ARREST VAN HET GERECHT (Vijfde kamer)

11 december 2003 *

In zaak T-65/99,

Strintzis Lines Shipping SA, gevestigd te Piraeus (Griekenland), vertegenwoordigd door K. Adamantopoulos, V. Akritidis en A. Papakrivopoulos, advocaten, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verzoekster,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Lyal en D. Triantafyllou als gemachtigden, bijgestaan door G. Athanassiou, advocaat, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

verweerster,

betreffende een verzoek om nietigverklaring van beschikking 1999/271/EG van de Commissie van 9 december 1998 inzake een procedure op grond van artikel 85 van het EG-Verdrag (FIV/34.466 — Griekse veerdienstmaatschappijen) (PB 1999, L 109, blz. 24),

* Procestaal: Grieks.

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: J. D. Cooke, kamerpresident, R. García-Valdecasas en P. Lindh, rechters,

griffier: J. Plingers, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 1 juli 2002,

het navolgende

Arrest

Feiten

1 Verzoekster, Strintzis Lines SA, is een Griekse veerdienstmaatschappij die passagiers en voertuigen vervoert op Griekse en internationale scheepvaartroutes, waaronder de routes Patras-Ancona (via Korfoe en Igoemenitsa), Patras-Brindisi en Patras-Bari op de markt van de routes tussen Griekenland en Italië (hierna: „markt Griekenland-Italië").

2 Na een klacht van een klant in 1992, die had vastgesteld dat de prijzen voor veerdiensten op de routes tussen Griekenland en Italië sterk met elkaar overeenkwamen, zond de Commissie overeenkomstig artikel 16 van verordening (EEG) nr. 4056/86 van de Raad van 22 december 1986 tot vaststelling van de wijze van toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag op het zeevervoer (PB L 378, blz. 4), verzoeken om inlichtingen aan bepaalde veerdienstmaatschappijen. Vervolgens stelde zij overeenkomstig artikel 18, lid 3, van verordening nr. 4056/86, een onderzoek in ten kantore van zes veerdienstmaatschappijen, vijf in Griekenland en één in Italië.

3 Met name gaf de Commissie op 4 juli 1994 beschikking C(94) 1790/5, waarbij de vennootschap Minoan Lines werd gelast zich aan een verificatie te onderwerpen (hierna: „verificatiebeschikking"). Op 5 en 6 juli 1994 onderzochten de inspecteurs van de Commissie de kantoren in Kifissias Av. 64B, Maroussi (Athene), die nadien eigendom bleken te zijn van de vennootschap European Trust Agency (hierna: „ETA"), een andere rechtspersoon dan die welke in de verificatiebeschikking is genoemd. Tijdens deze verificatie maakte de Commissie kopieën van een groot aantal documenten, die nadien tegen de verschillende onderzochte ondernemingen werden gebruikt.

4 Naderhand werden krachtens artikel 16 van verordening nr. 4056/86 aanvullende verzoeken om inlichtingen gezonden aan verzoekster en aan andere scheepvaartmaatschappijen, waarin om nadere gegevens werd gevraagd betreffende de tijdens de verificaties gevonden documenten.

5 Bij besluit van 21 februari 1997 leidde de Commissie de procedure formeel in, door negen ondernemingen, waaronder verzoekster, een mededeling van punten van bezwaar te doen toekomen.

6 Op 9 december 1998 gaf de Commissie beschikking 1999/271/EG inzake een procedure op grond van artikel 85 van het EG-Verdrag (FIV/34.466 — Griekse veerdienstmaatschappijen) (PB 1999, L 109, blz. 24; hierna: „beschikking").

7 Het dispositief van de beschikking luidt:

„*Artikel 1*

1. Minoan Lines, Anek Lines, Karageorgis Lines, Marlines SA en Strintzis Lines hebben inbreuk op artikel 85, lid 1, van het EG-Verdrag gemaakt door de prijzen overeen te komen voor de roll-on-roll-off-veerdiensten tussen Patras en Ancona. Deze inbreuken hebben geduurd:

a) van 18 juli 1987 tot en met juli 1994 voor Minoan Lines en Strintzis Lines;

b) van 18 juli 1987 tot en met 27 december 1992 voor Karageorgis Lines;

c) van 18 juli 1987 tot en met 8 december 1989 voor Marlines, en

d) van 6 juli 1989 tot en met juli 1994 voor Anek Lines.

2. Minoan Lines, Anek Lines, Karageorgis Lines, Adriatica di Navigazione SpA, Ventouris Group Enterprises SA en Strintzis Lines hebben inbreuk op artikel 85, lid 1, van het EG-Verdrag gemaakt door de hoogte van de vrachtwagentarieven overeen te komen voor de routes van Patras naar Bari en Brindisi.

Deze inbreuken hebben geduurd,

a) van 8 december 1989 tot en met juli 1994 voor Minoan Lines, Ventouris Group Enterprises SA en Strintzis Lines;

b) van 8 december 1989 tot en met 27 december 1992 voor Karageorgis Lines;

c) van 8 december 1989 tot en met juli 1994 voor Anek Lines, en

d) van 30 oktober 1990 tot en met juli 1994 voor Adriatica di Navigazione SpA.

Artikel 2

Wegens deelneming aan de in artikel 1 omschreven inbreuk worden de betrokken ondernemingen de volgende geldboeten opgelegd:

— Minoan Lines: een geldboete van 3,26 miljoen ECU;

— Strintzis Lines: een geldboete van 1,5 miljoen ECU;

— Anek Lines: een geldboete van 1,11 miljoen ECU;

— Marlines SA: een geldboete van 0,26 miljoen ECU;

— Karageorgis Lines: een geldboete van 1 miljoen ECU;

— Ventouris Group Enterprises SA: een geldboete van 1,01 miljoen ECU;

— Adriatica di Navigazione SpA: een geldboete van 0,98 miljoen ECU.

[...]"

8 De beschikking is gericht tot zeven ondernemingen: Minoan Lines, gevestigd te Iraklion, Kreta (Griekenland) (hierna: „Minoan"); Strintzis Lines, gevestigd te Piraeus (Griekenland) (hierna: „verzoekster"); Anek Lines, gevestigd te Chania, Kreta (hierna: „Anek"); Marlines SA, gevestigd te Piraeus (hierna: „Marlines"); Karageorgis Lines, gevestigd te Piraeus (hierna: „Karageorgis"); Ventouris Group Enterprises SA, gevestigd te Piraeus (hierna: „Ventouris Ferries"), en Adriatica di Navigazione SpA, gevestigd te Venetië (Italië) (hierna: „Adriatica").

Procesverloop en conclusies van partijen

9 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 3 maart 1999, heeft verzoekster beroep tot nietigverklaring van de beschikking ingesteld.

10 Het Gerecht heeft, op rapport van de rechter-rapporteur, besloten de mondelinge behandeling te openen, en in het kader van de maatregelen tot organisatie van de procesgang de Commissie verzocht een vraag schriftelijk te beantwoorden en bepaalde stukken over te leggen. De Commissie heeft binnen de gestelde termijn aan deze verzoeken voldaan.

11 Partijen zijn ter terechtzitting van 1 juli 2002 in hun pleidooien en hun antwoorden op de mondelinge vragen van het Gerecht gehoord.

12 Verzoekster concludeert dat het het Gerecht behage:

— de beschikking in haar geheel nietig te verklaren;

— subsidiair, artikel 1 van de beschikking nietig te verklaren voorzover het de duur van de verweten inbreuk betreft, en de opgelegde geldboete nietig te verklaren of te verlagen;

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

13 De Commissie concludeert dat het het Gerecht behage:

— het beroep in zijn geheel te verwerpen;

— verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

14 Verzoekster voert drie middelen aan tot nietigverklaring van de beschikking: onwettige verificatie door de Commissie in de kantoren van ETA; onjuiste toepassing, in het onderhavige geval, van artikel 85, lid 1, EG-Verdrag (thans artikel 81, lid 1, EG), wegens een onjuiste en onvolledige beoordeling van de feiten; en motiveringsgebrek.

15 Tot staving van haar subsidiaire verzoek tot nietigverklaring of verlaging van de geldboete, voert verzoekster een middel aan dat is ontleend aan schending van het evenredigheidsbeginsel bij de vaststelling van het bedrag van de geldboete, en uit drie onderdelen bestaat: onjuiste beoordeling van de zwaarte van de inbreuk, van de duur van de inbreuk, en van het bedrag van de geldboete.

I — *Het verzoek om nietigverklaring van de beschikking*

Eerste middel: onwettige verificatie door de Commissie in de kantoren van ETA

Argumenten van partijen

16 Volgens verzoekster was de verificatie die de Commissie in juli 1994 in de kantoren van Minoans agent, ETA, heeft verricht, onwettig, zodat de tijdens die verificatie verzamelde elementen niet als bewijsmateriaal kunnen worden gebruikt.

17 Om te beginnen stelt zij een rechtmatig belang te hebben bij de vaststelling van de onwettigheid van de verificatie, doordat veel elementen die de Commissie tegen haar heeft gebruikt, in de kantoren van ETA zijn gevonden. Voorts beweert zij dat de handelwijze van andere betrokken maatschappijen en het verloop van de onderhavige zaak in het algemeen, rechtstreeks zijn beïnvloed door de resultaten van de onwettige verificatie in de kantoren van ETA. Om deze reden, en aangezien de Commissie alle op dat ogenblik verzamelde documenten, alsmede andere documenten die zij nadien van andere maatschappijen heeft ontvangen, als bewijselementen tegen haar heeft gebruikt, meent verzoekster dat zij er een rechtmatig belang bij heeft om de onwettigheid van deze verificatie aan te voeren.

18 Verzoekster betoogt dat zij, anders dan de Commissie stelt, de onwettigheid van de verificatie in de kantoren van ETA kan aanvoeren als middel tot nietigverklaring van de beschikking, ook al heeft zij de feiten inzake het prijsoverleg uitdrukkelijk erkend. Dat zij bepaalde feiten heeft erkend, houdt geenszins in dat zij het eens is met de beoordeling ervan door de Commissie.

19 Verzoekster merkt op dat de verificatiebeschikking tot Minoan was gericht, en niet tot haar agent, ETA. Anders dan de Commissie stelt, vormen ETA en Minoan geen economische en juridische eenheid. Toen zij tot deze conclusie kwam, is de Commissie voorbijgegaan aan het marktgegeven dat een vennootschap die onder haar aandeelhouders veel kleine beleggers heeft zoals Minoan, haar internationale belangen gewoonlijk laat behartigen door een vennootschap als ETA. Dit betekent echter niet dat ETA kan worden gelijkgesteld met Minoan. In feite stelt verzoekster dat de economische belangen van ETA kunnen ingaan tegen die van Minoan.

20 Bovendien betwijfelt verzoekster dat de theorie van de economische entiteit ook geldt bij verificaties door de Commissie. Volgens haar kan de Commissie zich niet op deze theorie beroepen om een verificatie uit te voeren bij een andere maatschappij dan de adressaat van de verificatiebeschikking. Anders zou de Commissie zonder enige beperking bevoegd zijn om onaangekondigde verificaties uit te voeren in de kantoren van elke onderneming die tot dezelfde economische entiteit als de adressaat van een verificatiebeschikking behoort, mits zij een beschikking met algemene strekking vaststelt die in verificaties in het hoofdkantoor van deze onderneming voorziet.

21 Ten slotte stelt verzoekster dat de handelwijze van de Commissie in strijd was met het recht van verdediging tegen arbitrair optreden, en met de beginselen van evenredigheid, behoorlijk bestuur, beperkte tussenkomst en rechtszekerheid.

22 De Commissie betwist deze stellingen. Om te beginnen meent zij dat verzoekster geen rechtmatig belang heeft om dit middel tot nietigverklaring aan te voeren, nu zij de feiten die door de in de kantoren van ETA gevonden documenten zijn aangetoond, reeds uitdrukkelijk heeft erkend. Bovendien betoogt zij dat, zelfs indien deze documenten niet in aanmerking waren genomen, de verboden mededingingsregeling toch zou zijn vastgesteld.

23 De Commissie stelt dat verzoekster, waar zij suggereert dat zij en de andere betrokken maatschappijen zich anders zouden hebben gedragen indien de beweerdelijk onwettige verificaties niet hadden plaatsgehad, geheel ingaat tegen het tijdens de administratieve procedure aangevoerde argument betreffende de volle medewerking van deze maatschappijen, aangezien de niet-betwisting, door de betrokken partijen, van de feiten waarop de Commissie haar punten van bezwaar heeft gebaseerd, door de Commissie als een verzachtende omstandigheid in aanmerking is genomen, ter rechtvaardiging van een verlaging van de geldboete (punt 169 van de beschikking). Aangezien verzoekster thans te verstaan geeft dat deze medewerking enkel is verleend omdat bewijzen van de vaststelling en tenuitvoerlegging van de litigieuze mededingingsregelingen waren gevonden, geeft de Commissie het Gerecht in overweging deze omstandigheid te beoordelen op grond van zijn bevoegdheid tot evaluatie en, in voorkomend geval, verhoging van het boetebedrag.

24 Wat de rechtmatigheid van de verificatie betreft, stelt de Commissie dat van een arbitraire controle in casu geen sprake kan zijn, aangezien de verificatie plaatsvond in kantoren die voor de handelsactiviteiten van Minoan — de vennootschap die als adressaat van de verificatiebeschikking is aangeduid — werden gebruikt. Volgens de Commissie vindt deze conclusie steun in de wijze waarop Minoan zich bij derden bekendmaakte, en in de overeenkomsten voor het beheer van schepen waarin ETA als beheerder van Minoans schepen was aangewezen. Zij herinnert eraan dat, in de scheepvaart, de beheerder optreedt als een rechtstreekse vertegenwoordiger in naam en voor rekening van de reder, die aansprakelijk is voor de rechtsgevolgen van de door de beheerder aangegane verbintenissen, en uiteindelijk de economische risico's draagt. In casu volgt uit de overeenkomsten tussen deze twee maatschappijen, dat ETA optreedt als bemiddelaar tussen de reder en de agenten, klanten, banken, overheidsinstanties en havenautoriteiten die met hem betrekkingen onderhouden.

25 Dienaangaande beroept de Commissie zich op de vaste rechtspraak, dat een tussenpersoon, indien hij voor zijn opdrachtgever werkzaam is, in beginsel te beschouwen is als een in zijn onderneming opgenomen hulporgaan dat zijn instructies heeft te volgen en derhalve, zo goed als een handelsemployé, met die onderneming een economische entiteit vormt (arrest Hof van 16 december 1975, Suiker Unie e.a./Commissie, 40/73—48/73, 50/73, 54/73—56/73, 111/73, 113/73 en 114/73, Jurispr. blz. 1663, punt 539). Volgens de Commissie treedt ETA op als een orgaan dat integrerend deel uitmaakt van Minoan, aangezien deze haar heeft belast met het dagelijkse beheer van de logistieke en commerciële leiding van haar schepen. Zij leidt hieruit af dat de twee vennootschappen bij de exploitatie van de door ETA beheerde schepen als één persoon optreden, en een economische eenheid vormen. De Commissie heeft zich derhalve niet vergist wat de adressaat van de beschikking betreft, en evenmin wat de plaats betreft waar de controle moest worden uitgevoerd.

26 Subsidiair stelt de Commissie dat, zelfs gesteld dat zij zich heeft vergist wat de adressaat van de verificatiebeschikking betreft, dit niet zou betekenen dat de bewijselementen onbruikbaar zijn, aangezien dit enkel geldt wanneer de Commissie buiten de perken van de haar toegekende onderzoeksbevoegdheden is getreden, om ervoor te zorgen dat bij de uitoefening van deze bevoegdheden de rechten van de betrokken ondernemingen worden geëerbiedigd (beschikking president Hof van 26 maart 1987, Hoechst/Commissie, 46/87 R, Jurispr. blz. 1549, punt 34).

Beoordeling door het Gerecht

A — Verzoeksters rechtmatig belang om dit middel aan te voeren

27 Volgens de Commissie heeft verzoekster er geen rechtmatig belang bij tot staving van haar beroep tot nietigverklaring de onwettigheid aan te voeren van de verificatie in de kantoren van ETA, aangezien verzoekster de feiten waarvan de in die kantoren gevonden documenten het bewijs vormen, uitdrukkelijk heeft erkend.

28 Dat zij bepaalde feiten heeft erkend, betekent echter geenszins dat zij eraan heeft verzaakt of niet meer de mogelijkheid heeft om de wettigheid te betwisten van de verificaties van de Commissie waarbij deze documenten heeft verzameld die een inbreuk zouden kunnen bewijzen. Ofschoon verzoekster de feiten inzake het prijsoverleg uitdrukkelijk heeft erkend, beklemtoont zij dat zij het niet noodzakelijkerwijs eens is met de wijze waarop de Commissie in het bezit is gekomen van de aan de beschikking ten grondslag liggende documenten, of met de wijze waarop zij ze als bewijselementen inzake het bestaan van een mededingingsregeling heeft beoordeeld.

29 Zoals het Gerecht namelijk heeft geoordeeld, is „het risico dat een onderneming, waarvan de geldboete als tegenprestatie voor de door haar verleende medewerking is verlaagd, nadien beroep tot nietigverklaring instelt tegen de beschikking waarbij de inbreuk op de mededingingsregels wordt vastgesteld en de daarvoor verantwoordelijke onderneming een sanctie wordt opgelegd, en voor het Gerecht in eerste aanleg of het Hof in hogere voorziening in het gelijk wordt gesteld, een normale consequentie van het gebruik van de in het Verdrag en het Statuut [van het Hof van Justitie] neergelegde beroepsmogelijkheden. Het enkele feit dat een onderneming die met de Commissie heeft meegewerkt en daarom verlaging van haar geldboete heeft gekregen, door de rechter in het gelijk wordt gesteld, kan dus niet rechtvaardigen dat de omvang van de haar verleende verlaging opnieuw wordt beoordeeld" (arrest Gerecht van 28 februari 2002, Stora Kupparbergs Bergslags/Commissie, T-354/94, Jurispr. blz. II-843, punt 85).

30 Gelet op wat voorafgaat, moet enerzijds worden vastgesteld dat verzoekster een rechtmatig belang heeft om op te komen tegen de wijze waarop bedoelde verificatie is verlopen, en, anderzijds, dat het verzoek van de Commissie aan het Gerecht tot uitoefening van zijn volledige rechtsmacht en tot verhoging van verzoeksters geldboete om haar het voordeel af te nemen dat zij van de Commissie heeft verkregen door de feiten te erkennen, moet worden afgewezen.

B — Ten gronde

31 Met dit middel verwijt verzoekster de Commissie in wezen, dat zij de aan de beschikking ten grondslag liggende bewijzen onrechtmatig heeft verkregen, namelijk tijdens een verificatie in de kantoren van een onderneming die niet de adressaat van de verificatiebeschikking was. Verzoekster betoogt dat de Commissie aldus haar verificatiebevoegdheden heeft misbruikt en artikel 18 van verordening nr. 4056/86 en de algemene rechtsbeginselen heeft geschonden.

32 Het Gerecht is van oordeel, dat de gegrondheid van dit middel moet worden beoordeeld vanuit het oogpunt van de beginselen inzake de verificatiebevoegdheden van de Commissie alsmede de feitelijke context van de onderhavige zaak.

1. De verificatiebevoegdheden van de Commissie

33 Blijkens de zestiende overweging van verordening nr. 4056/86, diende deze verordening volgens de wetgever „de nodige [...] beslissingsbevoegdheden en sancties te bevatten om de verboden in artikel 85, lid 1, en artikel 86 [van het Verdrag] alsmede de toepassingsvoorwaarden voor artikel 85, lid 3, te doen naleven."

34 Meer in het bijzonder zijn de bevoegdheden van de Commissie inzake verificaties ter plaatse opgesomd in artikel 18 van verordening nr. 4056/86:

„*Artikel 18*

Bevoegdheid van de Commissie tot verificatie

1. Ter vervulling van de taken welke haar zijn opgedragen in deze verordening, kan de Commissie alle noodzakelijke verificaties verrichten bij ondernemingen en ondernemingsverenigingen.

Te dien einde beschikken de personeelsleden van de Commissie, die in haar opdracht handelen, over de volgende bevoegdheden:

a) het controleren van de boeken en bescheiden van het bedrijf;

b) het maken van afschriften of uittreksels uit deze boeken en bescheiden;

c) het ter plaatse vragen van mondelinge inlichtingen;

d) het betreden van alle lokaliteiten, terreinen en vervoermiddelen der ondernemingen.

2. De personeelsleden die door de Commissie met het uitvoeren van deze verificaties zijn belast, oefenen hun bevoegdheden uit op vertoon van een schriftelijke opdracht, waarin melding wordt gemaakt van onderwerp en doel der verificaties, alsmede van de sancties waarin artikel 19, lid 1, onder c, voorziet

voor het niet volledig tonen van de ter inzage gevraagde boeken of bescheiden. Voordat de verificatie plaatsvindt, stelt de Commissie tijdig de bevoegde autoriteit van de lidstaat op welks grondgebied een verificatie moet worden verricht, in kennis van de verificatie en van de identiteit der personeelsleden die met de uitvoering van deze opdracht zijn belast.

3. De ondernemingen en ondernemersverenigingen zijn verplicht zich te onderwerpen aan de verificaties welke de Commissie bij beschikking heeft gelast. Deze beschikking maakt melding van onderwerp en doel van de verificatie, geeft de datum aan waarop de verificatie een aanvang neemt en wijst op de in artikel 19, lid 1, onder c, en in artikel 20, lid 1, onder d, voorziene sancties, alsmede op het recht om tegen de beschikking in beroep te gaan bij het Hof van Justitie.

4. Alvorens een beschikking te geven als bedoeld in lid 3, hoort de Commissie de bevoegde autoriteit van de lidstaat op welks grondgebied de verificatie moet worden verricht.

5. De functionarissen van de bevoegde autoriteit van de lidstaat op welks grondgebied de verificatie moet worden verricht, kunnen, op verzoek van deze autoriteit of van de Commissie, de personeelsleden van de Commissie bijstaan bij het vervullen van hun opdracht.

6. Wanneer een onderneming zich verzet tegen een verificatie waartoe krachtens dit artikel opdracht is gegeven, verleent de betrokken lidstaat de nodige bijstand aan de personeelsleden aan wie de Commissie opdracht tot verificatie heeft gegeven, ten einde hun de vervulling van deze opdracht mogelijk te maken. Daartoe nemen de lidstaten vóór 1 januari 1989, na raadpleging van de Commissie, de nodige maatregelen."

35 Aangezien de tekst van artikel 18 van verordening nr. 4056/86 overeenstemt met die van artikel 14 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), en deze twee verordeningen op grond van artikel 87 EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 83 EG) ter precisering van de wijze van toepassing van artikel 85 van het Verdrag en artikel 86 EG-Verdrag (thans artikel 82 EG) zijn vastgesteld, geldt de rechtspraak betreffende de draagwijdte van de verificatiebevoegdheden van de Commissie als bedoeld in artikel 14 van verordening nr. 17, ook voor het onderhavige geval.

36 Volgens artikel 87, lid 2, sub a en b, van het Verdrag, heeft verordening nr. 17 tot doel de nakoming van de in de artikelen 85, lid 1, en 86 van het Verdrag bedoelde verbodsbepalingen te verzekeren en de wijze van toepassing van artikel 85, lid 3, vast te stellen. Deze verordening beoogt aldus te waarborgen dat de doelstelling van artikel 3, sub f, van het Verdrag wordt verwezenlijkt. Daartoe verleent zij de Commissie een ruime opsporings- en verificatiebevoegdheid, in welk verband in de achtste overweging is gepreciseerd dat de Commissie op het gehele gebied van de gemeenschappelijke markt over de bevoegdheid moet beschikken om inlichtingen in te winnen en verificaties te verrichten „in zoverre zulks noodzakelijk is" om de inbreuken op de artikelen 85 en 86 van het Verdrag op te sporen (arresten Hof van 26 juni 1980, National Panasonic/Commissie, 136/79, Jurispr. blz. 2033, punt 20, en 18 mei 1982, AM & S/Commissie, 155/79, Jurispr. blz. 1575, punt 15). De zestiende overweging van verordening nr. 4056/86 heeft dezelfde strekking.

37 De gemeenschapsrechter heeft tevens gewezen op het belang van de eerbiediging van de grondrechten, inzonderheid van de rechten van de verdediging in alle procedures waarin de mededingingsregels van het Verdrag worden toegepast, en heeft in zijn rechtspraak gepreciseerd hoe de rechten van de verdediging in overeenstemming moeten worden gebracht met de bevoegdheden van de Commissie tijdens de administratieve procedure, het voorafgaand onderzoek en het verzamelen van informatie.

38 Het Hof heeft namelijk gepreciseerd, dat de Commissie de rechten van de verdediging zowel in de administratieve procedures die tot de oplegging van sancties kunnen leiden als in de procedures van voorafgaand onderzoek moet

eerbiedigen, aangezien moet worden vermeden dat bedoelde rechten onherstelbare schade lijden in het kader van een voorafgaand onderzoek, met name bij verificaties, daar deze beslissend kunnen zijn voor de totstandkoming van het bewijs van de onrechtmatigheid van gedragingen van ondernemingen waarvoor deze verantwoordelijk zijn (arrest Hof van 21 september 1989, Hoechst/Commissie, 46/87 en 227/88, Jurispr. blz. 2859, punt 15).

39 Wat meer in het bijzonder de bij artikel 14 van verordening nr. 17 aan de Commissie toegekende verificatiebevoegdheden betreft, en de vraag in hoeverre de rechten van de verdediging de draagwijdte ervan beperken, heeft het Hof erkend dat het vereiste van bescherming tegen ingrepen van het openbaar gezag in de privé-sfeer van een persoon die willekeurig of onevenredig zouden zijn, of het nu gaat om een natuurlijke of rechtspersoon, een algemeen beginsel van gemeenschapsrecht vormt (arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 19, en arrest Hof van 22 oktober 2002, Roquette Frères, C-94/00, Jurispr. blz. I-9011, punt 27). Het Hof heeft namelijk geoordeeld, dat in de rechtsstelsels van alle lidstaten ingrepen van het openbaar gezag in de privé-sfeer van iedere persoon, of het nu gaat om een natuurlijke of rechtspersoon, een wettelijke grondslag moeten hebben en gerechtvaardigd moeten zijn om redenen bij de wet voorzien, en dat die rechtsstelsels derhalve, zij het volgens verschillende modaliteiten, bescherming bieden tegen ingrepen die willekeurig of onevenredig zouden zijn.

40 Het Hof heeft geoordeeld dat de bij artikel 14 van verordening nr. 17 aan de Commissie toegekende bevoegdheden tot doel hebben, de Commissie in staat te stellen de taak te vervullen die haar door het EG-Verdrag is toevertrouwd, namelijk te waken over de eerbiediging van de mededingingsregels in de gemeenschappelijke markt. Overeenkomstig de vierde alinea van de preambule en de artikelen 3, sub f, 85 en 86 van het Verdrag, dienen deze regels om te voorkomen dat de mededinging wordt vervalst ten nadele van het algemeen belang, de individuele ondernemingen en de verbruikers. De uitoefening van deze bevoegdheden draagt daarmee bij tot de instandhouding van het door het Verdrag beoogde mededingingsstelsel, waarvan de eerbiediging voor de ondernemingen een dwingende plicht is (arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 25).

41 Het Hof heeft tevens geoordeeld dat zowel de doelstelling van verordening nr. 17 als de in artikel 14 van deze verordening opgesomde bevoegdheden van de inspecteurs van de Commissie aantonen dat de verificaties een zeer ruime draagwijdte kunnen hebben. Met name heeft het Hof uitdrukkelijk vastgesteld dat „het recht alle lokaliteiten, terreinen en vervoermiddelen der ondernemingen te betreden, daarbij van bijzondere betekenis is, voorzover dit de Commissie in staat moet stellen, het bewijs van inbreuken op de mededingingsregels te verzamelen op de plaats waar het zich normalerwijze bevindt, dat wil zeggen in de bedrijfslokalen van de ondernemingen" (arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 26).

42 Het Hof heeft eveneens beklemtoond dat moet worden gewaarborgd dat de verificaties een nuttig effect hebben, omdat zij een noodzakelijk instrument vormen voor de Commissie ter vervulling van haar taak te waken over de eerbiediging van de verdragsbepalingen inzake mededinging. Met name heeft het Hof vastgesteld (arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 27) dat

„dit recht van toegang zinloos zou zijn indien de personeelsleden van de Commissie zich ertoe zouden moeten beperken de overlegging te vorderen van documenten of dossiers die zij vooraf nauwkeurig hebben kunnen identificeren. Het recht van toegang impliceert juist de mogelijkheid, allerhande informatie op te sporen die nog niet bekend of geheel geïdentificeerd is. Zonder deze mogelijkheid zou de Commissie niet in staat zijn, de voor haar verificatie noodzakelijke inlichtingen in te winnen, wanneer de betrokken ondernemingen hun medewerking weigeren of zich aldus gedragen dat de verificatie belemmerd wordt."

43 Niettemin moet worden opgemerkt dat het gemeenschapsrecht aan de betrokken ondernemingen diverse waarborgen biedt tegen ingrepen van het openbaar gezag in hun privé-sfeer die willekeurig of onredelijk zouden zijn (arrest Roquette Frères, reeds aangehaald, punt 43).

44 Artikel 14, lid 3, van verordening nr. 17 verplicht de Commissie de verificatiebeschikking te motiveren door het voorwerp en het doel van de verificatie te vermelden, wat, zoals het Hof heeft gepreciseerd, een fundamenteel vereiste vormt, niet alleen om duidelijk te maken dat de voorgenomen ingreep in de betrokken ondernemingen gerechtvaardigd is, maar ook om hun inzicht te geven in de omvang van hun verplichting tot medewerking en tegelijk hun recht van verdediging veilig te stellen (arresten Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 29, en Roquette Frères, reeds aangehaald, punt 47).

45 De Commissie dient in bedoelde beschikking eveneens zo nauwkeurig mogelijk aan te geven wat wordt onderzocht en welke de elementen zijn waarop de verificatie betrekking dient te hebben (arrest National Panasonic/Commissie, reeds aangehaald, punten 26 en 27). Zoals het Hof heeft geoordeeld, beschermt een dergelijk vereiste het recht van verweer van de betrokken ondernemingen, aangezien dergelijk recht ernstig zou worden aangetast indien de Commissie tegen ondernemingen bewijsmateriaal kon aanvoeren dat tijdens een verificatie is verkregen, maar dat geen verband houdt met het voorwerp en het doel daarvan (arrest Hof van 17 oktober 1989, Dow Benelux/Commissie, 85/87, Jurispr. blz. 3137, punt 18; arrest Roquette Frères, reeds aangehaald, punt 48).

46 Daarnaast zij eraan herinnerd, dat een onderneming ten aanzien waarvan de Commissie een verificatie heeft gelast, krachtens artikel 173, vierde alinea, EG-Verdrag (thans, na wijziging, artikel 230, vierde alinea, EG) tegen een dergelijke beschikking beroep kan instellen bij de gemeenschapsrechter. Wordt deze beschikking door de gemeenschapsrechter nietig verklaard, dan kan de Commissie voor de procedure wegens inbreuk op de communautaire mededingingsregels geen gebruik maken van stukken of bewijzen die zij tijdens die verificatie mocht hebben verzameld, daar zij zich anders zou blootstellen aan het risico dat de gemeenschapsrechter de beschikking houdende vaststelling van de inbreuk, voorzover zij op die bewijsmiddelen is gebaseerd, nietig verklaart (zie beschikking Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 34; beschikking president Hof van 28 oktober 1987, Dow Chemical Nederland/Commissie, 85/87 R, Jurispr. blz. 4367, punt 17, en arrest Roquette Frères, reeds aangehaald, punt 49).

47 Gelet op wat voorafgaat, moet worden onderzocht of het middel ontleend aan een onwettige verificatie gegrond is.

2. Gegrondheid van het middel

48 Alvorens de gegrondheid van dit middel te onderzoeken, moeten de omstandigheden van de verificatie worden uiteengezet.

a) Relevante en onbetwiste feiten

49 Nadat zij een klacht had ontvangen volgens welke de prijzen voor veerdiensten op de routes tussen Griekenland en Italië sterk met elkaar overeenkwamen, zond de Commissie op 12 oktober 1992 krachtens verordening nr. 4056/86 een verzoek om inlichtingen aan Minoan, op het adres van haar statutaire zetel (Agiou Titou 38, Iraklion, Kreta).

50 Op 20 november 1992 ontving de Commissie, in antwoord op haar verzoek om inlichtingen, een door P. Sfinias ondertekend schrijven op briefpapier van Minoan waarop, links bovenaan, één handelslogo stond afgebeeld („Minoan Lines"), met daaronder één adres: „2 Vas. Konstantinou Av. (Stadion); 11635, Athens."

51 Op 1 maart 1993 zond de Commissie een tweede verzoek om inlichtingen aan Minoan, opnieuw op het adres van haar statutaire zetel te Iraklion.

52 Op 5 mei 1993 werd de brief van de Commissie van 1 maart 1993 beantwoord met een — eveneens door Sfinias ondertekend — schrijven op briefpapier van Minoan, waarop links bovenaan opnieuw één handelslogo stond afgebeeld („Minoan Lines"), zij het ditmaal zonder bijgaande vermelding van een adres. Onderaan het briefpapier waren echter twee adressen vermeld: „INTERNATIONAL LINES HEAD OFFICES: 64B Kifissias Ave. GR, 15125, Maroussi, Athens" en, daaronder, „PASSENGER OFFICE: 2 Vassileos Konstantinou Ave, GR, 11635 Athens".

53 Op 5 juli 1994 bezochten inspecteurs van de Commissie de kantoren in Kifissias Av. 64B, Maroussi (Athene), en overhandigden aan de personen die hen te woord stonden — en die naderhand employés van ETA bleken te zijn — de verificatiebeschikking, alsmede de door de directeur-generaal van het directoraat-generaal mededinging ondertekende volmachten nrs. D/06658 en D/06659 van 4 juli 1994, waarbij de inspecteurs van de Commissie de bevoegdheid werd verleend om tot de verificatie over te gaan.

54 Op grond van deze documenten verzochten de inspecteurs van de Commissie de employés van ETA met de verificatie in te stemmen, maar er werd hun geantwoord dat zij zich in de kantoren van ETA en bij diens employés bevonden, en dat ETA een autonome rechtspersoon is, die scheepsagent van Minoan is en niets meer. Na een telefoongesprek met hun chefs te Brussel drongen de inspecteurs van de Commissie op de verificatie aan, en waarschuwden zij de employés van ETA dat weigering kon leiden tot de sancties als bedoeld in de artikelen 19, lid 1, en 20, lid 1, van verordening nr. 4056/86, die in de verificatiebeschikking zijn vermeld en in bijlage ervan zijn aangehaald. Bovendien vroegen de inspecteurs van de Commissie aan de nationale mededingingsautoriteit, het directoraat markt- en mededingingstoezicht van het Griekse ministerie van Handel, een functionaris naar de kantoren van ETA te sturen.

55 De inspecteurs van de Commissie wezen de employés van ETA niet uitdrukkelijk op hun recht van bijstand door een advocaat, maar overhandigden hun wel een nota van twee bladzijden omtrent de aard en het normale verloop van de verificatie.

56 Na een telefoongesprek met hun directeur, die op dat ogenblik niet in Athene was, besloten de employés van ETA uiteindelijk om zich aan de verificatie te onderwerpen, ofschoon zij erop wezen dat zij in het proces-verbaal zouden laten noteren dat zij het met die verificatie niet eens waren.

57 Vervolgens begonnen de inspecteurs van de Commissie aan de verificatie, die aan het eind van de daaropvolgende dag, namelijk 6 juli 1994, werd beëindigd.

58 Ten slotte zij opgemerkt dat ETA, als vertegenwoordiger van Minoan, ten volle bevoegd was om haar handelsactiviteiten onder de naam „Minoan Lines Athene" te verrichten en voor haar activiteiten als agent het merk en het logo van Minoan te gebruiken.

59 Gelet op wat voorafgaat, stelt het Gerecht vast dat duidelijk uit de feiten blijkt:

— in de eerste plaats, dat ETA de toelating had gekregen om zich, bij de uitoefening van haar taken als agent en vertegenwoordiger van Minoan, bij het algemene publiek en bij de Commissie als Minoan aan te dienen, zodat haar identiteit als zaakvoerder voor de betrokken handelsactiviteiten in de praktijk geheel samenvloeide met die van Minoan;

— in de tweede plaats, dat de omstandigheid dat de brieven van de Commissie aan Minoan werden doorgegeven aan Sfinias voor een rechtstreeks antwoord aan de Commissie, aantoont dat zowel Minoan als ETA en Sfinias onmiddellijk hebben begrepen dat de Commissie gevolg gaf aan een klacht. Daarnaast hebben zij kennis genomen van de aard van de klacht, van het doel van het verzoek om inlichtingen en van het feit dat de Commissie op grond van verordening nr. 4056/86 — die in de brieven was aangehaald — handelde. In feite heeft Minoan dus, door Sfinias op de brieven te laten antwoorden, niet alleen hem, maar ook ETA toegestaan zich bij de Commissie aan te dienen als een door Minoan naar behoren gemachtigde gesprekspartner voor het onderzoek in kwestie;

— in de derde plaats blijkt uit al hetgeen voorafgaat, alsmede uit het feit dat Minoan haar handelsactiviteiten aan ETA had gedelegeerd, dat de kantoren in Kifissias Av. 64B, het werkelijke centrum van de handelsactiviteiten van „Minoan" vormden, en dat de boeken en bescheiden van het bedrijf met betrekking tot die activiteiten om die reden op die plaats werden bewaard.

60 Deze kantoren waren derhalve kantoren van Minoan als adressaat van de verificatiebeschikking als bedoeld in artikel 18, lid 1, sub d, van verordening nr. 4056/86.

b) Eerbiediging in het onderhavige geval van de beginselen inzake de uitoefening van de verificatiebevoegdheden van de Commissie

61 Blijkens de stukken voldeden de door de inspecteurs van de Commissie aan de employés van ETA overhandigde verificatiebeschikking en -volmachten aan het vereiste dat voorwerp en doel van de verificatie moeten worden meegedeeld. Met name is anderhalve bladzijde van de considerans van de verificatiebeschikking besteed aan de uiteenzetting van de redenen waarom de Commissie het

vermoeden had van een met artikel 85, lid 1, van het Verdrag strijdige mededingingsregeling, tussen de voornaamste veerdienstmaatschappijen die op de routes tussen Griekenland en Italië varen, betreffende de passagiers- en vrachtwagentarieven. Voorts beschrijft de verificatiebeschikking de voornaamste kenmerken van de betrokken markt, de voornaamste maatschappijen — waaronder Minoan — op die markt en het marktaandeel van de ondernemingen die op de drie verschillende routes varen, alsmede, in bijzonderheden, het soort gedraging dat volgens de Commissie in strijd met artikel 85, lid 1, van het Verdrag zou kunnen zijn. Daarnaast geeft de beschikking duidelijk aan dat de adressaat, met name Minoan, een van de voornaamste marktdeelnemers is en reeds op de hoogte is van het onderzoek.

62 Vervolgens bepaalt artikel 1 van het dispositief van de verificatiebeschikking uitdrukkelijk dat de verificatie tot doel heeft na te gaan of de prijsvormingssystemen van de maatschappijen in de sector van de roroveerdiensten tussen Griekenland en Italië in strijd zijn met artikel 85, lid 1, van het Verdrag. Voorts vermeldt artikel 1 van de verificatiebeschikking de verplichting van de adressaat zich aan de verificatie te onderwerpen, en beschrijft het de verificatiebevoegdheden van de inspecteurs van de Commissie. Artikel 2 betreft de datum van de verificatie. Artikel 3 noemt de adressaat van de beschikking, waarbij is gepreciseerd dat de verificatiebeschikking tot Minoan is gericht. Als mogelijke plaatsen voor de inspectie zijn drie adressen vermeld: in de eerste plaats Poseidonkaai 28 te Piraeus; in de tweede plaats Poseidonkaai 24 te Piraeus, en in de derde plaats het adres dat de inspecteurs van de Commissie uiteindelijk hebben bezocht, namelijk Kifissias Av. 64B, Maroussi, te Athene. Ten slotte vermeldt artikel 4 de mogelijkheid om bij het Gerecht beroep in te stellen tegen de verificatiebeschikking, met de precisering dat een dergelijk beroep, behoudens andersluidende beschikking van het Gerecht, geen opschortende werking heeft.

63 De verificatievolmachten van de inspecteurs van de Commissie kenden uitdrukkelijk de bevoegdheid toe om de verificatie te verrichten in de zin en met het doel als in de verificatiebeschikking in bijlage uiteengezet.

64 In die omstandigheden bleek duidelijk uit de inhoud van deze handelingen dat de Commissie aanwijzingen en bewijselementen inzake Minoans deelneming aan de vermoede mededingingsregeling wilde verzamelen, en dat zij dacht deze onder meer te kunnen vinden in de kantoren in Kifissias Av. 64B, Maroussi (Athene), die volgens haar van Minoan waren. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat dit adres vermeld was op het door Minoan gebruikte briefpapier voor haar antwoord van 5 mei 1993 op het verzoek om inlichtingen van de Commissie van 1 maart 1993. Onderaan dit briefpapier staat namelijk: „INTERNATIONAL LINES HEAD OFFICES: 64B Kifissias Ave. GR, 15125, Maroussi, Athens."

65 Het Gerecht is van oordeel dat de verificatiebeschikking en -volmachten alle relevante elementen bevatten die de employés van ETA nodig hadden om te beslissen of zij, gelet op de motivering van bedoelde beschikking en hun kennis van de aard en de draagwijdte van de verhouding tussen ETA en Minoan, de door de Commissie in hun kantoren voorgenomen verificatie dienden te laten doorgaan.

66 Derhalve dient de conclusie te luiden, dat de verificatiebeschikking en -volmachten voldeden aan de vereisten die de rechtspraak stelt omtrent de houder van de geïnspecteerde kantoren, aangezien, enerzijds, ETA de zaken van Minoan voor de markt van roroveerdiensten tussen Griekenland en Italië beheert en als zodanig de draagwijdte van haar plicht tot samenwerking met de inspecteurs van de Commissie kon inschatten en, anderzijds, de rechten van de verdediging van ETA volledig zijn geëerbiedigd, nu deze handelingen naar behoren zijn gemotiveerd en uitdrukkelijk melding is gemaakt van de mogelijkheid om bij het Gerecht beroep in te stellen tegen de verificatiebeschikking. Dat ETA en Minoan nadien geen beroep hebben ingesteld, was hun eigen beslissing en doet niet af aan deze conclusie, maar bevestigt ze integendeel.

67 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat ETA rechtens een van Minoan onderscheiden persoon is, doch als vertegenwoordiger van Minoan en exclusief beheerder voor de activiteiten die door de Commissie werden onderzocht, op één lijn moet worden geplaatst met haar lastgever, en dus aan dezelfde samenwerkingsplicht was onderworpen.

68 Bovendien moet worden vastgesteld dat, gesteld dat Minoan zich als afzonderlijke persoon op het recht van verweer van ETA mag beroepen, dit recht nooit in het gedrang is gebracht. De betrokken verificatie betrof immers noch de eventuele afzonderlijke activiteiten van ETA, noch de boeken en bescheiden van ETA.

69 In de omstandigheden van het concrete geval kan de Commissie evenmin worden verweten, dat zij ervan uitging dat Minoan zelf kantoren had op het door de inspecteurs van de Commissie bezochte adres te Athene, en dit adres derhalve in haar verificatiebeschikking heeft vermeld als een centrum van Minoans activiteiten.

70 Vervolgens dient te worden onderzocht of de Commissie, door erop aan te dringen dat de verificatie zou doorgaan, het wettigheidskader heeft geëerbiedigd.

71 Blijkens de reeds aangehaalde rechtspraak dient de Commissie tijdens verificaties de eerbiediging van het beginsel van de wettigheid van het optreden van de gemeenschapsinstellingen en van het beginsel van bescherming tegen arbitraire tussenkomsten door het openbaar gezag in de privé-sfeer van natuurlijke en rechtspersonen te verzekeren (zie arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 19). Het zou buitensporig en strijdig met de bepalingen van verordening nr. 4056/86 en de fundamentele rechtsbeginselen zijn, aan de Commissie in het algemeen, op grond van een tot een bepaalde juridische entiteit gerichte

verificatiebeschikking een recht van toegang tot de kantoren van een andere juridische entiteit toe te kennen, op de enkele grond dat laatstbedoelde entiteit nauwe banden heeft met de adressaat van de verificatiebeschikking of dat de Commissie meent er documenten van de adressaat te kunnen aantreffen, alsmede het recht om op grond van deze beschikking verificaties in die kantoren te verrichten.

72 In casu kan verzoekster de Commissie echter niet verwijten dat zij, met haar bezoek aan de kantoren van een andere vennootschap dan de adressaat van de beschikking, gepoogd heeft haar verificatiebevoegdheden uit te breiden. Uit de stukken blijkt integendeel dat de Commissie zorgvuldig heeft gehandeld en ruimschoots haar plicht heeft nageleefd om zich er vóór de verificatie zo goed mogelijk van te vergewissen dat de kantoren die zij voornemens was te inspecteren wel degelijk van de juridische entiteit zijn waarop haar onderzoek betrekking had. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat er reeds een briefwisseling tussen de Commissie en Minoan bestond, waarbij Minoan twee brieven van de Commissie met twee door Sfinias — die naderhand de directeur van ETA bleek te zijn — ondertekende brieven heeft beantwoord, zonder enige vermelding van het bestaan van ETA of van het feit dat Minoan via een alleenvertegenwoordiger aan de markt deelnam.

73 Bovendien moet worden vastgesteld dat, zoals de Commissie in haar verweerschrift onweersproken opmerkt, Sfinias, die voormelde twee brieven van Minoan heeft ondertekend, is genoemd in de lijst van de leden van de Unie van Griekse veerboteneigenaars, dat in de door Minoan bekendgemaakte tarieven sprake is van een algemene agentuur op het adres Kifissias 64B, Athene, en, ten slotte, dat in de telefoongids van Athene bij de vennootschap Minoan Lines het adres is vermeld waar de Commissie de verificatie heeft verricht.

74 Ten slotte moet nog worden onderzocht of de inspecteurs van de Commissie, zodra zij wisten dat ETA een andere vennootschap was waarvoor zij geen verificatiebeschikking hadden, hadden moeten vertrekken, en eventueel later hadden kunnen terugkeren met een tot ETA gerichte beschikking waarin naar behoren werd uiteengezet waarom een dergelijke verificatie in casu gerechtvaardigd was.

75 Vastgesteld moet worden dat de Commissie, gelet op voormelde bijzondere omstandigheden, redelijkerwijze van mening kon zijn dat de door de employés van ETA verstrekte „nadere inlichtingen" niet konden volstaan om de kwestie van het onderscheid tussen deze rechtspersonen onmiddellijk op te helderen, en evenmin om de verificatie op te schorten, te meer daar, zoals de Commissie beklemtoont, voor de beantwoording van de vraag of al dan niet van dezelfde onderneming sprake was, een beoordeling ten gronde noodzakelijk was, en meer in het bijzonder een uitlegging van de draagwijdte van de werkingssfeer van artikel 18 van verordening nr. 4056/86.

76 Vastgesteld moet worden dat, in de omstandigheden van het concrete geval, de Commissie er op goede gronden van is uitgegaan dat de bezochte kantoren, ook nadat zij had vernomen dat zij niet van Minoan doch van ETA waren, konden worden beschouwd als kantoren die Minoan voor haar handelsactiviteiten gebruikte, en derhalve konden worden gelijkgesteld met de bedrijfslokalen van de adressaat van de verificatiebeschikking. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof heeft geoordeeld dat het recht om alle lokaliteiten, terreinen en vervoermiddelen der ondernemingen te betreden, van bijzondere betekenis is, voorzover dit de Commissie in staat moet stellen het bewijs van inbreuken op de mededingingsregels te verzamelen op de plaats waar het zich normalerwijze bevindt, dat wil zeggen in de „bedrijfslokalen van de ondernemingen" (arrest Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 26). De Commissie mocht er dus, bij de uitoefening van haar verificatiebevoegdheden, van uitgaan dat er logischerwijs een grotere kans was om bewijzen van de vermoede inbreuk te vinden indien het onderzoek zou plaatsvinden in de kantoren van waaruit de betrokken maatschappij gewoonlijk en de facto haar bedrijfsactiviteiten verricht.

77 Tot slot moet hieraan nog worden toegevoegd dat men zich er uiteindelijk niet tegen heeft verzet dat de verificatie van de Commissie toch doorging.

78 Waar de Commissie in casu dus heeft aangedrongen op de verificatie, is zij niet buiten de grenzen van de haar bij artikel 18, lid 1, van verordening nr. 4056/86 toegekende onderzoeksbevoegdheden getreden.

c) Eerbiediging van de rechten van de verdediging en uitblijven van een onredelijk ingrijpen van het openbaar gezag in de activiteiten van ETA

79 Zoals hierboven in herinnering is gebracht, moet volgens de rechtspraak van het Hof en het Gerecht worden gewaarborgd dat de verificaties van de Commissie een nuttig effect hebben, maar moet de Commissie er tegelijk voor zorgen dat de rechten van de verdediging van de aan de verificatie onderworpen ondernemingen worden geëerbiedigd, en mag zij niet op willekeurige of onredelijke wijze ingrijpen in de privé-sfeer van deze ondernemingen (arresten Hoechst/Commissie, reeds aangehaald, punt 19, en Dow Benelux/Commissie, reeds aangehaald, punt 30; arrest Hof van 17 oktober 1989, Dow Chemical Ibérica e.a./Commissie, 97/87—99/87, Jurispr. blz. 3165, punt 16, en arrest Gerecht van 20 april 1999, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie, „PVC II", T-305/94—T-307/94, T-313/94—T-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 en T-335/94, Jurispr. blz. II-931, punt 417).

80 Wat de eerbiediging van de rechten van de verdediging betreft, moet worden vastgesteld dat noch verzoekster noch de juridische entiteit van wie de onderzochte kantoren zijn, namelijk ETA, beroep wensten in te stellen tegen de aan de verificatie ten grondslag liggende verificatiebeschikking, ofschoon artikel 18, lid 3, van verordening nr. 4056/86 hun uitdrukkelijk de mogelijkheid daartoe bood.

81 Wat voorts verzoekster betreft, kan worden volstaan met vast te stellen dat zij zich beroept op haar recht om een controle van de intrinsieke wettigheid van de verificatie te eisen binnen het kader van het onderhavige beroep tot nietigverklaring van de eindbeschikking van de Commissie op grond van artikel 85, lid 1, van het Verdrag.

82 Tevens staat vast dat, nu de employés van ETA zich uiteindelijk niet tegen de verificatie door de Commissie hebben verzet, de Commissie met het oog op de verificatie niet om een rechterlijke machtiging en/of bijstand van de politie heeft moeten verzoeken. Een verificatie als die in het onderhavige geval moet derhalve worden geacht met de medewerking van de betrokken onderneming te zijn verricht. Dat de Griekse mededingingsautoriteit is gecontacteerd en een van haar

functionarissen ter plaatse is gekomen, doet niet af aan deze conclusie, aangezien artikel 18, lid 5, van verordening nr. 4056/86 in een dergelijke maatregel voorziet voor gevallen waarin de onderneming zich niet tegen de verificatie verzet. In die omstandigheden kan er geen sprake zijn van een onredelijk ingrijpen van het openbaar gezag in de activiteiten van ETA, aangezien niets erop wijst dat de Commissie verder is gegaan dan de door de employés van ETA aangeboden medewerking (zie in die zin arrest PVC II, reeds aangehaald, punt 422).

C — Conclusie

83 Gelet op wat voorafgaat, heeft de Commissie, zowel bij het vaststellen van de verificatiebesluiten als bij de uitvoering van de verificatie, volledig overeenkomstig de wet gehandeld, met inachtneming van het recht van verdediging van de betrokken ondernemingen alsmede van het algemene gemeenschapsrechtelijke beginsel van bescherming tegen willekeurige of onredelijke ingrepen van het openbaar gezag in de privé-sfeer van een persoon, ongeacht of het gaat om een natuurlijke of een rechtspersoon.

84 Mitsdien moet dit middel ongegrond worden verklaard.

Tweede middel: onjuiste toepassing, in het onderhavige geval, van artikel 85, lid 1, van het Verdrag, nu de ondernemingen niet over de vereiste autonomie beschikten, aangezien hun handelwijze wettelijk verplicht was en door de Griekse autoriteiten werd aangemoedigd

Argumenten van partijen

85 Verzoekster erkent dat zij, zoals de meeste scheepvaartmaatschappijen die op de markt Griekenland-Italië passagiers en voertuigen vervoerden, gedurende een vrij aanzienlijk aantal jaren aan onderhandelingen tot vaststelling van de op deze markt geldende tarieven heeft deelgenomen.

86 Zij verwijt de Commissie echter, dat zij de relevante feiten onvolledig heeft beoordeeld, waar zij volledig is voorbijgegaan aan de weerslag van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen betreffende de koopvaardij in Griekenland en van de tussenkomst van het ministerie van Koopvaardij op de markt Griekenland-Italië, en aan de weerslag van de op de betrokken maatschappijen rustende openbare dienstverplichtingen op de activiteiten van de betrokken maatschappijen.

87 Volgens verzoekster is de Commissie, door aldus voorbij te gaan aan de context waarin de feiten zich hebben voorgedaan, ten onrechte tot de conclusie gekomen dat de betrokken ondernemingen hun prijsbeleid voor het internationale deel van de routes tussen Griekenland en Italië voldoende autonoom konden bepalen, en heeft zij aldus een kennelijke beoordelingsfout gemaakt waar zij heeft vastgesteld dat artikel 85, lid 1, van het Verdrag in casu van toepassing was.

88 Ten bewijze dat zij tijdens de litigieuze periode de internationale tarieven niet autonoom kon vaststellen, verwijst verzoekster in de eerste plaats naar de weerslag van de Griekse wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake scheepvaart, en met name naar de gevolgen van wet nr. 4195/29 betreffende de oneerlijke mededinging in het zeevervoer van passagiers.

89 Zij wijst erop dat Griekenland veel belang hecht aan de scheepvaartroutes tussen Griekenland en Italië, en herinnert er vervolgens aan dat een deel van deze routes (tussen Patras/Igoemenitsa en Korfoe) over Grieks grondgebied loopt. Krachtens de Griekse wetgeving staat het aan het ministerie van Koopvaardij de betrokken verbindingen goed te keuren en voor het nationale deel van deze routes uniforme prijzen vast te stellen. Meer bepaald worden de tarieven vastgesteld bij ministerieel besluit, op voorstel van de Unie van de Griekse reders van de kustvaart, en na advies van het raadgevend comité voor kustvaartroutes. Verzoekster preciseert dat het nationale deel van de routes valt onder het wetboek van maritiem publiekrecht (hoofdstuk inzake de kustvaart, artikelen 158 tot en met 180 bis), voormelde wet nr. 4195/29, en wetsdecreet nr. 288/69 betreffende het toezicht op het vervoer van passagiers door Griekse schepen tussen Griekse havens en havens in andere landen aan de Middellandse Zee.

90 Verzoekster merkt op dat de artikelen 1, 2 en 4 van voormelde wet nr. 4195/29 de tussen Griekenland en Italië varende maatschappijen met betrekking tot het Griekse deel van de routes aan verplichtingen en verbodsbepalingen onderwerpen. Volgens haar heeft de Commissie de weerslag van deze wet verkeerd ingeschat, nu zij enkel de bewoordingen ervan heeft onderzocht en niet de inhoud ervan, namelijk de werking van deze wet op de markt Griekenland-Italië in zijn geheel. Zij herinnert eraan dat deze wet „op de routes met buitenlandse bestemming alle kortingen op de tarieven voor het vervoer van passagiers en goederen [verbiedt], die in het kader van oneerlijke mededinging worden gegeven en tot prijzen leiden die uit het oogpunt van een redelijke en correcte vergoeding voor de verrichte diensten, en uit dat van de vereisten inzake veiligheid en passagierscomfort, onredelijk en onevenredig laag zijn, dan wel lager zijn dan die welke in het algemeen in de betrokken haven worden toegepast". Volgens verzoekster waren de maatschappijen, gelet op hun verplichting om ook in de winter de verbindingen op de scheepvaartroutes te verzekeren, bereid de tarieven zeer sterk te verlagen, teneinde de hun opgelegde overtollige capaciteit althans enigszins te benutten. Welnu, wanneer op een bepaalde markt lage prijzen worden gehanteerd, zijn een prijzenoorlog en „onredelijke en met de verrichte diensten onevenredige" tarieven onvermijdelijk, in welk geval voormelde wet nr. 4195/29 wordt toegepast en het ministerie van Koopvaardij in ieder geval rechtstreeks zal tussenkomen. In deze omstandigheden heeft deze wet, ofschoon zij slechts een minimumprijs vaststelt, in werkelijkheid tot gevolg dat voor de maatschappijen die zij met de uitvoering van diensten van openbaar belang heeft belast, de mogelijkheden om elkaar op het vlak van de prijzen te beconcurreren, worden beperkt. De Commissie heeft de werkelijke gevolgen van deze wet op de betrokken markt dus onjuist beoordeeld, nu zij niet heeft ingezien dat deze wet, in samenhang met de verplichting om voormelde diensten te verzekeren, aan de betrokken maatschappijen geen andere keuze liet dan afspraken te maken over uniforme tarieven.

91 Vervolgens merkt verzoekster op dat wetsdecreet nr. 288/69, dat van toepassing is op alle schepen onder Griekse vlag waarmee passagiers van Griekse havens naar andere havens aan de Middellandse Zee worden vervoerd, de eigenaars van de schepen zeer strikte verplichtingen oplegt. Volgens de artikelen 2 en 3 ervan, moeten de eigenaars bij het ministerie van Koopvaardij een schriftelijke verklaring indienen waarin alle reisroutes — waarvan zij niet mogen afwijken — zijn vermeld.

92 Verzoekster herinnert eraan dat op nationale routes slechts mag worden gevaren nadat het ministerie van Koopvaardij voor elk schip een „exploitatievergunning" heeft afgegeven. Zij betoogt dat dit ministerie het internationale deel van deze routes in wezen als een natuurlijk verlengstuk van het nationale deel beschouwt, zoals blijkt uit het feit dat het in de exploitatievergunningen voor twee schepen van verzoekster (*Ionian Island* en *Ionian Galaxy*) de eindbestemming van deze schepen had vermeld. Ten slotte heeft het ministerie tot dusver — althans tijdens de voorbije vijftien jaar — nog nooit een exploitatievergunning afgegeven voor schepen die op de route tussen Patras en Korfoe varen wanneer de reis niet werd voortgezet naar een Italiaanse haven.

93 Volgens verzoekster moeten de maatschappijen die op de routes tussen Griekenland en Italië varen en tevens het nationale deel van de reis verzorgen, gelet op de toepassing van deze wetgeving door het ministerie van Koopvaardij, zware verplichtingen naleven, die te beschouwen zijn als openbare dienstverplichtingen zoals die welke zijn opgenomen in de regeling inzake de kustvaart. Tot deze verplichtingen behoren meer in het bijzonder: het verzekeren van verbindingen volgens een vast tijdschema het hele jaar door; regelmatige overvaarten tijdens de hele week, te verdelen onder de belangrijkste maatschappijen; verplicht toezicht op de stilleggingsfrequentie van de schepen; specifieke regelingen voor het goederenvervoer, inzonderheid de verplichting een vast aantal plaatsen voor te behouden aan bedrijfsvoertuigen, ongeacht de bezettingsgraad of het seizoen; nakoming van de voor het nationale deel van de route vastgestelde tarieven en van de door het ministerie van Koopvaardij voor het internationale deel van de markt Griekenland-Italië vastgestelde maximum- en minimumprijzen, zodat de capaciteit, ondanks de forse daling van de vraag tijdens de winter, het hele jaar door beschikbaar blijft.

94 Verzoekster preciseert dat deze openbare dienstverplichtingen enkel gelden voor de maatschappijen die op de internationale routes varen, maar die eveneens op de route Patras-Igoementisa-Korfoe actief zijn. Zij betoogt dat deze verplichtingen rechtstreeks verband houden met de behoefte van deze maatschappijen om exploitatievergunningen voor het nationale deel van de routes te verkrijgen en te behouden, aangezien hun — voor het nationale verkeer verplicht gestelde — exploitatievergunningen in geval van niet-nakoming van voormelde verplichtingen kunnen worden ingetrokken.

95 Uit deze verplichtingen blijkt dat de tussenkomst van het ministerie van Koopvaardij op deze markt rechtstreeks tot doel heeft ervoor te zorgen dat de totale capaciteit op de markt Griekenland-Italië volgens een evenwichtig tijdschema wordt gebruikt, zodat elke week, het hele jaar door een regelmatige verkeersstroom van personen, voertuigen en goederen verzekerd is.

96 Verzoekster voegt hieraan toe dat, wegens het beleid van het ministerie van Koopvaardij, de maatschappijen hun schepen tijdens de wintermaanden niet op andere, meer winstgevende markten kunnen inzetten, aangezien zij in de winter de verbindingen op de route Patras-Korfoe-Igoementisa-Italië moeten verzekeren om tijdens het toeristisch seizoen op deze markt actief te mogen zijn. Aangezien de verplichting om het hele jaar door naar deze bestemmingen te varen, niet gerechtvaardigd is door de vraag, leidt zulks tot een capaciteitsoverschot, wat het voortbestaan van deze maatschappijen zou bedreigen, indien daar niet tegenover stond dat het ministerie hen heeft uitgenodigd redelijke tarieven vast te stellen, en meer in het bijzonder bepaalde minimumprijzen toe te passen.

97 Vervolgens merkt verzoekster op dat de markt zeer doorzichtig was. De betrokken maatschappijen waren, wegens de jaarlijkse vergaderingen van het raadgevend comité voor de vaststelling van de nationale tarieven en de reisroutes, perfect op de hoogte van alle gegevens inzake tarieven en nationale reisroutes, en deze gegevens leken sterk op die welke voor de internationale routes golden. Alle reders waren dus perfect in staat om de positie van hun concurrenten in bijzonderheden te kennen, waardoor de tarieven voor alle routes tussen Griekenland en Italië vanzelf op elkaar afgestemd raakten.

98 Volgens verzoekster leidden de openbare dienstverplichtingen in de praktijk tot een structureel capaciteitsoverschot op de markt, wat in een stelsel van vrije mededinging een onhoudbare situatie is. In deze omstandigheden bestond de enige oplossing volgens haar in een onderlinge afstemming van de prijzen, in het

bijzonder van de minimumprijzen. De onderhandelingen tot onderlinge afstemming van de tarieven waren dus een middel om de door het ministerie verlangde diensten van openbaar belang te verzekeren. Ten slotte stelt verzoekster dat de Griekse regering deze handelwijze van de scheepvaartmaatschappijen onrechtstreeks heeft goedgekeurd.

99 Dienaangaande stelt verzoekster dat het ministerie van Koopvaardij de bij wet nr. 4195/29 bepaalde correctiemaatregelen preventief heeft genomen en, om de overtollige capaciteit op de markt Griekenland-Italië tegen een concurrentiële prijs beschikbaar te houden, de betrokken maatschappijen ertoe heeft aangezet bij de vaststelling van de prijzen binnen strikt bepaalde maxima en minima te blijven, de prijzen met niet meer dan het inflatiepercentage te verhogen, en bedoelde prijzen niet dusdanig te verlagen dat een prijzenoorlog tussen hen zou uitbreken.

100 Verzoekster beroept zich eveneens op de gevolgen van wet nr. 4195/29 voor de autonomie van deze maatschappijen, en voegt hieraan toe dat het feit dat het ministerie van Koopvaardij tijdens de litigieuze periode nooit drastisch heeft ingegrepen om de betrokken markt radicaal te herstructureren, hoewel wet nr. 4195/29 hem de mogelijkheid daartoe gaf, enkel te maken heeft met het feit dat de betrokken maatschappijen zijn instructies hebben gevolgd, zijn nationale beleid ten gunste van de routes tussen Griekenland en Italië hebben gesteund, en conform zijn „suggesties" redelijke prijzen hebben vastgesteld.

101 Bovendien betoogt verzoekster dat de tot de betrokken maatschappijen gerichte „wensen", „suggesties" of „aanbevelingen" van het ministerie, in feite dwingend waren, aangezien deze maatschappijen zowel voor de markt Griekenland-Italië als voor andere nationale routes (kustvaart) over exploitatievergunningen beschikten. Verzoekster kon dus niet zelfstandig bepalen of zij de diensten van openbaar belang al dan niet zou verrichten.

102 Verzoekster komt tot de conclusie dat de Griekse overheidsregels, de praktijk van het ministerie van Koopvaardij en de door hem opgelegde verplichtingen, de noodzaak van een tijdige planning, de onzekerheid omtrent de omvang van de vraag tijdens het toeristisch seizoen, het risico van een draconische wijziging van de kosten wegens de onvoorspelbare jaarlijkse waardedaling van de Griekse drachme, de verplichting om haar voornemens kenbaar te maken tijdens de verplichte onderhandelingen over het nationale deel van de routes, en de noodzaak om zich te schikken naar de suggestie van het ministerie van Koopvaardij om de tarieven voor het internationale deel van de markt Griekenland-Italië beneden het inflatiepercentage te houden, haar hebben gedwongen zich tot op zekere hoogte te beschermen tegen een mededinging waartegen zij niet kon reageren met een onderbreking of vermindering van haar activiteiten. Zo niet zou een eenzijdige maatregel van om het even welke maatschappij het door het ministerie gewenste „evenwicht" op deze markt in het gedrang hebben gebracht, wat voor het ministerie van Koopvaardij tot ongewenste resultaten zou hebben geleid (zoals een onderbreking van het goederentransport, hoge prijzen, een prijzenoorlog tussen de maatschappijen, en een onvermijdelijke vermindering van de bestaande capaciteit). Verzoekster erkent dat de prijzen in deze omstandigheden op elkaar werden afgestemd via kaderovereenkomsten tussen de maatschappijen, maar preciseert hierbij dat deze overeenkomsten elke maatschappij geheel vrij lieten om ervan af te wijken, aangezien zij geen verplichtingen of bedingen bevatten die de nakoming ervan garandeerden.

103 Verzoekster is van mening dat de kaderovereenkomsten tot vaststelling van de prijzen de prijsconcurrentie op de markt van veerdiensten tussen Griekenland en Italië niet ongunstig beïnvloedden, aangezien een dergelijke mededinging gewoon niet bestond. In feite hadden de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen het voor de maatschappijen onmogelijk gemaakt om hun prijzen autonoom (met name op grond van hun eigen economische criteria) vast te stellen, en de betrokken markt geheel doorzichtig gemaakt.

104 Ter illustratie hiervan, herinnert verzoekster er in de eerste plaats aan dat, zoals de permanente vertegenwoordiging van Griekenland in haar brief van 17 mei 1995 aan de Commissie heeft beklemtoond, het ministerie van Koopvaardij de tarieven vaststelt voor de nationale routes, met inbegrip van het nationale deel van de internationale routes, terwijl de maatschappijen de tarieven voor het internationale deel van de routes vrij bepalen. Bovendien heeft de permanente vertegenwoordiging van Griekenland inzake de tarieven voor het internationale

deel van de routes in dezelfde brief beklemtoond, dat het ministerie van Koopvaardij, ter bescherming van de Griekse nationale belangen, de toepassing van de prijzen door de maatschappijen verifieert en hen aanmoedigt om concurrerende en lage tarieven te hanteren, zodat de jaarlijkse verhogingen in ieder geval beneden het niveau van de inflatie blijven. Voorts heeft zij erkend dat de vrijheid van de maatschappijen om hun tarieven autonoom vast te stellen, wordt beperkt door wet nr. 4195/29, die met name onredelijk lage en met de verrichte diensten onevenredige prijzen verbiedt. Ten slotte heeft de permanente vertegenwoordiging van Griekenland er eveneens op gewezen dat de regering in wezen te allen prijze wil vermijden dat de markt instort ten gevolge van een eventuele prijzenoorlog tussen de op die markt actieve maatschappijen.

105 Volgens verzoekster volgt enerzijds uit deze verklaringen dat het ministerie van Koopvaardij en wet nr. 4195/29 maximum- en minimumprijzen vaststellen, en anderzijds dat de tarieven voor de internationale routes onrechtstreeks en gedeeltelijk worden beïnvloed door de tarieven die de Staat voor het nationale deel van de internationale routes heeft vastgesteld. Deze invloed is te wijten aan de weerslag van de prijsvorming voor het nationale deel van de routes op de prijsvorming voor het internationale deel van de routes, gelet op het feit dat alle relevante gegevens die bij de prijsvorming voor het nationale deel van de routes in aanmerking worden genomen (kost per eenheid, loonkost, capaciteitsbenutting, beschikbare extra capaciteit, enz.) volkomen overeenstemmen met die welke bij de prijsvorming voor het internationale deel van de routes worden gebruikt. Volgens verzoekster volgt hieruit dat, telkens het ministerie van Koopvaardij redenen ziet om de tarieven voor het nationale deel van de routes (conservatoir) te verhogen, ook de tarieven voor het internationale deel van de routes moeten worden verhoogd.

106 Verzoekster maakt de Commissie het verwijt dat zij in feite niet is ingegaan op de kwestie die zij reeds bij het begin van de administratieve procedure aan de orde had gesteld, namelijk het gewicht van de openbare dienstverplichtingen uit het oogpunt van de mededingingsvoorwaarden op de markt Griekenland-Italië. De Commissie heeft de Griekse autoriteiten slechts één, onvolledige en misleidende vraag gesteld, namelijk in hoeverre voormeld ministerie bij de betrokken maatschappijen met intrekking van de exploitatievergunningen heeft gedreigd indien zij geen prijsafspraken zouden maken voor het internationale deel van de

routes tussen Griekenland en Italië. Verzoekster erkent dat het ministerie van Koopvaardij de reders niet rechtstreeks heeft verplicht de tarieven voor het internationale deel van de routes af te spreken, maar meent dat de Commissie de Griekse regering had moeten vragen welke de gevolgen zouden geweest indien de betrokken maatschappijen de openbare dienstverplichtingen als bedoeld door de Griekse regering niet waren nagekomen, indien zij geen gevolg hadden gegeven aan de suggestie van het ministerie van Koopvaardij om de tarieven voor het internationale deel van de routes tussen Griekenland en Italië aan te passen zonder het inflatiepercentage te overschrijden, en in geval van oneerlijke mededinging. Verzoekster meent dat, indien zij de door de Griekse autoriteiten opgelegde verplichtingen niet had nageleefd, haar exploitatievergunningen zouden zijn ingetrokken en zij nog andere nadelige gevolgen zou hebben moeten ondergaan.

107 In deze omstandigheden is verzoekster van mening dat zij, door de Griekse wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen na te komen en zich te schikken naar het beleid van het ministerie van Koopvaardij inzake de prijsvorming op de markt Griekenland-Italië en de openbare dienstverplichtingen, en wegens de daarmee samenhangende doorzichtigheid van de markt, geen enkele autonomie meer had inzake de vaststelling van de prijzen op de markt Griekenland-Italië.

108 Verzoeksters handelwijze valt derhalve niet onder het verbod van artikel 85, lid 1, van het Verdrag. De Commissie heeft blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, nu zij er ten onrechte van is uitgegaan dat de maatschappijen eigener beweging onderhandelden over de tarieven voor het vervoer tussen Griekenland en Italië van passagiers, personenwagens en bedrijfsvoertuigen, terwijl deze onderhandelingen het resultaat waren van diverse tussenkomsten van het ministerie van Koopvaardij, dat zich daartoe kon baseren op de Griekse wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen.

109 Volgens verzoekster vertoont het onderhavige geval gelijkenissen met de feiten die geleid hebben tot het arrest van 18 september 1996, Asia Motor France e.a./Commissie (T-387/94, Jurispr. blz. II-961, punt 65), waarin het Gerecht heeft

geoordeeld dat een onderneming geen autonomie meer heeft indien uit objectieve, ter zake dienende en onderling overeenstemmende aanwijzingen blijkt, dat de nationale autoriteiten haar deze handelwijze eenzijdig hebben opgelegd door onweerstaanbare druk uit te oefenen, bijvoorbeeld door te dreigen met overheidsmaatregelen die haar aanzienlijke verliezen zouden kunnen berokkenen. Zij verwijst eveneens naar het arrest Suiker Unie e.a./Commissie, reeds aangehaald (punten 63-73), waarin het Hof heeft geoordeeld dat de door de Commissie verweten handelwijze, gelet op de weerslag van de Italiaanse regelgeving op de mededinging, niet binnen de werkingssfeer van artikel 85 van het Verdrag viel, en met name heeft vastgesteld dat de Commissie onvoldoende rekening had gehouden met de beslissende invloed van deze regelgeving en de tenuitvoerlegging ervan op de wezenlijke bestanddelen van de aan de betrokken ondernemingen verweten handelwijze, en aldus een voor de beoordeling der gemaakte inbreuken essentieel gegeven buiten beschouwing had gelaten.

110 Verzoekster maakt de Commissie het verwijt dat zij niet heeft onderzocht in hoeverre de bijzondere omstandigheden van de zaak ertoe konden leiden dat artikel 85, lid 1, van het Verdrag niet van toepassing was, ofschoon deze omstandigheden duidelijk bleken uit de brieven van de Griekse autoriteiten aan de Commissie.

111 De Commissie betwist de stelling dat in casu niet aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 85, lid 1, van het Verdrag is voldaan, en, in het bijzonder, de zienswijze dat deze bepaling niet van toepassing zou zijn indien de betrokken ondernemingen de tarieven voor het internationale deel van de routes tussen Griekenland en Italië niet autonoom konden bepalen.

112 Om te beginnen betoogt de Commissie dat, zoals verzoekster zelf erkent, de tot staving van het ontbreken van autonomie aangevoerde factoren noch afzonderlijk, noch in hun samenhang beschouwd de betrokken maatschappijen er op enige wijze toe verplichtten om de prijzen voor het internationale deel van de routes tussen Griekenland en Italië in onderling overleg vast te stellen. De betrokken maatschappijen waren noch in rechte noch in feite, door enige wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling of door de houding van de overheidsinstanties verplicht om de in de beschikking bedoelde overeenkomsten te sluiten. Zij voegt hieraan toe dat deze factoren noch rechtstreeks noch onrechtstreeks de mededinging bij de vaststelling van de internationale tarieven hebben uitgeschakeld.

113 Vervolgens betwist de Commissie verzoeksters stelling dat de maatschappijen, wegens de Griekse wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de toepassing van wet nr. 4195/29 inzake oneerlijke mededinging, en de suggesties van de Griekse autoriteiten om op een bepaalde wijze te handelen, geen autonomie hadden.

114 Inzake de vermeende weerslag van de door de Griekse overheidsinstanties uitgeoefende druk op verzoeksters autonomie, betwist de Commissie de stelling dat de litigieuze mededingingsregeling is vastgesteld op initiatief van de Griekse autoriteiten, die de praktijk in kwestie onrechtstreeks hebben goedgekeurd om hun nationale beleid op de markt Griekenland-Italië te verwezenlijken.

115 De Commissie betwist eveneens verzoeksters andere stellingen omtrent onjuiste toepassing van artikel 85, lid 1, van het Verdrag op het onderhavige geval.

116 In de eerste plaats betwist zij verzoeksters argument dat, gelet op de „gewenning" van de maatschappijen aan de verplichte onderhandelingen, niet nauwkeurig kon worden bepaald wat in het kader van de periodieke onderhandelingen wél en wat niet kon. Volgens de Commissie is het vaste rechtspraak dat het er nauwelijks toe doet of verzoekster zich er al dan niet van bewust was dat zij inbreuk maakte op artikel 85, lid 1, van het Verdrag. Het bewijs volstaat dat zij wist dat haar litigieuze handelwijze de mededinging kon beperken (arrest Hof van 7 juni 1983, Musique diffusion française/Commissie, 100/80—103/80, Jurispr. blz. 1825, punt 112).

117 In de tweede plaats betoogt de Commissie dat, anders dan verzoekster stelt, zij daadwerkelijk rekening heeft gehouden met de inhoud van de brieven van de permanente vertegenwoordiging van Griekenland en van het Griekse ministerie

van Koopvaardij, die verzoekster aldus interpreteert dat voor het internationale deel van de routes tussen Griekenland en Italië, de meeste andere mededingingsfactoren dan de prijzen in feite door de Griekse autoriteiten waren gereglementeerd (punten 101-105 van de beschikking).

118 Wat, in de derde plaats, het argument betreft dat de overeenkomst niet dwingend was, herinnert de Commissie eraan dat, volgens de rechtspraak van het Hof, een beperking als een mededingingsregeling in de zin van artikel 85, lid 1, van het Verdrag kan worden beschouwd, zodra zij de wil van de betrokken ondernemingen getrouw weergeeft, ongeacht of deze overeenkomst de kenmerken van een dwingende afspraak vertoont. Inzake de mogelijkheid van prijsverschillen, merkt de Commissie op dat, blijkens de bewijselementen, de betrokken maatschappijen gedeeltelijk zelf hadden afgesproken binnen welke grenzen deze verschillen moesten blijven.

Beoordeling door het Gerecht

119 Uit de rechtspraak volgt dat de artikelen 85 en 86 van het Verdrag enkel betrekking hebben op mededingingsverstorende gedragingen waartoe de ondernemingen op eigen initiatief hebben besloten (zie in die zin arresten Hof van 20 maart 1985, Italië/Commissie, 41/83, Jurispr. blz. 873, punten 18-20; 19 maart 1991, Frankrijk/Commissie, C-202/88, Jurispr. blz. I-1223, punt 55; 13 december 1991, GB-INNO-BM, C-18/88, Jurispr. blz. I-5941, punt 20, en 11 november 1997, Commissie en Frankrijk/Ladbroke Racing, C-359/95 P en C-379/95 P, Jurispr. blz. I-6265, punt 33). Indien een nationale wettelijke regeling de ondernemingen een mededingingsverstorende gedraging voorschrijft, of indien deze wettelijke regeling een rechtskader creëert dat zelf iedere mogelijkheid van concurrerend gedrag door deze ondernemingen uitsluit, zijn de artikelen 85 en 86 van het Verdrag niet van toepassing. In een dergelijke situatie vindt de beperking van de mededinging, anders dan voormelde verdragsbepalingen impliceren, niet haar oorsprong in autonome gedragingen van de ondernemingen (arrest Commissie en Frankrijk/Ladbroke Racing, reeds aangehaald, punt 33; arresten Gerecht van 7 oktober 1999, Irish Sugar/Commissie, T-228/97, Jurispr. blz. II-2969, punt 130, en 30 maart 2000, Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali/Commissie, T-513/93, Jurispr. blz. II-1807, punt 58).

120 Daarentegen kunnen de artikelen 85 en 86 van het Verdrag wél van toepassing zijn indien blijkt dat de nationale wettelijke regeling de mogelijkheid openlaat van een mededinging die door autonome gedragingen van de ondernemingen kan worden verhinderd, beperkt of vervalst (arrest Hof van 29 oktober 1980, Van Landewyck e.a./Commissie, 209/78—215/78 en 218/78, Jurispr. blz. 3125, punt 126; arrest Commissie en Frankrijk/Ladbroke Racing, reeds aangehaald, punt 34; arresten Gerecht Irish Sugar/Commissie, reeds aangehaald, punt 130, en Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali/Commissie, reeds aangehaald, punt 59).

121 Bovendien moet eraan worden herinnerd, dat de mogelijkheid om een bepaalde mededingingsverstorende gedraging van de werkingssfeer van artikel 85, lid 1, van het Verdrag uit te sluiten op grond dat zij door de bestaande nationale wetgeving aan de betrokken ondernemingen is voorgeschreven of dat elke mogelijkheid om nog te concurreren door de nationale wetgeving is uitgesloten, door de gemeenschapsrechter restrictief is toegepast (arresten Van Landewyck e.a./Commissie, reeds aangehaald, punten 130 en 133, en Italië/Commissie, reeds aangehaald, punt 19; arrest Hof van 10 december 1985, Stichting Sigarettenindustrie e.a./Commissie, 240/82—242/82, 261/82, 262/82, 268/82 en 269/82, Jurispr. blz. 3831, punten 27-29; arrest Gerecht van 18 september 1996, Asia Motor France e.a./Commissie, T-387/94, Jurispr. blz. II-961, punten 60 en 65, en arrest Consiglio Nazionale degli Spedizionieri Doganali/Commissie, reeds aangehaald, punt 60).

122 Derhalve kan de Commissie, wanneer er geen sprake is van een dwingend voorschrift dat een mededingingsverstorende gedraging oplegt, de klachten enkel dan wegens ontbreken van autonomie van de betrokken marktdeelnemers afwijzen, indien uit objectieve, relevante en overeenstemmende aanwijzingen blijkt, dat de nationale autoriteiten hun deze gedraging eenzijdig hebben opgelegd door onweerstaanbare druk uit te oefenen, bijvoorbeeld door te dreigen met overheidsmaatregelen die hun aanzienlijke verliezen zouden kunnen berokkenen (arrest Asia Motor France e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 65).

123 In casu stelt verzoekster in wezen dat de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in Griekenland en het beleid van het Griekse ministerie van Koopvaardij de autonomie van de scheepvaartmaatschappijen in beslissende

mate hebben beperkt, met name wat de vaststelling van de tarieven voor de nationale routes en voor het internationale deel van de routes tussen Griekenland en Italië betreft. Daardoor ontstond voor de scheepvaartmaatschappijen een verplichting tot onderlinge contacten, overleg en onderhandelingen over de fundamentele elementen van hun commercieel beleid zoals de prijzen.

124 Bijgevolg moet worden onderzocht of de in casu verweten gedragingen hun oorsprong vinden in de nationale wetgeving of in de praktijk van de Griekse nationale autoriteiten, dan wel, ten minste gedeeltelijk, in de wil van verzoekster en de andere maatschappijen die aan de overeenkomsten hebben deelgenomen. Onderzocht moet dus worden of de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en het beleid van het Griekse ministerie van Koopvaardij tot het cumulatieve effect hebben geleid dat de maatschappijen bij de vaststelling van hun prijsbeleid voor de routes tussen Griekenland en Italië geen autonomie meer hadden en onder elkaar dus niet meer konden concurreren.

125 De koopvaardij is in Griekenland geregeld bij het wetboek van maritiem publiekrecht, het wetboek van maritiem privaatrecht, en andere bijzondere regelingen houdende bepalingen inzake oneerlijke mededinging in het zeevervoer, waaronder met name wet nr. 4195/29 inzake oneerlijke mededinging en wet nr. 703/77 inzake vrije mededinging, die op 1 januari 1979 in werking is getreden met het oog op de toetreding van de Helleense Republiek tot de Europese Gemeenschappen.

126 Op grond van de bevoegdheden die deze wetgeving hem toekent, treft het Griekse ministerie van Koopvaardij meer in het bijzonder de volgende maatregelen: a) toekenning van „exploitatievergunningen" voor de nationale routes, met inbegrip van het nationale deel van internationale routes; b) bekrachtiging van uniforme en verplichte tarieven voor de nationale routes of voor het nationale deel van internationale routes zoals Patras-Igoemenitsa-Korfoe; c) jaarlijkse goedkeuring van de routes; d) toezicht op de stillegging van de schepen, om de dienst op

voormelde verplichte routes te verzekeren, e) verplicht stellen van overleg tussen de scheepvaartmaatschappijen om de dienst op de routes te programmeren en te coördineren alvorens het vaarschema voor het volgende jaar door het ministerie van Koopvaardij in onderling overleg met de maatschappijen wordt goedgekeurd.

127 Tussen partijen staat vast dat de toekenning van exploitatievergunningen, de vaststelling van verplichte tarieven, de jaarlijkse goedkeuring van de routes en het toezicht op de stillegging van de schepen door het Griekse ministerie van Koopvaardij, enkel op de nationale en niet op de internationale routes betrekking hebben. Bovendien heeft de Commissie in haar memories onweersproken gepreciseerd dat de uit de exploitatievergunning voortvloeiende verplichting om een regelmatige dienst te verzekeren, enkel geldt voor schepen onder Griekse vlag die uitsluitend op nationale routes of op het nationale deel van internationale routes varen. Voorts heeft de Commissie er onweersproken op gewezen dat de maatschappijen vrij konden beslissen om op internationale routes met of zonder een nationaal deel (of zelfs uitsluitend nationale routes) te varen. Een maatschappij die ervoor opteerde om op internationale routes zonder een nationaal onderdeel te varen, had dus geen exploitatievergunning nodig zodat de daarmee gepaard gaande verbintenissen voor haar niet golden.

128 Met het oog op de vaststelling van de tarieven voor de nationale routes, verzocht het ministerie van Koopvaardij de scheepvaartmaatschappijen bovendien hem voor elke nationale route een algemeen voorstel te doen, en daarbij de voorgestelde bedragen op grond van de bedrijfskosten, de inflatie, de rentabiliteit van de routes, de frequentie van de overvaarten, enz. te motiveren. Vervolgens besloot het ministerie, op grond van de voorgestelde tarieven, de motivering ervan en een aantal meer algemene criteria van het globale regeringsbeleid, en na advies van de aan het Griekse ministerie van Financiën verbonden prijzen- en inkomstencommissie, de voorstellen goed te keuren of te wijzigen, wat in feite neerkwam op een vaststelling van de tarieven. De vaststelling door de overheid van de tarieven voor het nationale deel van de routes in kwestie beïnvloedt derhalve de tarieven voor het internationale deel van de routes tussen Griekenland en Italië, doordat eerstbedoelde tarieven als adviesprijzen fungeren.

129 De Griekse wetgeving inzake oneerlijke mededinging, en met name artikel 2 van wet nr. 4195/29, verbiedt „op de routes met buitenlandse bestemming, alle kortingen op de tarieven voor het vervoer van passagiers en goederen, die in het kader van oneerlijke mededinging worden gegeven en tot prijzen leiden die uit het oogpunt van een redelijke en correcte vergoeding voor de verrichte diensten, en uit dat van de vereisten inzake veiligheid en passagierscomfort, onredelijk en onevenredig laag zijn, dan wel lager zijn dan die welke in het algemeen in de betrokken haven worden toegepast". Artikel 4 van wet nr. 4195/29 bepaalt:

„Wanneer de vrije prijsvorming op de routes met buitenlandse bestemming tot oneerlijke mededinging leidt, kan het ministerie van Scheepvaart (directoraat koopvaardij), onverminderd de toepassing van het bepaalde in de voorgaande artikelen, na advies van de raad van koopvaardij, minimum- en maximumprijzen vaststellen voor het vervoer van passagiers en goederen, door Griekse passagiersschepen, op de routes tussen Griekse en buitenlandse havens. Deze minima en maxima mogen niet worden overschreden. Inbreuken kunnen met de sancties van artikel 3 worden bestraft."

130 Bovendien is aangevoerd dat het ministerie van Koopvaardij de scheepvaartmaatschappijen aanmoedigde de tarieven voor het internationale deel van de routes laag te houden en de jaarlijkse verhogingen te beperken tot het inflatiepercentage, en er bij hen op aandrong geen prijzenoorlog te voeren, wilden zij een tussenkomst van het ministerie op grond van de hem bij wet nr. 4195/29 toegekende bevoegdheden vermijden.

131 De in punt 101 van de beschikking vermelde brief van 23 december 1994 van het ministerie van Koopvaardij in antwoord op de brief van de Commissie van 28 oktober 1994, luidt:

„[...]

Over de nota van Strintzis Lines wens ik enkel te preciseren dat het ministerie zich niet bemoeit met het prijsvormingsbeleid van de maatschappijen op de internationale routes. Wij komen enkel tussen inzake de prijsvorming voor de routes tussen Griekse havens.

Zoals ik u tijdens de bijeenkomst in september reeds heb uitgelegd, is volgens Griekenland de zeeverbinding tussen de havens aan de Griekse westkust en de havens aan de Italiaanse oostkust van het grootste belang, zowel in nationaal als in communautair opzicht, aangezien het de enige belangrijke rechtstreekse verbinding is tussen Griekenland en de rest van de Europese Unie.

Het is dus van nationaal en communautair belang dat de verbinding tussen Griekenland en Italië het hele jaar door wordt verzekerd, ter vergemakkelijking van onze in- en uitvoer en het passagiersvervoer. Anderzijds hebben wij er belang bij dat de tarieven weliswaar concurrerend zijn, maar tevens op een zodanig niveau liggen dat de vervoerstarieven laag blijven, zodat onze in- en uitvoer op de Europese markten concurrerend blijven.

Wat uw specifieke vraag betreft, moet ik u meedelen dat ik in de nota van Strintzis niets heb gezien dat mij tot deze conclusie kan doen komen.

Ik ben er zeker van dat dit een misverstand is. Het is ondenkbaar en geheel uitgesloten dat het ministerie dreigt met de intrekking van de exploitatievergunningen voor de routes tussen nationale havens, wanneer maatschappijen zouden weigeren tarieven voor de internationale routes af te spreken.

Blijkens de relevante wetgeving in bijlage, brengt de door het ministerie voor de binnenlandse routes verleende exploitatievergunning bepaalde verplichtingen met zich (overvaarten het gehele jaar door, frequentie van de overvaarten, enz.); worden deze verplichtingen niet nageleefd, dan kan het ministerie de vergunning intrekken. Verder worden de prijzen bij ministerieel besluit periodiek vastgesteld. Deze specifieke wetgeving geldt voor de schepen van de maatschappijen die in het bezit zijn van exploitatievergunningen voor het nationale deel van de route tussen Griekenland en Italië (Patras-Igoemenitsa-Korfoe) [...]"

132 Voorts heet het in de in punt 103 van de beschikking vermelde brief van 17 maart 1995 van de adjunct-permanente vertegenwoordiger van de Helleense Republiek bij de Europese Gemeenschappen in antwoord op een brief van de Commissie van 13 januari 1995:

„1. De Griekse regering hecht veel belang aan een vlotte ontwikkeling van de scheepvaartroute tussen de havens van het westen van Griekenland (voornamelijk Patras, Igoementisa en Korfoe) en de Italiaanse havens van Ancona, Bari, Brindisi en Triëst.

[...]

Regelmatige overvaarten, zonder onderbreking het gehele jaar door, van de Griekse naar de Italiaanse havens en terug, zijn van het grootste belang om de ontwikkeling van de Griekse in- en uitvoer te vergemakkelijken en te verbeteren, wat uiteindelijk ook de communautaire handel in zijn geheel beïnvloedt.

De Griekse regering, en meer bepaald het ministerie van Koopvaardij, dat belast is met het nationale zeevervoersbeleid, zetten zich dus in voor de handhaving van een normaal functionerende route tussen Griekenland en Italië.

Wij beschouwen de op deze route aangeboden diensten derhalve als diensten van nationaal openbaar belang. Vanuit dat oogpunt zal u wel begrijpen dat de Griekse regering in de eerste plaats begaan is met het voortbestaan van de route en het voorkomen van een prijzenoorlog waardoor het goede verloop van de in- en uitvoer en het normale vervoer van voertuigen en passagiers in gevaar zou kunnen komen. Wij wijzen er nogmaals op dat wij er in de eerste plaats voor willen zorgen dat deze scheepvaartroute het gehele jaar door functioneert en dat onderbrekingen wegens een prijzenoorlog worden voorkomen.

2. Gelet op deze vaststellingen en de overeenkomstige standpunten, hebben de bevoegde directoraten van het Griekse ministerie van Koopvaardij besluiten vastgesteld om het vraagstuk van het normale voertuigenvervoer voor de diverse periodes van het jaar zo doeltreffend mogelijk te regelen. Met name werd bepaald dat een vast aantal plaatsen op de veerboten steeds aan vrachtwagens is voorbehouden, en dat de garage in de schepen niet uitsluitend personenwagens vervoert, met name tijdens de zomermaanden, wanneer het passagiersvervoer het meest intens is. Op deze wijze kon de goederenstroom in stand worden gehouden en werd een normale bevoorrading van de markten verzekerd.

Er is eveneens voor gezorgd dat de vaarschema's van de schepen uiterst strikt worden nageleefd, om vertragingen te vermijden, maar tevens om vraagstukken te regelen zoals de beschikbaarheid van aanlegplaatsen in de havens van bestemming van de schepen, ten behoeve van de veiligheid ervan en ter verbetering van de dienstverlening voor passagiers en voertuigen.

3. Wat de vrachtprijzen van de reders betreft, preciseren wij dat het ministerie van Koopvaardij, als toezichthoudende instantie inzake scheepvaart, wat de vrachtprijzen voor de kustroutes betreft enkel de prijzen voor de binnenlandse kustvaart vaststelt. Op de internationale routes, zelfs wanneer in Griekse havens wordt aangelegd (bijvoorbeeld Patras-Korfoe-Ancona), gelden voor het deel van de route tussen Griekse havens goedgekeurde tarieven, maar worden de prijzen voor het deel tussen Griekenland en Italië vrij gevormd door de maatschappijen die op de route varen. In dat geval is het inderdaad zo dat de totale prijs van het ticket voor een reis naar Italië, natuurlijk onrechtstreeks en gedeeltelijk, wordt beïnvloed door het tarief dat de Staat voor het Griekse deel van de route heeft vastgesteld.

Overigens dringt het ministerie van Koopvaardij, niettegenstaande de vrije prijsvorming voor reizen naar het buitenland, er bij de scheepvaartmaatschappijen op aan de tarieven voor het internationale deel van de routes laag te houden en de jaarlijkse verhogingen beneden het niveau van de inflatie te houden. Het is namelijk van nationaal belang dat onze uitvoer concurrerend, en onze invoer zo goedkoop mogelijk blijft. Binnen dit kader mogen de maatschappijen hun tarieven overeenkomstig hun eigen commerciële en economische criteria vaststellen.

Deze vrijheid wordt door de Griekse wetgeving beperkt wanneer zij tot oneerlijke mededinging leidt. Wet nr. 4195/29 (kopie in bijlage), die tegen oneerlijke mededinging tussen de reders op de routes tussen Griekenland en het buitenland is gericht, verbiedt met name buitensporig lage prijzen, het gelijktijdige vertrek uit dezelfde haven van twee of meer schepen op dezelfde route, en de annulering van aangekondigde overvaarten (behoudens bepaalde gevallen van overmacht — artikel 3). In geval van oneerlijke mededinging kan het ministerie van Koopvaardij minimum- en maximumprijzen vaststellen (artikel 4). In dit kader dringt het er bij de maatschappijen informeel op aan hun prijzen laag te houden en de jaarlijkse verhogingen beneden het niveau van de inflatie te houden.

4. Voorgaande opmerkingen tonen aan dat de verbinding op de route Patras-Italië, die door particuliere ondernemingen en zonder enige staatssteun tot stand is gebracht, zonder onderbreking moet functioneren opdat de schepen die op deze route varen diensten verzekeren van openbaar belang, hetgeen zij in onze ogen voor ons land zijn. Deze scheepvaartroute vormt namelijk de enige rechtstreekse verbinding met de landen van de Europese Unie.

5. Ten slotte wijzen wij erop dat de rechtsvoorschriften inzake de toekenning en intrekking van exploitatievergunningen, die zoals gezegd gelden voor de interne routes in Griekenland, bepalen dat, wanneer een maatschappij de in haar exploitatievergunning vermelde verplichtingen (nauwgezette uitvoering van de aangekondigde overvaarten, de jaarlijkse stilleggingsperiode, eerbiediging van de frequentie van de overvaarten, enz.) niet naleeft, haar exploitatievergunning door het ministerie van Koopvaardij kan worden ingetrokken."

133 Deze twee brieven van de Griekse autoriteiten wijzen er weliswaar op dat de goede werking en de regelmaat van de scheepvaartroutes tussen Griekenland en Italië van nationaal belang zijn, maar bevestigen ook dat noch de Griekse wetgeving noch het beleid van de Griekse autoriteiten de verplichting oplegt om prijsovereenkomsten voor de internationale routes te sluiten.

134 Blijkens de nadere inlichtingen die de Commissie van de Griekse autoriteiten heeft ontvangen, wilden deze er vooral voor zorgen dat de verbindingen op de scheepvaartroutes naar Italië het gehele jaar door regelmatig werden verzekerd, en waren zij beducht voor de schadelijke gevolgen van gedragingen van oneerlijke mededinging, zoals een eventuele prijzenoorlog. Vaststaat eveneens dat de wet, ter voorkoming van dergelijke gedragingen, aan het ministerie van Koopvaardij de bevoegdheid toekent om minimum- en maximumprijzen vast te stellen. Maar zelfs in dat geval zijn prijsafspraken niet gerechtvaardigd, aangezien elke onderneming vrij blijft om haar prijzen zelfstandig vast te stellen, binnen de grenzen van bedoelde minimum- en maximumprijzen. De preciseringen in voormelde brieven bevestigen bovendien dat de prijzen op de scheepvaartroutes

tussen Griekenland en Italië door de betrokken maatschappijen vrij worden vastgesteld. Voorts volgt uit deze verklaringen onbetwistbaar dat, ter verzekering van het concurrentievermogen van de Griekse uitvoer en een redelijk prijsniveau voor de invoer in Griekenland, het ministerie van Koopvaardij de Griekse maatschappijen niet heeft gesuggereerd de prijzen in onderling overleg te verhogen, maar er bij hen enkel op heeft aangedrongen hun prijzen laag en concurrerend te houden en er in ieder geval voor te zorgen dat de jaarlijkse verhogingen beneden het niveau van de inflatie bleven.

135 Het was dus bekend dat de scheepvaartmaatschappijen die op de betrokken routes actief waren, geheel zelfstandig hun prijsbeleid konden bepalen, en dat deze maatschappijen dus steeds aan de mededingingsregels onderworpen zijn geweest. Blijkens voormelde brieven verhinderde de volledige toepassing van de mededingingsregels, met inbegrip van het uit artikel 85, lid 1, van het Verdrag voortvloeiend verbod van prijsovereenkomsten, volgens de Griekse autoriteiten noch in feite noch in rechte de vervulling door de scheepvaartmaatschappijen van de opdracht waarmee zij door de Griekse regering waren belast. Dat de permanente vertegenwoordiging van de Helleense Republiek in haar brief van 17 maart 1995 het verzekeren van de verbinding op de routes tussen Griekenland en Italië als „diensten van openbaar belang" heeft aangemerkt, is dus niet relevant voor de toepassing van artikel 85 van het Verdrag. Om dezelfde redenen behoeft niet te worden onderzocht of de Commissie op goede gronden betwist dat de in de beschikking bedoelde ondernemingen vanuit gemeenschapsrechtelijk oogpunt als „ondernemingen belast met het beheer van diensten van algemeen economisch belang" in de zin van artikel 90, lid 2, EG-Verdrag (thans artikel 86, lid 2, EG) moeten worden beschouwd.

136 De informatie in voormelde brieven bevestigt dat verzoekster zich niet kan beroepen op een gestelde samenloop van factoren die de tarieven voor het internationale deel van de routes tussen Griekenland en Italië zouden hebben beïnvloed en de autonomie van de ondernemingen bij het plannen en vaststellen van hun prijsbeleid zouden hebben beperkt. Zij bevestigt dat de enige bemoeienis van het Griekse ministerie van Koopvaardij in het prijsvormingsbeleid van de maatschappijen op de internationale routes erin bestond dat hen informeel werd gesuggereerd hun prijzen laag te houden en ervoor te zorgen dat de jaarlijkse verhogingen beneden het niveau van de inflatie bleven. Deze houding van de

Griekse autoriteiten liet op de markt kennelijk de mogelijkheid bestaan van een mededinging die door autonome gedragingen van de ondernemingen kon worden verhinderd, beperkt of vervalst.

137 Hieraan zij toegevoegd dat wet nr. 4195/29 prijskortingen op de internationale routes niet verbiedt. Deze wet, die tegen elke vorm van oneerlijke mededinging tussen de reders op de routes tussen Griekse en buitenlandse havens is gericht, verbiedt weliswaar onredelijke prijskortingen, het gelijktijdige vertrek uit dezelfde haven van twee of meer schepen op dezelfde route, en de annulering van aangekondigde overvaarten (behoudens overmacht) (artikel 2), maar ontneemt de betrokken maatschappijen niet „elke vorm van autonomie." Deze wet bevestigt integendeel dat elke maatschappij haar prijsbeleid in beginsel naar eigen goeddunken kan bepalen, zolang zij daarbij niet aan oneerlijke mededinging doet. Het verbod van oneerlijke mededinging mag in geen geval aldus worden uitgelegd, dat het voor de betrokken maatschappijen de verplichting zou meebrengen om overeenkomsten tot vaststelling van de tarieven voor de internationale routes te sluiten. Bij ontbreken van een dwingend voorschrift waarbij een mededingingsverstorende gedraging wordt opgelegd, kan verzoekster enkel stellen dat zij over geen autonomie beschikt indien zij objectieve, ter zake dienende en onderling overeenstemmende aanwijzingen aanvoert waaruit blijkt dat de Griekse autoriteiten hun deze gedraging eenzijdig hebben opgelegd door onweerstaanbare druk uit te oefenen, bijvoorbeeld door te dreigen met overheidsmaatregelen die hun aanzienlijke verliezen zouden kunnen doen lijden.

138 Uit voormelde brieven van de Griekse autoriteiten blijkt echter dat deze autoriteiten geen enkele maatregel hebben genomen of handeling hebben gesteld die kan worden aangemerkt als een „onweerstaanbare druk" op de scheepvaartmaatschappijen om prijsovereenkomsten te sluiten. Verzoekster kan dus niet stellen dat de maatschappijen in casu over geen enkele autonomie beschikten bij de vaststelling van hun prijsbeleid en dat de mededingingsverstorende gedraging die de Commissie hun verwijt, door de nationale wetgeving of door het beleid van de Griekse autoriteiten was opgelegd.

139 Wat de suggestie van het ministerie van Koopvaardij betreft, om de prijzen voor het internationale deel van de routes laag te houden en ze met niet meer dan het jaarlijkse inflatiepercentage te verhogen, zij erop gewezen dat blijkens de brief van het ministerie van Koopvaardij informeel op die maatregelen wordt „aangedrongen", maar dat er geen sprake van is dat zij „eenzijdig worden opgelegd". De maatschappijen konden de informele aanmoediging dus negeren zonder daarbij enige overheidsmaatregel te moeten vrezen. Voor het overige sluit het Griekse ministerie in zijn brief van 23 december 1994 uitdrukkelijk uit dat het de intrekking van de exploitatievergunningen voor de nationale routes zou overwegen voor het geval dat de maatschappijen geen akkoord inzake de tarieven voor de internationale routes zouden bereiken.

140 Inzake de bij wet nr. 4195/29 aan het Griekse ministerie van Koopvaardij toegekende bevoegdheid om, in geval van oneerlijke mededinging, minimum- en maximumprijzen vast te stellen ter vermijding van een prijzenoorlog, moet worden vastgesteld dat deze wet aan de betrokken ondernemingen niet „elke vorm van autonomie" ontneemt, maar hun een zekere vrijheid laat om hun prijsbeleid vast te stellen, zolang zij niet aan oneerlijke mededinging doen. Volgens artikel 4 van deze wet kan het ministerie van Koopvaardij immers slechts minimum- en maximumprijzen vaststellen wanneer de vrijheid van de maatschappijen om autonoom de prijzen te bepalen voor de routes met buitenlandse bestemming, tot oneerlijke mededinging leidt.

141 Gelet op wat voorafgaat, moet dit middel ongegrond worden verklaard.

Derde middel: ontoereikende motivering van de beschikking

Argumenten van partijen

142 Verzoekster maakt de Commissie het verwijt dat zij de beschikking niet naar behoren heeft gemotiveerd wat verschillende tijdens de administratieve procedure aangevoerde argumenten betreft.

143 In de eerste plaats is zij van mening dat, nu de Commissie geen standpunt heeft bepaald over de weerslag van de openbare dienstverplichtingen op de mate waarin de betrokken maatschappijen de tarieven voor het internationale deel van de routes zelfstandig kunnen vaststellen, de beschikking ontoereikend is gemotiveerd. In het bijzonder verwijt zij de Commissie dat zij niet heeft onderzocht in hoeverre de Griekse wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, de aanmoedigingen van de Griekse autoriteiten en de openbare dienstverplichtingen van de betrokken maatschappijen tot gevolg hadden dat artikel 85, lid 1, van het Verdrag niet van toepassing was. In de tweede plaats geeft de beschikking niet aan waarom de Commissie geen rekening heeft gehouden met verzoeksters opmerkingen over het feit dat de brieven van de permanente vertegenwoordiging van Griekenland en van het Griekse ministerie van Koopvaardij, de bevestiging vormen van de weerslag van voormelde factoren op de autonomie van de maatschappijen. In de derde plaats heeft de Commissie niet naar behoren gemotiveerd waarom zij verzoeksters argumenten dat artikel 85, lid 1, van het Verdrag op de feiten van de zaak niet van toepassing was, heeft afgewezen of buiten beschouwing heeft gelaten.

144 Verzoekster erkent dat de Commissie in haar beschikking niet alle argumenten van de betrokken maatschappijen hoefde weer te geven, maar betoogt dat zij volgens de rechtspraak wel de feiten en rechtsoverwegingen moet uiteenzetten die in het bestek van de beschikking van wezenlijk belang zijn (arrest Asia Motor France e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 104) en rechtstreeks verband houden met de zaak (arrest Gerecht van 10 maart 1992, Chemie Linz/Commissie, T-15/89, Jurispr. blz. II-1275, punt 328). In casu meent verzoekster dat zij heeft aangetoond dat de overwegingen inzake de door het ministerie van Koopvaardij opgelegde openbare dienstverplichtingen in het bestek van de zaak van wezenlijk belang zijn. Welnu, deze overwegingen zijn in de beschikking zelfs niet vermeld (arrest Hof van 17 januari 1995, Publishers Association/Commissie, C-360/92 P, Jurispr. blz. I-23).

145 Volgens de Commissie stelt de motivering van de beschikking verzoekster in staat de gegrondheid ervan te controleren. Zij meent dat zij in de beschikking uitdrukkelijk de elementen heeft vermeld waarop zij zich baseert, en aldus uitvoerig haar standpunt heeft bepaald over voormelde argumenten van verzoekster.

Beoordeling door het Gerecht

146 Zoals verzoekster zelf erkent, hoeft de Commissie in haar beschikking niet alle argumenten van de betrokken maatschappijen weer te geven. Wel moet zij de feiten en rechtsoverwegingen uiteenzetten die in het bestek van de beschikking van wezenlijk belang zijn (arresten Asia Motor France e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 104, en Chemie Linz/Commissie, reeds aangehaald, punt 328).

147 Anders dan verzoekster stelt, volgt uit de punten 98 tot en met 108 van de beschikking dat de Commissie uitvoerig haar standpunt heeft bepaald over verzoeksters argumenten inzake de weerslag van de openbare dienstverplichtingen op de mate van autonomie van de betrokken maatschappijen en, derhalve, over het vraagstuk van de toepasselijkheid van artikel 85, lid 1, van het Verdrag op de feiten van de zaak. Voorts volgt uit de punten 101, 103, 105, 106 en 108 van de beschikking dat de Commissie concreet heeft verwezen naar de door verzoekster vermelde brieven van de Griekse autoriteiten.

148 Verzoekster kan evenmin stellen dat haar argumenten inzake de door het ministerie van Koopvaardij opgelegde openbare dienstverplichtingen buiten beschouwing zijn gebleven. Gesteld dat het bestaan van dergelijke verplichtingen in het bestek van de zaak relevant is, dan nog is het slechts één van de elementen die verzoekster heeft aangevoerd ten bewijze van het ontbreken van autonomie bij de betrokken maatschappijen wegens de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen en het door de Griekse autoriteiten gevoerde beleid. Welnu, vastgesteld moet worden dat de Commissie in de punten 98 tot en met 108 van de beschikking haar standpunt over dit vraagstuk wel degelijk heeft uiteengezet en, meer in het bijzonder, in punt 99 van de beschikking, in het kader van haar antwoorden op het argument dat de betrokken maatschappijen niet langer autonoom waren, uitdrukkelijk melding heeft gemaakt van het argument ontleend aan het bestaan van openbare dienstverplichtingen. In deze omstandig-

heden kan verzoekster niet stellen dat de Commissie geen nauwkeurig antwoord heeft gegeven op het argument inzake de openbare dienstverplichtingen en derhalve de beschikking niet naar behoren heeft gemotiveerd. Ten slotte kan, zoals de Commissie beklemtoont, verzoekster de Commissie hoe dan ook niet het verwijt maken dat zij deze argumenten niet meer in bijzonderheden heeft geanalyseerd, aangezien bedoelde openbare dienstverplichtingen geen verband houden met het internationale deel van de routes tussen Griekenland en Italië.

149 Mitsdien moet dit middel ongegrond worden verklaard.

II — *Het subsidiaire verzoek om verlaging van het boetebedrag*

150 Tot staving van haar verzoek om nietigverklaring of verlaging van de geldboete, betoogt verzoekster dat de Commissie bij de vaststelling van het boetebedrag zowel de zwaarte als de duur van de inbreuk onjuist heeft beoordeeld, en aldus het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden.

A — *Eerste onderdeel: onjuiste beoordeling van de zwaarte van de inbreuk*

Argumenten van partijen

151 Verzoekster stelt dat het bedrag van de haar opgelegde geldboete onevenredig hoog is, aangezien de Commissie bepaalde factoren betreffende de zwaarte van de inbreuk buiten beschouwing heeft gelaten. Gesteld dat de inbreuk bestaat, is zij volgens verzoekster van geringe betekenis in de zin van de richtsnoeren voor de

berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 15, lid 2, van verordening nr. 17, respectievelijk artikel 65, lid 5, van het EGKS-Verdrag worden opgelegd (PB 1998, C 9, blz. 3; hierna: „richtsnoeren"), aangezien de betrokken overeenkomst weinig of geen weerslag, alsmede een geringe geografische reikwijdte had.

152 In de eerste plaats heeft de Commissie onvoldoende rekening gehouden met de Griekse wetgeving en met de druk die het Griekse ministerie van Koopvaardij heeft uitgeoefend, terwijl volgens de rechtspraak het feit dat de nationale wetgeving de markt wezenlijk beïnvloedt, een verzachtende omstandigheid is (arresten Stichting Sigarettenindustrie e.a./Commissie, reeds aangehaald, punten 94 en 96, en Suiker Unie e.a./Commissie, reeds aangehaald, punten 618—620). In casu heeft de Commissie niet onderzocht binnen welke grenzen de maatschappijen elkaar konden beconcurreren, en wat de concrete vorm van deze mededinging op de betrokken markt was. Ten slotte maakt verzoekster de Commissie het verwijt dat zij geen rekening heeft gehouden met de omstandigheid — waarover het Hof het had in het arrest Suiker Unie e.a./Commissie, reeds aangehaald (punten 70 en 71) — dat concurrentie enkel mogelijk was via kortingen.

153 In de tweede plaats hebben de consumenten geen schade geleden, zoals blijkt uit het feit dat de Commissie de betrokken maatschappijen geen enkele ontoelaatbare prijsverhoging ten laste heeft gelegd. Dat regelmatig en zonder onderbreking tegen uiterst lage prijzen en met zeer moderne en veilige schepen naar de betrokken bestemmingen werd gevaren, was voor de klanten integendeel voordelig.

154 In de derde plaats is het volgens verzoekster onlogisch haar een zware inbreuk op het gemeenschapsrecht ten laste te leggen op grond van haar deelneming aan een handelwijze die volgens de Griekse regering bijdraagt tot de verwezenlijking van een doelstelling van de Gemeenschap, namelijk de bevordering en ontwikkeling van de intracommunautaire handel.

155 Verzoekster stelt dat de Commissie de richtsnoeren heeft geschonden waar zij de betrokken inbreuk als zwaar heeft aangemerkt, ofschoon deze met geen enkel element van de in de richtsnoeren gegeven definitie van zware inbreuken overeenstemde. Zij herinnert eraan dat het, volgens de richtsnoeren, bij zware inbreuken meestal gaat om horizontale of verticale beperkingen van dezelfde aard als niet te ernstige inbreuken, maar die strikter worden toegepast, waarvan de weerslag op de markt ruimer is en waarvan de gevolgen zich over uitgestrekte gebieden van de gemeenschappelijke markt kunnen doen gevoelen. Het kan ook gaan om misbruik van een machtspositie, zoals verkoopweigering, discriminatie, uitsluiting, toekenning van getrouwheidskortingen door een onderneming met een machtspositie om haar concurrenten uit de markt te prijzen enz. De inbreuk die de maatschappijen in casu zouden hebben gepleegd, is echter niet strikt toegepast, heeft geen ruime weerslag op de markt, brengt geen gevolgen teweeg over uitgestrekte gebieden van de markt en vormt geen misbruik van een machtspositie.

156 Ten slotte stelt verzoekster dat zij niet wist dat haar handelwijze onwettig was, aangezien de betrokken maatschappijen niet konden vermoeden dat zij onwettig handelden door gevolg te geven aan de tussenkomst en de oproep van de Griekse regering om te handelen zoals hun achteraf is verweten.

157 De Commissie betwist deze argumenten.

Beoordeling door het Gerecht

1. Algemene overwegingen

158 In casu staat vast dat de Commissie het bedrag van de aan verzoekster opgelegde geldboete heeft bepaald volgens de in de richtsnoeren — die eveneens van

toepassing zijn op de geldboeten krachtens artikel 19, lid 2, van verordening nr. 4056/86 — vastgelegde algemene methode voor de berekening van geldboeten. Tevens moet worden vastgesteld dat verzoekster niet betwist dat deze richtsnoeren op het onderhavige geval van toepassing zijn.

159 Volgens artikel 19, lid 2, van verordening nr. 4056/86 kan, „wanneer ondernemingen of ondernemersverenigingen opzettelijk of uit onachtzaamheid [...] inbreuk maken op artikel 85, lid 1, [...] van het Verdrag [...] de Commissie bij beschikking aan [de] ondernemingen of ondernemersverenigingen geldboeten opleggen van duizend tot één miljoen [euro], of tot een hoger bedrag dat evenwel niet 10 % van de omzet van elk der betrokken ondernemingen in het voorafgaande boekjaar mag overschrijden". Volgens dezelfde bepaling „wordt bij de vaststelling van het bedrag van de geldboete niet alleen rekening gehouden met de zwaarte, maar ook met de duur van de inbreuk".

160 Volgens punt 1, eerste alinea, van de richtsnoeren wordt, ter berekening van het bedrag van de geldboeten, het basisbedrag bepaald naar gelang van de zwaarte en de duur van de inbreuk, de enige criteria die in artikel 19, lid 2, van verordening nr. 4056/86 zijn genoemd.

161 Volgens de richtsnoeren gaat de Commissie bij de berekening van de geldboeten uit van een bepaald bedrag, al naar gelang de zwaarte van de inbreuk. Bij de beoordeling van de zwaarte van de inbreuk moet rekening worden gehouden met de eigen aard van de inbreuk, met de concrete weerslag ervan op de markt wanneer die meetbaar is, en met de omvang van de betrokken geografische markt (punt 1 A, eerste alinea). De inbreuken worden in drie grote categorieën ingedeeld: niet te ernstige inbreuken, met boetebedragen van 1 000 tot 1 miljoen euro; zware inbreuken, met boetebedragen van 1 tot 20 miljoen euro; en zeer zware inbreuken, met boetebedragen van meer dan 20 miljoen euro (punt 1 A, eerste tot en met derde streepje).

162 Vervolgens is, betreffende de gedifferentieerde behandeling van de ondernemingen, in de richtsnoeren uiteengezet dat binnen elk van deze categorieën en in het bijzonder in die van de „zware" en „zeer zware" inbreuken, de scala van sancties die aan de ondernemingen kunnen worden opgelegd, het mogelijk maakt naar gelang van de aard van de gepleegde inbreuken te differentiëren (punt 1 A, derde alinea). Overigens zal ook rekening moeten worden gehouden met de daadwerkelijke economische macht van de inbreukmakers om andere marktdeelnemers, met name de consumenten, aanzienlijke schade te berokkenen, en zal het bedrag van de geldboete op een zodanig niveau moeten worden gesteld dat daarvan een voldoende afschrikkende werking uitgaat (punt 1 A, vierde alinea). Voorts kan er rekening mee worden gehouden dat grootschalige ondernemingen meestal over de juridisch-economische kennis en middelen beschikken, waarmee het voor deze mogelijk is zich beter van het inbreukmakende karakter van hun gedragingen en van de gevolgen ervan uit het oogpunt van het mededingingsrecht rekenschap te geven (punt 1 A, vijfde alinea).

163 In gevallen waarbij meerdere ondernemingen betrokken zijn, zoals bij kartels, kan het wenselijk zijn op de bedragen die in elk van de drie bovengenoemde categorieën worden opgelegd, een weging toe te passen om rekening te houden met het specifieke gewicht, en derhalve met de daadwerkelijke invloed van het inbreukmakende gedrag van elke onderneming afzonderlijk op de mededinging, met name wanneer er een aanzienlijk verschil bestaat in de grootte van de ondernemingen die eenzelfde soort inbreuk hebben gepleegd, zodat het algemene uitgangsbedrag aan de specifieke aard van elke onderneming kan worden aangepast (punt 1 A, zesde alinea).

164 Wat de duur van de inbreuk betreft, is in de richtsnoeren een onderscheid gemaakt tussen inbreuken van korte duur (over het algemeen korter dan één jaar), waarvoor het op basis van de zwaarte van de inbreuk vastgestelde uitgangsbedrag niet behoeft te worden verhoogd, inbreuken van middellange duur (over het algemeen één tot vijf jaar), waarvoor dit bedrag met ten hoogste 50 % kan worden verhoogd, en inbreuken van lange duur (over het algemeen meer dan vijf jaar), waarvoor dit bedrag voor elk jaar met 10 % kan worden verhoogd (punt 1 B, lid 1, eerste tot en met derde streepje).

165 Verder bevatten de richtsnoeren bij wijze van voorbeeld een lijst van verzwarende en verzachtende omstandigheden die in aanmerking kunnen worden genomen om het basisbedrag te verhogen of te verminderen, alsook een verwijzing naar de mededeling van 18 juli 1996 betreffende het niet opleggen of verminderen van geldboeten in zaken betreffende mededingingsregelingen (PB C 207, blz. 4).

166 De richtsnoeren preciseren, bij wijze van algemene opmerking, dat het eindresultaat van de berekening van de geldboete volgens deze methode (basisbedrag met verhogings- respectievelijk verlagingscoëfficiënt) ingevolge artikel 19, lid 2, van verordening nr. 4056/86 in geen geval 10 % van de mondiale omzet van de ondernemingen mag overschrijden (punt 5, sub a). Verder dient volgens de richtsnoeren, naar gelang van de omstandigheden, na uitvoering van bovengenoemde berekeningen, rekening te worden gehouden met bepaalde objectieve gegevens, zoals de specifieke economische context, het economische of financiële voordeel dat de inbreukmakers eventueel hebben behaald, de specifieke kenmerken van de betrokken ondernemingen en hun vermogen om in een bepaalde sociale context daadwerkelijk te kunnen betalen, om uiteindelijk de bedragen van de voorgenomen geldboeten bij te stellen (punt 5, sub b).

167 Bijgevolg wordt het bedrag van de geldboeten ook volgens de methode van de richtsnoeren nog steeds berekend aan de hand van de twee criteria van artikel 19, lid 2, van verordening nr. 4056/86, namelijk de zwaarte en de duur van de inbreuk, terwijl ook de in dezelfde bepaling vastgestelde bovengrens ten opzichte van de omzet van elke onderneming in acht wordt genomen. De richtsnoeren blijven dus binnen het rechtskader waarbinnen volgens deze bepaling sancties kunnen worden opgelegd (arrest Gerecht van 20 maart 2002, LR AF 1998/Commissie, T-23/99, Jurispr. blz. II-1705, punten 231 en 232).

2. De gegrondheid van het onderdeel

168 Zoals hierboven in herinnering is gebracht, zijn kartels volgens de richtsnoeren in beginsel zeer zware inbreuken, wat perfect aansluit bij de rechtspraak van het

Hof en het Gerecht dat dit type inbreuk een van de ernstigste beperkingen van de mededinging vormt, met name wanneer de mededingingsregeling ertoe strekt de prijzen vast te stellen.

169 Wat het onderhavige geval en verzoeksters situatie betreft, blijkt uit de punten 147 tot en met 150 van de beschikking dat de Commissie, hoewel zij in punt 147 van de beschikking opmerkte dat „een overeenkomst waarbij de prijs voor het vervoer van passagiers en vracht met roroveerboten is afgesproken door enkele van de belangrijkste veerdienstmaatschappijen uit de relevante markt, op zich een zeer ernstige inbreuk op het gemeenschapsrecht vormt", de betrokken inbreuk in feite slechts heeft aangemerkt als een zware inbreuk (punt 150 van de beschikking). Zij baseerde deze afzwakking van de zwaarte van de inbreuk op de vaststelling dat „het daadwerkelijke gevolg van de inbreuk op de markt evenwel beperkt was" en dat de Griekse regering „de ondernemingen tijdens de inbreukperiode aanmoedigde de tariefverhogingen beneden het inflatiepercentage te houden", zodat „de tarieven binnen de gemeenschappelijke markt behoorden tot de laagste voor het zeevervoer tussen lidstaten" (punt 148 van de beschikking). Bovendien heeft de Commissie rekening gehouden met het feit dat de inbreuk „slechts invloed had op een beperkt deel van de gemeenschappelijke markt, namelijk drie routes op de Adriatische Zee", een markt die als klein wordt beschouwd vergeleken met andere markten in de Europese Unie (punt 149 van de beschikking).

170 Hieruit volgt dat de Commissie in haar beschikking de inbreuk op goede gronden als zwaar heeft aangemerkt.

171 Ook het argument ontleend aan de invloed van de Griekse wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen, moet worden afgewezen. In het kader van het onderzoek van het tweede middel, is erop gewezen dat de wettelijke bepalingen en de handelwijze van de Griekse autoriteiten in casu de toepassing van artikel 85, lid 1, van het Verdrag niet verhinderden, aangezien de maatschappijen ter

bepaling van hun prijsbeleid nog over een manœuvreerruimte beschikten. Aan de oplossing die het Hof in het arrest Suiker Unie e.a./Commissie, reeds aangehaald, heeft gegeven voor de kwestie van de afwezigheid van restmededinging, kan dus geen argument worden ontleend. Wat vervolgens bedoelde bijzondere context betreft, kan worden volstaan met vast te stellen dat de Commissie, zoals zij zelf opmerkt, deze context daadwerkelijk als verzachtende omstandigheid in aanmerking heeft genomen. Blijkens punt 163 van de beschikking was de Commissie namelijk van mening dat het gebruik om de binnenlandse tarieven in Griekenland vast te stellen in overleg met alle binnenlandse maatschappijen en het daaropvolgende besluit van het ministerie van Koopvaardij, bij Griekse maatschappijen die ook op nationale routes varen twijfels konden doen rijzen aangaande de vraag of overleg over de vaststelling van de tarieven op het internationale deel van de scheepvaartroutes wel een inbreuk vormde. Op deze grond zijn de geldboeten voor alle maatschappijen met 15 % verlaagd. Om dezelfde redenen kan verzoekster de Commissie niet het verwijt maken dat zij eraan voorbij is gegaan dat verzoekster niet wist dat haar handelwijze onwettig was.

172 Inzake het argument dat de betrokken mededingingsregelingen de consumenten geen schade hebben berokkend aangezien ontoelaatbare prijsverhogingen zijn uitgebleven, en dat de inbreuk de markt slechts in beperkte mate heeft beïnvloed, moet, anders dan verzoekster betoogt, worden vastgesteld dat de Commissie hiermee wél rekening heeft gehouden, zoals blijkt uit de punten 148 en 149 van de beschikking. In punt 148 heeft zij vastgesteld dat „het daadwerkelijke gevolg van de inbreuk op de markt [...] beperkt was" en dat de Griekse regering „de maatschappijen tijdens de inbreukperiode aanmoedigde de tariefverhogingen beneden het inflatiepercentage te houden", zodat „de tarieven binnen de gemeenschappelijke markt behoorden tot de laagste voor het zeevervoer tussen lidstaten". Bovendien heeft de Commissie rekening gehouden met het feit dat de inbreuk „slechts invloed had op een beperkt deel van de gemeenschappelijke markt, namelijk drie routes op de Adriatische Zee", een markt die als klein wordt beschouwd vergeleken met andere markten in de Europese Unie (punt 149 van de beschikking). Het is precies op grond van deze omstandigheden dat de Commissie de zwaarte van de inbreuk heeft afgezwakt, door de feiten als een zware en niet als een zeer zware inbreuk aan te merken, ofschoon de richtsnoeren deze kwalificatie mogelijk maakten.

173 Bovendien kan verzoekster, nu bewezen is dat zij door haar deelneming aan mededingingsafspraken met haar concurrenten een zware inbreuk op het mededingingsrecht heeft gepleegd, niet stellen dat zij deelnam aan een handelwijze die volgens de Griekse regering de doelstellingen van de Gemeenschap diende. De doelstelling van ontwikkeling van de intracommunautaire handel kan niet worden nagestreefd met middelen die door de verdragsbepalingen formeel verboden zijn.

174 Uit wat voorafgaat volgt dat dit onderdeel van het middel moet worden afgewezen.

B — *Tweede onderdeel: onjuiste beoordeling van de duur van de inbreuk*

Argumenten van partijen

175 Verzoekster betwist de beoordeling door de Commissie van de duur van de inbreuk, en stelt dat voor de jaren 1987, 1988 en 1989 geen enkele prijsovereenkomst is gesloten. Inzake 1987 beschikt de Commissie over geen enkel bewijs van een overeenkomst betreffende het prijsbeleid. De onderhandelingen tussen de maatschappijen in 1987, waaraan zij heeft deelgenomen, betroffen enkel de tarieven voor 1988. Wat de jaren 1988 en 1989 betreft, betoogt verzoekster dat de onderhandelingen niet tot uniforme prijzen voor het passagiersvervoer hebben geleid, zoals blijkt uit de verschillen tussen de door haar bekendgemaakte prijzen voor die jaren en die welke de andere maatschappijen hebben bekendgemaakt.

176 De Commissie herinnert aan de rechtspraak volgens welke de instemming met overeenkomsten tot vaststelling van prijzen op zich een inbreuk op artikel 85,

lid 1, van het Verdrag vormt, en betoogt dat verzoeksters deelneming aan het overleg omtrent de prijzen voor 1987, 1988 en 1989 door de in de punten 9, 10 en 12 van de beschikking vermelde documenten is aangetoond. Ten slotte merkt zij op dat het bij het verbod van een overeenkomst niet ter zake doet in hoeverre met de toepassing van deze overeenkomst resultaten worden bereikt.

Beoordeling door het Gerecht

177 Met haar argumenten over de beoordeling van de duur van de inbreuk bij de vaststelling van het boetebedrag komt verzoekster in wezen op tegen de door de Commissie aangevoerde bewijselementen inzake het bestaan en de draagwijdte van de inbreuk. Verzoekster betwist namelijk de beoordeling, door de Commissie, van de duur van de inbreuk op grond dat volgens haar voor de jaren 1987, 1988 en 1989 geen enkele prijsovereenkomst zou zijn gesloten. Onderzocht moet dus worden of de bewijselementen betreffende de jaren 1987, 1988 en 1989 (punten 9-12 van de beschikking) afdoende aantonen dat een mededingingsregeling als die welke door de Commissie is vastgesteld, bestond, en dat verzoekster er tijdens voormelde periode aan heeft deelgenomen.

178 Dienaangaande blijkt uit de door verzoekster niet betwiste weergave van de feiten in de punten 9 tot en met 12 van de beschikking, en met name uit de door de Commissie vermelde telex van 15 maart 1989, dat Minoan Anek poogde te overreden om deel te nemen aan de overeenkomst van 18 juli 1987 met de andere betrokken maatschappijen op deze route, waaronder verzoekster, en dat de andere maatschappijen (Minoan, Karageorgis, Marlines en verzoekster) wegens de aarzelingen van Anek hebben besloten Aneks tarieven voor bedrijfsvoertuigen vanaf 26 juni 1989 gezamenlijk toe te passen. Bovendien blijkt uit een telex van 22 juni 1989 dat Minoan Anek hiervan op de hoogte heeft gebracht. De Commissie kon er dus van uitgaan dat de inhoud van deze telex niet alleen het bestaan van een overeenkomst, maar eveneens verzoeksters deelneming eraan, bewees.

179 Verzoekster stelt dat er met betrekking tot het jaar 1987 geen mededingingsregeling is aangetoond, aangezien de onderhandelingen tussen de maatschappijen in 1987, waaraan zij heeft deelgenomen, enkel de tarieven voor het jaar 1988 betroffen. Vastgesteld moet echter worden dat, zoals de Commissie in punt 9 van de beschikking beklemtoont, in de telex van 15 maart 1989 is vermeld:

„Over het prijsbeleid voor 1988, zoals in onderling overleg met de andere belanghebbende partijen vastgesteld, werd op 18 juli 1987 een besluit genomen. Dit was in feite een courante praktijk."

180 Wat de jaren 1988 en 1989 betreft, erkent verzoekster dat effectief over de prijzen is onderhandeld. Anders dan verzoekster stelt, is het feit dat deze onderhandelingen niet tot uniforme tarieven voor het passagiersvervoer hebben geleid, niet relevant voor het antwoord op de vraag of artikel 85, lid 1, van het Verdrag is geschonden, nu is bewezen dat de betrokken mededingingsregelingen een mededingingsbeperkend doel hadden.

181 Bovendien heeft de Commissie, zoals hierboven is opgemerkt, bij de berekening van de geldboete wel degelijk rekening gehouden met het feit dat de litigieuze overeenkomst in de praktijk niet is toegepast.

182 Uit wat voorafgaat volgt dat dit tweede onderdeel moet worden afgewezen.

C — *Derde onderdeel: schending van het evenredigheidsbeginsel bij de vaststelling van het boetebedrag*

Argumenten van partijen

183 Verzoekster stelt dat de Commissie het evenredigheidsbeginsel heeft geschonden, doordat zij haar een geldboete heeft opgelegd die onevenredig hoog is in verhouding tot de aard van de inbreuk, en gelet op haar openbare dienstverplichtingen, de tussenkomst van het ministerie van Koopvaardij, en de beperkte weerslag van de litigieuze overeenkomsten.

184 Zij merkt op dat de haar opgelegde geldboete overeenstemt met 2,6 % van haar mondiale omzet, wat volgens haar zeer hoog is voor deze inbreuk, mede in vergelijking met eerdere zaken. Bovendien merkt zij op dat het eindbedrag van de door de Commissie opgelegde geldboete overeenstemt met 115 % van het basisbedrag, hetgeen volgens haar bijzonder hoog is, gelet op het aantal verzachtende omstandigheden die in casu bestonden maar door de Commissie niet in beschouwing zijn genomen. Verzoekster meent namelijk dat de Commissie haar geldboete sterker had moeten verlagen op grond van haar medewerking tijdens de administratieve procedure, het feit dat zij in twijfel verkeerde over de toepassing van artikel 85, lid 1, van het Verdrag, de Griekse wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen inzake haar openbare dienstverplichtingen, en de tussenkomst van het ministerie van Koopvaardij op de routes tussen Griekenland en Italië.

185 Ten slotte maakt verzoekster de Commissie het verwijt dat zij geen andere gronden tot verlaging van de geldboete in aanmerking heeft genomen, zoals het feit dat de inbreuk niet uit vrije wil is gepleegd, het ontbreken van een overeenkomst voor 1987, en de toepassing van een programma om zich aan de mededingingsregels aan te passen. Dienaangaande beroept zij zich op het arrest PVC II, reeds aangehaald (punt 1162).

186 De Commissie is van mening dat verzoekster niet heeft vermeld waarom de haar opgelegde geldboete niet in verhouding stond tot de zwaarte en de duur van de inbreuk, en herinnert eraan dat de door verzoekster aangevoerde verzachtende omstandigheden in de beschikking reeds zijn beoordeeld (punten 110, 148 en 149).

187 Het argument dat de geldboete onevenredig is in vergelijking met de behandeling van andere maatschappijen die zwaardere inbreuken hebben gepleegd, kan niet worden aanvaard, aangezien boetebedragen niet volgens „wiskundige methoden" worden berekend.

188 Het door verzoekster aangevoerde programma om zich aan het mededingingsrecht aan te passen, doet niet af aan het bestaan van de in casu vastgestelde inbreuk. Bovendien beklemtoont de Commissie dat zij er rekening mee heeft gehouden dat verzoekster de feiten waarop de in de beschikking geformuleerde grieven zijn gebaseerd, niet heeft betwist, en dat zij de geldboete heeft verlaagd.

Beoordeling door het Gerecht

189 Onderzocht moet worden of de aan verzoekster opgelegde geldboete onevenredig was met de zwaarte en de duur van de verweten inbreuk.

190 Om te beginnen zij erop gewezen dat, wegens haar deelneming aan een terecht als zware inbreuk gekwalificeerde mededingingsregeling van lange duur, aan verzoekster een geldboete van 1 500 000 ecu is opgelegd, wat, zoals zij zelf heeft beklemtoond, overeenstemt met 2,6 % van haar mondiale omzet. Het eindbedrag van de door de Commissie aan verzoekster opgelegde geldboete, bedraagt 115 % van het basisbedrag.

191 Wat de zwaarte van de inbreuk betreft, is bij het onderzoek van het eerste onderdeel vastgesteld dat verzoekster zich ten onrechte beroept op een onjuiste beoordeling van de zwaarte van de inbreuk.

192 Inzake de beoordeling van de duur van de inbreuk, zij erop gewezen dat de inbreuken van meer dan vijf jaar overeenkomstig de richtsnoeren als inbreuken van lange duur moeten worden aangemerkt, en dat het op grond van de zwaarte van de inbreuk vastgestelde bedrag voor elk jaar van de inbreuk met 10 % mag worden verhoogd.

193 Blijkens punt 153 van de beschikking was de Commissie van mening dat, in het geval van verzoekster en van Minoan, de inbreuk ten laatste op 18 juli 1987 is begonnen en tot juli 1994 (verificaties door de Commissie) heeft geduurd — dat wil zeggen een inbreuk van zeven jaar —, en dat het, wat verzoekster, Minoan en Karageorgis betreft, om een inbreuk „van lange duur" ging, en voor de andere maatschappijen om een inbreuk over „een middellange periode" (punt 155 van de beschikking). Zij is tot de conclusie gekomen dat deze elementen „een verhoging van de geldboete voor ieder jaar van de inbreuk met 10 %" rechtvaardigden voor verzoekster en Minoan, dat wil zeggen een verhoging met 70 % (punt 156 van de beschikking). Wat de andere maatschappijen betreft, heeft de Commissie het boetebedrag voor Marlines met 20 % verhoogd, en voor de andere maatschappijen met 35 à 55 %. Tabel 2 vermeldt voor elke maatschappij het percentage van de verhoging.

194 Gelet hierop, en aangezien de inbreuken van meer dan vijf jaar overeenkomstig de richtsnoeren als inbreuken van lange duur moeten worden aangemerkt en het op grond van de zwaarte van de inbreuk vastgestelde bedrag voor elk jaar van de inbreuk met 10 % mag worden verhoogd, kan verzoekster zich niet beroepen op een schending van het evenredigheidsbeginsel bij de vaststelling van de duur van de inbreuk waaraan zij heeft deelgenomen.

195 Hierbij komt nog dat, anders dan verzoekster stelt, in de beschikking wel degelijk rekening is gehouden met alle door haar aangevoerde verzachtende omstandigheden.

196 Blijkens de punten 162 tot en met 164 van de beschikking heeft de Commissie jegens de adressaten verschillende verzachtende omstandigheden in aanmerking genomen.

197 In de eerste plaats (punt 163 van de beschikking) was de Commissie van mening dat bij de Griekse maatschappijen die ook op binnenlandse routes varen, twijfel kon rijzen aangaande de vraag of overleg over de tarieven op internationale routes wel een inbreuk vormde. Op deze grond zijn de geldboeten voor alle maatschappijen met 15 % verlaagd.

198 In de tweede plaats (punt 164 van de beschikking) heeft de Commissie er rekening mee gehouden dat Marlines, Adriatica, Anek en Ventouris Ferries bij deze inbreuk slechts meelopers waren, en beslist dat op deze grond de geldboeten voor deze vier maatschappijen met 15 % moesten worden verlaagd. Verzoekster kan geen aanspraak maken op een dergelijke verlaging, aangezien zij, zoals het samenstel van de in de beschikking vermelde bewijselementen aantoont, meer was dan een meeloper.

199 In de derde plaats zij eraan herinnerd, dat de Commissie er in punt 169 van de beschikking op heeft gewezen dat voor alle maatschappijen, waaronder verzoekster, het boetebedrag met 20 % is verlaagd op grond dat zij de in de mededeling van punten van bezwaar uiteengezette feiten niet hebben betwist. Verzoekster kan derhalve niet stellen dat bij de vaststelling van het boetebedrag met haar medewerking met de Commissie niet of onvoldoende rekening is gehouden, nu de aard en de draagwijdte van de gestelde medewerking niet nader zijn toegelicht.

200 Evenmin kan verzoekster de Commissie het verwijt maken dat zij geen bijkomende verlaging heeft toegekend op grond van verzoeksters totale onwetendheid over het onwettige karakter van haar handelwijze, aangezien wel degelijk rekening is gehouden met de verwarring die voortvloeide uit de wettelijke bepalingen en het beleid van de Griekse autoriteiten inzake het binnenlandse vervoer, en om die reden aan de ondernemingen een verlaging met 15 % is toegekend (punt 163 van de beschikking).

201 Tot slot kan het argument dat een programma is toegepast om zich aan de mededingingsregels aan te passen, niet worden aanvaard. Het is zeker van belang, dat verzoekster maatregelen heeft getroffen om te beletten dat haar personeelsleden in de toekomst nieuwe inbreuken op het communautaire mededingingsrecht maken, doch dit doet niet af aan het bestaan en de draagwijdte van de vastgestelde inbreuk. Het enkele feit dat de Commissie in haar eerdere beschikkingspraktijk in een aantal gevallen de uitvoering van een informatieprogramma als verzachtende omstandigheid in aanmerking heeft genomen, impliceert niet, dat zij in casu hetzelfde moest doen (arrest PVC II, reeds aangehaald, punt 1162). Hierbij zij aangetekend dat de Commissie heeft erkend dat verzoekster de aan de in de beschikking bedoelde grieven ten grondslag liggende feiten niet heeft betwist en zich zodoende bereid heeft getoond om met haar samen te werken, en op die grond de geldboete met 20 % heeft verlaagd.

202 Hieruit volgt dat dit derde onderdeel, alsmede het middel in zijn geheel, volledig moeten worden afgewezen.

203 Gelet op wat voorafgaat, moet het beroep in zijn geheel worden verworpen.

Kosten

204 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voorzover dit is gevorderd. Aangezien verzoekster in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van de Commissie in de kosten van de Commissie te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Vijfde kamer),

rechtdoende:

1) Verwerpt het beroep.

2) Verwijst verzoekster in haar eigen kosten en in die van de Commissie.

Cooke García-Valdecasas Lindh

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 11 december 2003.

De griffier

H. Jung

De president van de Vijfde kamer

P. Lindh

Inhoud

Feiten ..... II - 5441

Procesverloop en conclusies van partijen ..... II - 5446

In rechte ..... II - 5447

I — Het verzoek om nietigverklaring van de beschikking ..... II - 5448

Eerste middel: onwettige verificatie door de Commissie in de kantoren van ETA ..... II - 5448

Argumenten van partijen ..... II - 5448

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 5451

A — Verzoeksters rechtmatig belang om dit middel aan te voeren ... II - 5451

B — Ten gronde ..... II - 5453

1. De verificatiebevoegdheden van de Commissie ..... II - 5453

2. Gegrondheid van het middel ..... II - 5460

a) Relevante en onbetwiste feiten ..... II - 5460

b) Eerbiediging in het onderhavige geval van de beginselen inzake de uitoefening van de verificatiebevoegdheden van de Commissie ..... II - 5463

c) Eerbiediging van de rechten van de verdediging en uitblijven van een onredelijk ingrijpen van het openbaar gezag in de activiteiten van ETA ..... II - 5469

C — Conclusie ..... II - 5470

Tweede middel: onjuiste toepassing, in het onderhavige geval, van artikel 85, lid 1, van het Verdrag, nu de ondernemingen niet over de vereiste autonomie beschikten, aangezien hun handelwijze wettelijk verplicht was en door de Griekse autoriteiten werd aangemoedigd ..... II - 5470

Argumenten van partijen ..... II - 5470

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 5481

Derde middel: ontoereikende motivering van de beschikking ..... II - 5493

Argumenten van partijen ..... II - 5493

Beoordeling door het Gerecht ..... II - 5495

II — Het subsidiaire verzoek om verlaging van het boetebedrag II-5496
A — Eerste onderdeel: onjuiste beoordeling van de zwaarte van de inbreuk. II-5496
Argumenten van partijen II-5496
Beoordeling door het Gerecht II-5498
1. Algemene overwegingen II-5498
2. De gegrondheid van het onderdeel II-5501
B — Tweede onderdeel: onjuiste beoordeling van de duur van de inbreuk .. II-5504
Argumenten van partijen II-5504
Beoordeling door het Gerecht II-5505
C — Derde onderdeel: schending van het evenredigheidsbeginsel bij de vaststelling van het boetebedrag II-5507
Argumenten van partijen II-5507
Beoordeling door het Gerecht II-5508
Kosten II-5512