praktijken is verbroken. De Commissie moet nagaan, of met de beëindiging van de praktijken ook de mededingingsversturende gevolgen zijn verdwenen, omdat anders een situatie van vervalste mededinging blijft bestaan.
- 26 Uit de omstandigheden van de onderhavige zaak blijkt, dat de gevolgen en de ernst van de gestelde inbreuken zijn blijven bestaan. Het voortduren van de gevolgen blijkt uit het marktaandeel dat SFMI dankzij de onrechtmatige kruissubsidiëring door La Poste in twee jaar heeft verkregen en heeft behouden. Daardoor wordt de mededingingsstructuur dus ongunstig beïnvloed. Met betrekking tot de ernst van de gewraakte inbreuken merken verzoekers op, dat deze van 1986 tot 1991 hebben geduurd, en verwijzen zij naar een aantal deskundigenrapporten (rapport Braxton van 1990, rapport RSV van mei 1993 en rapport Bain van 1996) waarin de omvang van de inbreuken is berekend. Bovendien kan de communautaire dimensie van de betrokken markt niet worden betwist (conclusie advocaat-generaal bij het arrest in hogere voorziening, punt 79).
- 27 Onder deze omstandigheden had de Commissie, indien zij de door het Hof in zijn arrest in hogere voorziening verlangde verificaties had verricht, wel moeten concluderen, dat sprake was van een communautair belang.
- 28 Ten slotte stellen verzoekers, dat de toekenning van schadevergoeding door een nationale rechter aan een onderneming die slachtoffer van onrechtmatige praktijken is, op zich niet het evenwicht van de mededinging kan herstellen. Met het optreden van de Commissie wordt immers het behoud van een onvervalste mededinging beoogd, hetgeen overeenkomt met de verdediging van het algemeen belang. De toekenning van schadevergoeding dient echter ter bescherming van de individuele belangen van concurrenten (conclusie van de advocaat-generaal bij het arrest in hogere voorziening, punten 73 en 74). Bovendien verschilt het bedrag van de schadevergoeding dat La Poste aan verzoekers moet betalen volledig van het bedrag aan onrechtmatige kruissubsidiëring dat SFMI aan La Poste moet terugbetalen. Alleen door die terugbetaling kan een situatie van onvervalste mededinging worden hersteld, en niet door vergoeding van de geleden schade.

- 29 Volgens de Commissie berust verzoekers' redenering op een onjuiste uitlegging van het arrest in hogere voorziening.
- 30 Volgens dit arrest is een beschikking houdende afwijzing van een klacht onwettig, indien deze uitsluitend is gebaseerd op de vaststelling dat de door de klager aan de orde gestelde praktijken zijn beëindigd, terwijl het eventuele voortduren van de gevolgen en de ernst van de gestelde inbreuk niet zijn onderzocht. Dit is met de bestreden beschikking echter niet het geval.
- 31 De Commissie is zelf van oordeel, dat beëindiging van met de mededingingsregels strijdige praktijken op zich geen reden vormt om een klacht af te wijzen. Met name het voortduren van de mededingingsversturende gevolgen kan grond opleveren voor het voortzetten van het onderzoek van een inbreuk die in het verleden heeft plaatsgevonden. De Commissie beschikt echter over een beoordelingsmarge in die zin, dat zij moet beoordelen of de ernst van die gevolgen voortzetting van het onderzoek rechtvaardigt. In casu heeft de Commissie zich in elk geval niet op het standpunt gesteld, dat beëindiging van een beweerdelijk met het Verdrag strijdige praktijk als zodanig aan voortzetting van het onderzoek elk belang ontnam.
- 32 In casu blijkt het ontbreken van communautair belang met name uit de vaststelling, dat de naar aanleiding van de zaak GD Net getroffen maatregelen een oplossing van de problemen met betrekking tot de huidige en toekomstige mededinging in de betrokken sector mogelijk hadden gemaakt. Ook zo de gestelde praktijken op het moment waarop zij plaatsvonden misbruik van machtspositie vormden, zij hebben de ontwikkeling van een onvervalste mededinging in de betrokken sector niet belet. De Commissie kan dus niet worden verweten, dat zij het eventuele voortduren van de mededingingsversturende gevolgen van de gewraakte praktijken niet heeft onderzocht.
- 33 Dat met het voortduren van die gevolgen rekening is gehouden volgt eveneens uit de vermelding, in de bestreden beschikking, dat het onderzoek van de klacht

enkel de individuele belangen van de partijen dient. Uit deze conclusie blijkt immers, dat de Commissie, gezien de haar verstrekte gegevens, op het standpunt stond dat de gestelde praktijken niet langer voldoende gevolgen voor de mededinging hadden om een communautair belang bij voortzetting van het onderzoek te rechtvaardigen.

- 34 Bovendien heeft de Commissie verzoekers op 28 oktober 1994 meegedeeld, dat de huidige en toekomstige problemen op het gebied van de mededinging waarvan zij gewag hadden gemaakt, waren opgelost. Verzoekers hebben naar aanleiding daarvan geen enkel gedetailleerd feitelijk element aangevoerd om aan te tonen, dat de betrokken praktijken voortduurden of nog steeds gevolgen hadden, hetgeen voortzetting van het onderzoek had kunnen rechtvaardigen (arrest Gerecht van 27 november 1997, Tremblay e.a./Commissie, T-224/95, Jurispr. blz. II-2215, punten 62-64).

Beoordeling door het Gerecht

- 35 Het Gerecht is van oordeel, dat dit middel in wezen de vraag aan de orde stelt, of de Commissie in het kader van het onderzoek van de haar door verzoeker voorgelegde klacht aan haar verplichtingen heeft voldaan.
- 36 De verplichtingen die op de Commissie rusten wanneer bij haar een klacht wordt ingediend uit hoofde van artikel 3 van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86

van het Verdrag (PB 1962, 13, blz. 204), zijn vastgelegd in vaste rechtspraak van het Hof en het Gerecht, zoals laatstelijk bevestigd door het arrest in hogere voorziening (punten 86 e.v.).

- 37 Blijkens die rechtspraak is de Commissie gehouden alle feitelijke en juridische elementen waarvan klagers haar op de hoogte hebben gesteld, aandachtig te onderzoeken, om te beoordelen of deze elementen een gedraging aan het licht brengen die de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt vervalst en de handel tussen lidstaten ongunstig beïnvloedt (arrest Gerecht van 18 september 1992, *Automec/Commissie*, T-24/90, *Jurispr.* blz. II-2223, punt 79). Bovendien hebben klagers het recht, zekerheid te verkrijgen over de uitkomst van hun klacht door middel van een beschikking van de Commissie, waartegen beroep in rechte openstaat (arrest in hogere voorziening, punt 86, en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 38 De Commissie is echter slechts verplicht een onderzoek in te stellen of een definitieve beschikking over het al dan niet bestaan van de door klagers gestelde inbreuk te geven, indien de klacht tot haar uitsluitende bevoegdheden behoort. Dit is niet het geval in de onderhavige zaak, die betrekking heeft op de toepassing van artikel 86 van het Verdrag, waarvoor de Commissie en de nationale autoriteiten over een gedeelde bevoegdheid beschikken (arrest in hogere voorziening, punt 87; arrest *Automec/Commissie*, reeds aangehaald, punt 90; arrest Gerecht van 24 januari 1995, *Tremblay e.a./Commissie*, T-5/93, *Jurispr.* blz. II-185, punten 59 en 61, alsmede aldaar aangehaalde rechtspraak, en arrest Gerecht van 16 december 1999, *Micro Leader Business/Commissie*, T-198/98, *Jurispr.* blz. II-3989, punt 27).
- 39 De Commissie, die ingevolge artikel 89, lid 1, van het Verdrag (thans, na wijziging, artikel 85, lid 1, EG) voor de toepassing van de in de artikelen 85 van het Verdrag (thans artikel 81 EG) en 86 van het Verdrag neergelegde beginselen dient te waken, moet namelijk de oriëntatie van het communautaire mededingingsbeleid definiëren en ten uitvoer leggen. Om deze taak doeltreffend te kunnen

vervullen, mag zij verschillende maten van prioriteit aan de bij haar ingediende klachten toekennen (arrest in hogere voorziening, punt 88).

- 40 Bijgevolg mag de Commissie niet alleen de volgorde vaststellen waarin de klachten zullen worden onderzocht, maar mag zij eveneens een klacht afwijzen wegens het ontbreken van voldoende communautair belang van de voortzetting van het onderzoek (arrest Tremblay e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 60).
- 41 Ten slotte moet de Commissie ter beoordeling van het communautaire belang van de voortzetting van het onderzoek van een zaak rekening houden met de omstandigheden van het specifieke geval en dient zij in het bijzonder een afweging te maken tussen de omvang van de schade die de gestelde inbreuk aan de werking van de gemeenschappelijke markt kan toebrengen, de waarschijnlijkheid dat zij het bestaan van een inbreuk kan aantonen en de reikwijdte van de onderzoeksmaatregelen die nodig zijn om onder optimale voorwaarden haar toezicht op de eerbiediging van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag uit te oefenen (arresten Gerecht van 13 december 1999, SGA/Commissie, T-189/95, T-39/96 en T-123/96, Jurispr. blz. II-3587, punt 52, en 21 januari 1999, Riviera auto service e.a./Commissie, T-185/96, T-189/96 en T-190/96, Jurispr. blz. II-93, punt 46; arrest Automec/Commissie, reeds aangehaald, punt 86, en arrest Tremblay e.a./Commissie van 24 januari 1995, reeds aangehaald, punt 62).
- 42 De discretionaire bevoegdheid waarover de Commissie beschikt wanneer zij de volgorde van prioriteiten vaststelt, is echter niet onbeperkt (arrest in hogere voorziening, punten 89-95). Wanneer zij besluit het onderzoek van een klacht niet voort te zetten, dient zij dit besluit dus te motiveren, welke motivering voldoende nauwkeurig en gedetailleerd moet zijn om het Gerecht in staat te stellen een daadwerkelijke controle uit te oefenen op de uitoefening door de Commissie van haar discretionaire bevoegdheid om prioriteiten te stellen. Die controle is erop gericht na te gaan, of het litigieuze besluit niet op onjuiste feitelijke gegevens berust, noch op dwaling ten aanzien van het recht, een kennelijk onjuiste beoordeling of misbruik van bevoegdheid (zie arrest Automec/Commissie, reeds aangehaald, punt 80; arrest SGA/Commissie, reeds aangehaald, punt 41, en arrest Micro Leader Business/Commissie, reeds aangehaald, punt 27).

- 43 Voorts heeft het Hof in het arrest in hogere voorziening (punt 92) beklemtoond dat de Commissie, wanneer zij prioriteiten vaststelt voor de behandeling van bij haar ingediende klachten, niet bepaalde situaties die tot de haar bij het Verdrag opgedragen taak behoren, als bij voorbaat van haar werkterrein uitgesloten mag beschouwen. Hierna merkte het Hof op:
- „93 In dit kader dient de Commissie in elk individueel geval de ernst van de gestelde inbreuken op de mededinging alsmede het voortduren van de gevolgen ervan te beoordelen. Deze verplichting brengt met name mee, dat zij rekening houdt met de duur en de omvang van de gestelde inbreuken alsmede met de invloed ervan op de mededingingssituatie binnen de Gemeenschap.
- 94 Duren de mededingingsverstorende effecten na beëindiging van de praktijken die ze hebben veroorzaakt voort, dan blijft de Commissie dus uit hoofde van de artikelen 2, 3, sub g, en 86 van het Verdrag bevoegd om zodanig op te treden, dat zij worden opgeheven of geneutraliseerd (zie in die zin arrest van 21 februari 1973, Europemballage en Continental Can/Commissie, 6/72, Jurispr. blz. 215, punten 24 en 25).
- 95 De Commissie mag derhalve niet met een beroep op het enkele feit dat de vermeende met het Verdrag strijdige praktijken zijn beëindigd besluiten om aan een klacht waarin die praktijken aan de kaak worden gesteld, wegens het ontbreken van communautair belang geen gevolg te geven, zonder te hebben geverifieerd, dat de mededingingsverstorende effecten niet voortduurden en dat in voorkomend geval de ernst van de gestelde inbreuken op de mededinging of het voortduren van de gevolgen ervan niet zodanig waren, dat aan de klacht een communautair belang moest worden gehecht.
- 96 Gelet op bovenstaande overwegingen moet worden vastgesteld, dat het Gerecht van een onjuiste opvatting over de taak van de Commissie op het

gebied van de mededinging is uitgegaan, door te oordelen dat het onderzoek van een klacht betreffende inbreuken in het verleden niet tot de bij het Verdrag aan de Commissie opgedragen taak behoorde, maar hoofdzakelijk ertoe zou dienen, het de klagers gemakkelijker te maken voor de nationale rechter een onrechtmatig handelen te bewijzen ter verkrijging van schadevergoeding, zonder er zich eerst van te hebben vergewist, dat de mededingingsversturende gevolgen niet voortduurden en, in voorkomend geval, niet zodanig waren, dat aan de klacht een communautair belang moest worden gehecht.”

- 44 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie, nadat SFEI bij haar een klacht wegens inbreuken op artikel 86 van het Verdrag had ingediend, op basis van alle verzamelde gegevens feitelijk en rechtens de ernst en de duur van de gestelde inbreuken diende te beoordelen alsmede het eventuele voortduren van de gevolgen ervan, ook al waren de beweerdelijk onrechtmatige praktijken sinds de indiening van de klacht beëindigd.
- 45 In dit kader diende de Commissie met name na te gaan, of de beëindiging van de gewraakte praktijken noodzakelijkerwijs de definitieve verdwijning van de gestelde mededingingsverstoringen meebracht dan wel het verstoorde evenwicht in de mededinging, in dit geval het behoud van de positie die SFMI door de beweerdelijk met het Verdrag strijdige praktijken had verkregen, liet voortbestaan. De Commissie diende zich er dus van te vergewissen, of de mededingingsversturende gevolgen van die praktijken op de betrokken markt eventueel voortduurden.
- 46 Onderzocht moet worden, of de bestreden beschikking aan bovengenoemde eisen voldoet.
- 47 In deze beschikking herinnert de Commissie eerst aan de verschillende etappes van de administratieve procedure en merkt zij vervolgens op, dat voor de inwilliging van het verzoek onvoldoende is aangetoond, dat de vermeende inbreuken zouden voortduren (punt 5). Tot staving van deze conclusie verwijst zij

naar het Groenboek over postdiensten op de interne markt alsmede naar de richtsnoeren voor de ontwikkeling van de communautaire postdiensten. Zij beklemtoont, dat „deze documenten enkel voorstellen *de lege ferenda* bevatten”, bedoeld om „een rechtskader betreffende de toekomst van de markt voor postdiensten te ontwikkelen” (punt 6).

- 48 De Commissie baseert zich voorts op haar beschikking „GD Net” van 2 december 1991, waarin de oprichting door een aantal postdiensten, waaronder La Poste, van een gemeenschappelijke onderneming die in de sector van de internationale snelpostdienst actief is, verenigbaar met de gemeenschappelijke markt is verklaard (punt 7). Zij geeft een opsomming van een aantal punten van deze beschikking, te weten de terugbrenging van de exclusieve toegang van SFMI tot de voorzieningen van La Poste, welke toegang moest worden beëindigd „twee jaar na de totstandkoming van de fusie”, en de verplichting voor La Poste om elke toegangsfaciliteit die zij aan SFMI verleent, op gelijke wijze aan te bieden aan elke expresdienst waarmee zij een contract zou ondertekenen (punt 8). De Commissie beklemtoont vervolgens, dat „dit eindresultaat (...) volledig aansluit bij de door (...) [SFEI] voorgestelde oplossingen voor de toekomst” (punt 9).
- 49 In dit stadium van het onderzoek moet worden vastgesteld, dat noch uit bovengenoemde punten van de bestreden beschikking noch, overigens, uit de beschikking GD Net blijkt, dat de Commissie de ernst en de duur van de in de klacht genoemde inbreuken alsmede het eventuele voortduren van de gevolgen ervan heeft beoordeeld. De bestreden beschikking heeft immers alleen betrekking op de toekomstige ontwikkeling van de betrokken markt die de Commissie in het Groenboek, de richtsnoeren en haar beschikking GD Net zou hebben onderzocht.
- 50 In deze omstandigheden moet punt 10 van de bestreden beschikking, dat als een conclusie wordt gepresenteerd en volgens de bewoordingen waarvan „het (...) daarom duidelijk [is], dat de problemen (...) met betrekking tot de huidige en de toekomstige mededinging op het gebied van de internationale expresdiensten, op adequate wijze zijn opgelost door de maatregelen die de Commissie vanaf heden neemt”, als een niet-gestaafde bewering worden aangemerkt. Aangezien in de

eerste negen punten van de bestreden beschikking in wezen alleen wordt ingegaan op de toekomstige ontwikkeling van de betrokken markt, kunnen zij geen grondslag vormen voor enige vaststelling over de „huidige mededinging”.

- 51 Dat de Commissie de verplichtingen die in het kader van het onderzoek van de klacht op haar rusten zou zijn nagekomen, volgt evenmin uit de resterende punten van de beschikking, waarin de instelling slechts aangeeft dat de klagers de mogelijkheid hebben, een nieuwe klacht in te dienen indien zij van mening mochten zijn dat de aan La Poste in de beschikking GD Net opgelegde voorwaarden niet in acht zijn genomen (punt 11), en nieuwe inlichtingen te verstrekken over eventuele schendingen van artikel 86 van het Verdrag (punt 12).
- 52 De Commissie heeft in casu dus verzuimd, de ernst en de duur van de gestelde inbreuken alsmede het eventuele voortduren van de gevolgen ervan te beoordelen. Met de uiteindelijke vaststelling, dat zij niet gehouden was om eventuele schendingen van de mededingingsregels die in het verleden hadden plaatsgevonden te onderzoeken, indien een dergelijk onderzoek enkel de individuele belangen van partijen diende (punt 13), heeft de Commissie in casu haar taak op het gebied van de mededinging miskend. Die taak hield stellig niet in dat zij ervoor moest zorgen, dat aan alle voorwaarden was voldaan om vergoeding mogelijk te maken van het geldelijk nadeel dat een of meerdere ondernemingen zouden hebben ondervonden, maar bestond erin dat zij na de indiening van een klacht door een organisatie die nagenoeg alle Franse particuliere marktdeelnemers die op de betrokken markt actief zijn vertegenwoordigde, voor een situatie van onvervalste mededinging moest zorgen.
- 53 Uit het voorgaande blijkt dus dat de Commissie, door op basis van de in de bestreden beschikking genoemde gegevens aan de klacht geen gevolg te geven wegens het ontbreken van communautair belang, niet heeft voldaan aan de verplichtingen die in het kader van de behandeling van een klacht wegens misbruik van machtspositie op haar rusten.
- 54 De vertegenwoordigers van de Commissie hebben voor het Gerecht weliswaar gesteld, dat de beoordeling van de gestelde inbreuken en van het eventuele

voortduren van de gevolgen ervan daadwerkelijk heeft plaatsgevonden, doch die verklaringen kunnen aan de vaststellingen in het kader van bovenstaand onderzoek van de bestreden beschikking niet afdoen. Een beschikking moet immers als zodanig begrijpelijk zijn en kan niet naderhand, wanneer er reeds beroep tegen is ingesteld bij de gemeenschapsrechter, schriftelijk of mondeling worden gemotiveerd (zie bijvoorbeeld arrest Gerecht van 12 december 1996, Rendo e.a./Commissie, T-16/91 RV, Jurispr. blz. II-1827, punt 45, en, naar analogie, arrest Gerecht van 6 april 2000, Kuijer/Raad, T-188/98, Jurispr. blz. II-1959, punten 38 en 43).

- 55 Mitsdien moet de bestreden beschikking nietig worden verklaard, zonder dat het middel inzake schending van artikel 86 van het Verdrag en het subsidiair aangevoerde middel inzake misbruik van bevoegdheid behoeven te worden onderzocht.

Kosten

- 56 Het arrest van het Gerecht van 15 januari 1997, waarbij verzoekers in de kosten waren verwezen, is vernietigd. In zijn arrest in hogere voorziening heeft het Hof de beslissing omtrent de kosten aangehouden. Mitsdien moet het Gerecht in het onderhavige arrest uitspraak doen over alle op de verschillende procedures gevallen kosten.
- 57 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van verzoekers alle kosten van de procedures voor het Gerecht en het Hof dragen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

rechtdoende:

- 1) Verklaart nietig beschikking SG (94) D/19144 van de Commissie van 30 december 1994 houdende afwijzing van de klacht van het Syndicat français de l'express international van 21 december 1990.

- 2) Verstaat dat de Commissie haar eigen kosten zal dragen alsmede alle kosten die verzoekers in de procedures voor het Gerecht en het Hof hebben gemaakt.

Pirrung

Moura Ramos

Meij

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 25 mei 2000.

De griffier

De president van de Tweede kamer

H. Jung

J. Pirrung