ARREST VAN HET GERECHT (Tweede kamer)
18 mei 1994 *

In zaak T-37/92,

Europees Bureau van Consumentenverenigingen (BEUC), gevestigd te Brussel,

en

National Consumer Council, gevestigd te Londen,

vertegenwoordigd door K. Adamantopoulos en G. Metaxas, advocaten te Athene, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg ten kantore van A. Kronshagen, advocaat aldaar, Boulevard de la Foire 12,

verzoekers,

tegen

Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J. Currall, lid van haar juridische dienst, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg bij G. Kremlis, lid van haar juridische dienst, Centre Wagner, Kirchberg,

verweerster,

* Procestaal: Engels.

betreffende een beroep tot nietigverklaring van een brief van de Commissie van 17 maart 1992 naar aanleiding van een verzoek betreffende een overeenkomst die de invoer van Japanse motorvoertuigen in het Verenigd Koninkrijk beperkt, door verzoekers ingediend krachtens artikel 3, lid 2, van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, nr. 13, blz. 204),

wijst

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. L. Cruz Vilaça, president, A. Kalogeropoulos, D. P. M. Barrington, A. Saggio en J. Biancarelli, rechters,

griffier: H. Jung

gezien de stukken en na de mondelinge behandeling op 8 december 1993,

het navolgende

Arrest

De feiten

1 Het Europees Bureau van Consumentenverenigingen (hierna: „BEUC") is een bij koninklijk besluit van 20 oktober 1990 erkende vereniging zonder winstoogmerk naar Belgisch recht. Het heeft onder meer tot doel, in de Gemeenschap en in

andere Europese landen bestaande consumentenorganisaties te verenigen, ten einde de belangen van de consumenten ten overstaan van de gemeenschapsinstellingen te bevorderen, te verdedigen en te vertegenwoordigen. De National Consumer Council (hierna: „NCC") is in 1975 door de regering van het Verenigd Koninkrijk in het leven geroepen, met als doel de belangen van de consumenten te inventariseren en die belangen te vertegenwoordigen ten overstaan van de centrale en lokale overheden, de openbare diensten, het bedrijfsleven, de industrie en de beoefenaars van de vrije beroepen.

2 Op 16 september 1991 dienden het BEUC, de NCC en de Association for Consumer Research bij de Commissie een verzoek in als bedoeld in artikel 3, lid 2, van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, eerste verordening over de toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag (PB 1962, nr. 13, blz. 204; hierna: „verordening nr. 17"). Dat verzoek had betrekking op de tussen de British Society of Motor Manufacturers and Traders (hierna: „SMMT") en de Japan Automobile Manufacturers Association (hierna: „JAMA") gesloten overeenkomst, waarbij de uitvoer van Japanse motorvoertuigen naar het Verenigd Koninkrijk werd beperkt tot 11 % van de totale jaarlijkse autoverkoop in dat land. Klagers betoogden in de eerste plaats, dat die overeenkomst in strijd was met artikel 85, lid 1, EEG-Verdrag. Zij waren bovendien van mening, dat de beperkingen die als gevolg van de overeenkomst aan de toegang tot de markt werden gesteld, een met artikel 86 EEG-Verdrag strijdig misbruik van een machtspositie van SMMT opleverden.

3 In haar antwoord van 13 januari 1992 wees de Commissie klagers op de op 31 juli 1991 tussen de Gemeenschap en Japan gemaakte handelsafspraak, op grond waarvan alle bilaterale overeenkomsten betreffende kwantitatieve beperking van de invoer van motorvoertuigen uit Japan en restricties op het gebied van de registratie eind 1992 dienden te zijn vervangen door een gemeenschappelijk communautair beleid. De Commissie gaf te kennen, dat er onder deze omstandigheden geen sprake was van een zodanig communautair belang, dat het inleiden van een formele onderzoeksprocedure gerechtvaardigd was. Indien echter mocht blijken, zo vervolgde zij, dat er na 1 januari 1993 nog steeds invoerbeperkingen bestaan of dat er sprake is van overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen met betrekking tot de invoer uit andere Lid-Staten, zou zij het verzoek onverwijld opnieuw in behandeling nemen. Tot slot deelde zij klagers mee, dat zij de maatregelen zou nemen die nodig waren om het dossier af te sluiten, tenzij klagers haar

binnen een termijn van vier weken zouden weten aan te tonen, dat een nader onderzoek toch gerechtvaardigd was.

4 Bij brief van 17 januari 1992 bevestigden verzoekers de ontvangst van het antwoord van de Commissie. Zij kondigden een uitvoeriger standpuntbepaling aan en verzochten daartoe om een afschrift van de handelsafspraak tussen de Gemeenschap en Japan, waarop de Commissie zich beriep.

5 Bij brief van 31 januari 1992 deed de Commissie verzoekers de tekst toekomen van de officiële communiqués die naar aanleiding van de gemaakte afspraak waren gepubliceerd. Zij gaf daarbij echter te kennen, dat de integrale tekst van die afspraak vertrouwelijk was.

6 Bij brief van 13 februari 1992 herhaalde het BEUC, zowel in eigen naam als namens de twee andere klagers, zijn oorspronkelijke verzoek. Anders dan de Commissie was het van mening, dat wel degelijk sprake is van een zodanig communautair belang dat een onderzoek van de beweerde inbreuk gerechtvaardigd is, zulks niettegenstaande de tussen de Gemeenschap en Japan gemaakte afspraak. Het bracht een aantal nadere argumenten naar voren en verzocht de Commissie daarmee rekening te houden alvorens een definitief besluit te nemen.

7 Bij brief van 19 februari 1992 bevestigde de Commissie de ontvangst van verzoekers' brief en vroeg zij hun toestemming om een afschrift ervan voor commentaar naar SMMT te zenden.

8 In hun brief van 21 februari 1992 gaven verzoekers een aanvulling op hetgeen zij in hun brief van 13 februari hadden gezegd over het verband tussen de afspraak tussen de Gemeenschap en Japan en het al dan niet van kracht blijven van de in hun klacht van 16 september 1991 gehekelde overeenkomst. Zij verzochten de Commissie wederom, dienaangaande een volledig onderzoek in te stellen.

9 Bij brief van 26 februari 1992 gaven verzoekers de Commissie in antwoord op haar verzoek van 19 februari 1992 te kennen, dat zij haar geen toestemming gaven om een afschrift van hun brief van 13 februari 1992 te doen toekomen aan SMMT.

10 In haar brief van 17 maart 1992, waartegen het onderhavige beroep is gericht, heeft de Commissie uiteengezet waarom het haars inziens niet een communautair belang was om de betrokken maatregel in dat stadium aan de mededingingsregels te toetsen.

11 In die brief staat het volgende te lezen:

„Thank you for your letters of 13 February and of 21 February 1992.

I think it may be useful if I comment as follows.

(...)

(i) The Commission, on behalf of the Community, and the Japanese authorities agreed last July on an arrangement on motor vehicles. Under this, the Community committed itself to abolishing national restrictions of any kind by 1st January 1993 at the latest, while the Japanese authorities accepted a transitional period to facilitate the adjustment of Community producers to adequate levels of international competitiveness. The United Kingdom, like the other Member States, accepted this agreement, which of course applies to the current arrangement between the SMMT and JAMA.

We would add that the Japanese authorities only agreed to cooperate with the Community on a transitional period, on condition that the national restrictions would be abolished by 1st January 1993.

We have no reason, therefore, to doubt that the arrangement between SMMT and JAMA will end by 1st January 1993.

(ii) If we were to ‚investigate and evaluate' the effects in the past of the arrangements, we would have to take into account the fact that while they were in operation the Community had no common policy on direct exports of cars from Japan. The Commission therefore did not object to Member States' measures restricting those imports. The SMMT-JAMA arrangements were known to, and permitted by, the UK authorities. Also, the Commission does not consider itself obliged to investigate possible past infringements of competition law if the main purpose of such an investigation would be to facilitate possible claims for compensation by private parties.

(iii) We do not accept your argument (...) that commercial policy considerations should not be taken into account when deciding whether to carry out an investigation under EC competition rules into arrangements concerning direct exports to the Community from a third country, which are now certain to end in 9 months at the latest. The situation would have been different if the SMMT-JAMA arrangements had not been known to, and permitted by, the UK authorities, or if they had primarily concerned trade between EC Member States, or if the arrangement was likely to continue after the Community policy comes into effect. We would, in any case, like to clarify the commercial policy considerations in this case. An essential aim of the arrangement is to eliminate barriers to trade within the Community (as part of the single market programme) and to liberalize the Community market. The transitional period will be completely terminated by 31st December 1999 after which the Community market will be fully liberalized in accordance with the rules of international trade.

(iv) We did not suggest that the consensus with Japan legitimated past arrangements retroactively. What we said is that the consensus means that the SMMT-JAMA arrangements will come to an end this year, and that in the circumstances we are not obliged to investigate them or to put an end to them before then.

(v) Any criticisms which you may wish to make of the validity or enforceability of the consensus between the Community and Japan or any issues concerning any legal effects within the Community which that agreement may have, are not, it seems to us, questions of Community competition law.

(vi) It does not seem to us that the arguments raised in point 6 of your letter significantly alter the position.

As the SMMT-JAMA arrangements were permitted by the UK authorities for commercial policy reasons, we do not think that there is a Community interest in investigating the arrangements under competition law at this stage.

The UK authorities will not be in a position, in the future, to permit any such arrangements. For these reasons we do not think that if we do not investigate these arrangements, this will make it significantly more likely that the motor industry will engage in anticompetitive practices in the future.

Your letter of 21 February seems to relate to the future rather than to the past or the present. We do not see how an investigation would help to clarify the answers to the further questions you raise, which concern what you see as aspects of the consensus with Japan. The way in which that consensus will be implemented is still being considered, and it seems to me that it would be better if I were to reply to your letter of 21 February when that has been decided.

The fact that we do not propose to investigate the past and present SMMT-JAMA arrangements does not, of course, alter your association's rights, whatever they may be, to make claims in national courts. Nor does it constitute an expression of opinion as to the lawfulness of any possible aspect of the arrangements, such as those suggested in point 6 of your letter of 13 February.

We note that you reserve the right to take the matter further if you wish to do so.

Signed

J. Temple Lang

Director."

[„Ik dank u voor uw brieven van 13 februari en 21 februari 1992.

Dienaangaande wil ik het volgende opmerken:

(...)

i) De Commissie, handelend namens de Gemeenschap, en de Japanse autoriteiten hebben in juli van het afgelopen jaar een afspraak inzake motorvoertuigen gemaakt. Daarbij heeft de Gemeenschap toegezegd, dat alle nationale beperkingen uiterlijk op 1 januari 1993 zullen worden afgeschaft, terwijl de Japanse autoriteiten hebben ingestemd met een overgangsperiode om het de gemeenschapsfabrikanten gemakkelijker te maken, zich op de internationale concurrentie in te stellen. Evenals de overige Lid-Staten heeft het Verenigd Koninkrijk ingestemd met die afspraak, die uiteraard ook geldt voor de thans tussen SMMT en JAMA toegepaste overeenkomst.

Hierbij zij nog aangetekend, dat de Japanse autoriteiten slechts bereid waren op het punt van een overgangsperiode met de Gemeenschap samen te werken,

indien de nationale beperkingen vóór 1 januari 1993 zouden worden afgeschaft.

Wij hebben dan ook geen enkele reden eraan te twijfelen, dat de overeenkomst tussen SMMT en JAMA op 1 januari 1993 niet langer meer zal gelden.

ii) Indien wij een onderzoek zouden instellen naar de effecten die de overeenkomst tussen SMMT en JAMA in het verleden heeft gehad, zouden wij rekening moeten houden met het feit, dat terwijl deze overeenkomst gold, de Gemeenschap geen gemeenschappelijk beleid inzake de rechtstreekse uitvoer van motorvoertuigen uit Japan had. Daarom heeft de Commissie ook geen bezwaar gemaakt tegen nationale maatregelen waardoor de invoer van Japanse motorvoertuigen aan banden werd gelegd. De overeenkomst tussen SMMT en JAMA was de Britse autoriteiten bekend en was door hen toegestaan. Bovendien acht de Commissie zich niet verplicht, eventueel in het verleden begane inbreuken op het mededingingsrecht te onderzoeken, indien een dergelijk onderzoek voornamelijk ten doel zou hebben, eventueel door particulieren in te stellen schadevorderingen te vergemakkelijken.

iii) Wij verwerpen uw argument (...), dat handelspolitieke overwegingen geen rol zouden mogen spelen bij de beslissing, of krachtens het communautaire mededingingsrecht een onderzoek moet worden ingesteld naar een overeenkomst inzake de rechtstreekse uitvoer uit een derde land naar de Gemeenschap, waarvan thans met zekerheid kan worden gezegd, dat zij nog hooguit negen maanden van kracht zal zijn. De situatie zou anders zijn geweest, indien de overeenkomst tussen SMMT en JAMA de Britse autoriteiten niet bekend was geweest en door hen niet was toegestaan, indien zij primair de handel tussen Lid-Staten had geraakt of indien het ernaar had uitgezien, dat zij na de inwerkingtreding van het gemeenschapsbeleid van kracht zou blijven. Wij willen hoe dan ook duidelijkheid verschaffen over de handelspolitieke overwegingen die in deze zaak een rol spelen. Een van de hoofddoelstellingen van de met Japan gemaakte afspraak is de opheffing van handelsbelemmeringen binnen de Gemeenschap (in het kader van het programma dat is gericht op de totstand-

brenging van één enkele markt) en de liberalisatie van de communautaire markt. De overgangsperiode zal definitief aflopen op 31 december 1999, waarna de gemeenschapsmarkt volledig geliberaliseerd zal zijn overeenkomstig de regels van de internationale handel.

iv) Wij hebben niet gesuggereerd, dat de handelsafspraak met Japan eerdere overeenkomsten met terugwerkende kracht heeft gelegitimeerd. Wat wij hebben gezegd, is dat als gevolg van die handelsafspraak aan de overeenkomst tussen SMMT en JAMA nog dit jaar een einde zal komen en dat wij in deze omstandigheden niet gehouden zijn, deze overeenkomst te onderzoeken of voor die tijd te doen beëindigen.

v) Eventuele bezwaren die u wenst te uiten ten aanzien van de geldigheid of uitvoerbaarheid van de tussen de Gemeenschap en Japan gemaakte handelsafspraak, vallen naar onze mening buiten de sfeer van het communautaire mededingingsrecht. Hetzelfde geldt voor de eventuele rechtsgevolgen van die afspraak in de Gemeenschap.

vi) Wij geloven niet, dat de in punt 6 van uw brief aangevoerde argumenten dit standpunt wezenlijk kunnen wijzigen.

Aangezien de Britse autoriteiten de overeenkomst tussen SMMT en JAMA om handelspolitieke redenen hebben toegestaan, is er onzes inziens niet een communautair belang om de overeenkomst in dit stadium aan de mededingingsregels te toetsen.

De Britse autoriteiten zullen in de toekomst dergelijke overeenkomsten niet meer kunnen toestaan. Wij geloven dan ook niet, dat het achterwege laten van een onderzoek het risico zal vergroten, dat de auto-industrie in de toekomst tot mededingingsbeperkende praktijken zal overgaan.

Uw brief van 21 februari lijkt eerder de toekomst dan het heden of het verleden te betreffen. Wij zien niet in, hoe een onderzoek een beantwoording van de aanvullende vragen die u opwerpt en die naar uw zeggen betrekking hebben op aspecten van de handelsafspraak met Japan, zou kunnen vergemakkelijken. Op welke wijze aan die afspraak uitvoering zal worden gegeven, is nog niet uitgemaakt; het lijkt ons dan ook beter, met de beantwoording van uw brief van 21 februari te wachten totdat op dit punt een beslissing is genomen.

Het feit dat wij niet van plan zijn een onderzoek in te stellen naar de vroegere en huidige overeenkomst tussen SMMT en JAMA, doet uiteraard niet af aan uw recht om, uit welken hoofde dan ook, vorderingen in te stellen bij een nationale rechter. Evenmin is het aan te merken als een standpuntbepaling ten aanzien van de wettigheid van een of meer aspecten van de overeenkomst, zoals die welke u in punt 6 van uw brief van 13 februari heeft genoemd.

Wij nemen akte van het feit, dat u zich het recht heeft voorbehouden, eventueel nadere stappen te ondernemen.

Hoogachtend,

J. Temple Lang,

Directeur."]

Het procesverloop en de conclusies van partijen

12 Bij op 20 mei 1992 ter griffie van het Gerecht ingeschreven verzoekschrift hebben verzoekers beroep ingesteld tegen de brief van de Commissie van 17 maart 1992.

13 Bij op 25 juni 1992 neergelegde afzonderlijke akte heeft de Commissie een exceptie van niet-ontvankelijkheid opgeworpen.

14 Bij op 4 augustus 1992 neergelegde akte hebben verzoekers geconcludeerd tot afwijzing van die exceptie.

15 Bij beschikking van 9 november 1992 heeft het Gerecht (Tweede kamer) de exceptie van niet-ontvankelijkheid gevoegd met de zaak ten gronde.

16 De schriftelijke behandeling is op 2 april 1993 afgesloten met de indiening van de dupliek van de Commissie.

17 Op rapport van de rechter-rapporteur heeft het Gerecht (Tweede kamer) besloten tot de mondelinge behandeling over te gaan. Vooraf heeft het verweerster verzocht, bepaalde documenten over te leggen en enkele schriftelijke vragen te beantwoorden. Ter terechtzitting van 8 december 1993 zijn partijen in hun pleidooien gehoord en hebben zij de mondelinge vragen van het Gerecht beantwoord.

18 Verzoekers concluderen dat het het Gerecht behage:

1) overeenkomstig de artikelen 173 en 174 EEG-Verdrag nietig te verklaren de bij brief van 17 maart 1992 aan verzoekers toegezonden beschikking waarbij de Commissie weigerde een procedure krachtens artikel 3 van verordening nr. 17 in te leiden met betrekking tot een bedrijfstakovereenkomst die strekt tot beperking van de invoer van Japanse motorvoertuigen in het Verenigd Koninkrijk, en met betrekking tot misbruik van een machtspositie door SMMT en JAMA, door het stellen van beperkingen aan de invoer van Japanse motorvoertuigen in het Verenigd Koninkrijk;

2) de Commissie te verwijzen in de kosten.

19 Verweerster concludeert dat het het Gerecht behage:

1) het beroep niet-ontvankelijk te verklaren;

2) subsidiair, het beroep te verwerpen;

3) verzoekers te verwijzen in de kosten.

De ontvankelijkheid

Samenvatting van de argumenten van partijen

20 Tot staving van de door haar opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid voert de Commissie om te beginnen aan, dat de brief van 17 maart 1992 is te beschouwen als een „eerste reactie" in het kader van de fase van de onderzoeksprocedure die voorafgaat aan de toezending van de mededeling ex artikel 6 van verordening nr. 99/63/EEG van de Commissie van 25 juli 1963 over het horen van belanghebbenden en derden overeenkomstig artikel 19, leden 1 en 2, van verordening nr. 17 van de Raad (PB 1963, nr. 127, blz. 2268; hierna: „verordening nr. 99"), en derhalve niet kan worden aangemerkt als een handeling waartegen krachtens artikel 173 van het Verdrag beroep kan worden ingesteld (arrest van het Gerecht van 10 juli 1990, zaak T-64/89, Automec, Jurispr. 1990, blz. II-367, r. o. 45; hierna: „Automec I").

21 In de tweede plaats stelt de Commissie, dat de litigieuze brief geen wijziging brengt in verzoekers' rechtspositie. Haars inziens gaf die brief verzoekers de

verzekering, dat aan de beweerde inbreuk weldra een einde zou komen, zodat hun rechten door die brief niet konden worden aangetast. Bovendien blijft het verzoekers vrijstaan om elke definitieve afwijzing van hun klacht in rechte aan te vechten of om een beroep wegens nalaten in te stellen.

22 In de derde plaats betoogt de Commissie, dat op grond van de tussen de Gemeenschap en Japan gemaakte handelsafspraak mag worden aangenomen, dat naar alle waarschijnlijkheid vóór eind 1992 aan de beweerde inbreuk een einde zal worden gemaakt. Waar de Commissie niet kan worden verplicht een onderzoek in te stellen naar feiten uit het verleden, is zij dan ook van mening, dat zowel de klacht als het onderhavige beroep zonder voorwerp zijn.

23 Tot slot en subsidiair merkt de Commissie nog op, dat de litigieuze brief, die is ondertekend door een directeur bij het directoraat-generaal Concurrentie, niet kan worden beschouwd als een beschikking waarbij de klacht wordt afgewezen, daar hij niet is ondertekend door een daartoe bevoegd persoon, te weten het lid van de Commissie belast met het mededingingsbeleid, of, bij diens afwezigheid, een ander lid van de Commissie. Het BEUC had, gezien zijn bijzondere rol, het verschil moeten kennen tussen een brief die door een directeur is ondertekend, en een brief die door een lid van de Commissie is ondertekend.

24 Verzoekers antwoorden, dat eerdergenoemde brief van 13 januari 1992 reeds een preliminaire beoordeling bevat, voor zover de Commissie daarin verklaart, dat er haars inziens geen sprake is van een zodanig communautair belang, dat het inleiden van een formele procedure gerechtvaardigd is, en aankondigt de nodige stappen te zullen nemen om het dossier af te sluiten, tenzij klagers haar binnen een termijn van vier weken weten aan te tonen, dat een nader onderzoek toch gerechtvaardigd is. Die brief heeft bijgevolg alle kenmerken van een mededeling ex artikel 6 van verordening nr. 99, ook al is hij door de Commissie niet als zodanig gepresenteerd. Dit betekent, dat de bestreden brief van 17 maart 1992 betrekking moet hebben op een latere fase van de onderzoeksprocedure. De Commissie stelt dan ook ten onrechte, dat de klachtprocedure de eerste fase van de onderzoeksprocedure nooit heeft overschreden. Bovendien blijkt uit een analyse van de inhoud van de brief

van 17 maart 1992 en van de context waarbinnen hij is geschreven, dat deze is te beschouwen als een definitieve beschikking om geen gevolg te geven aan een krachtens artikel 3 van verordening nr. 17 ingediend verzoek.

25 Verzoekers betogen voorts, dat de brief van 17 maart 1992 hun belangen schaadt, doordat hij hun de mogelijkheid ontneemt deel te nemen aan een onderzoeksprocedure, of beroep in te stellen tegen een eventuele eindbeschikking. Niets rechtvaardigt huns inziens de conclusie, dat de in hun klacht bedoelde mededingingsbeperkende overeenkomst zal ophouden effect te sorteren. In dit verband wijzen zij erop, dat de Commissie in de bestreden brief zelf erkent, dat nog geen duidelijkheid bestaat over de wijze waarop aan de handelsafspraak tussen de Gemeenschap en Japan feitelijk uitvoering zal worden gegeven. Verzoekers zijn overigens van mening, dat de vraag of de inbreuk daadwerkelijk is beëindigd, de zaak ten gronde betreft.

26 Verzoekers besluiten hun betoog met de opmerking, dat het enkele feit dat de brief van 17 maart 1992 is ondertekend door een directeur en niet door een lid van de Commissie, aan die brief niet het karakter van een definitieve beschikking tot afwijzing van een klacht ontneemt. Noch uit de toepasselijke verordeningen, noch uit de rechtspraak van het Hof en het Gerecht blijkt immers, dat de status van de ondertekenaar van een handeling bepalend is voor de vraag, of er al dan niet sprake is van een beschikking in de zin van artikel 173 van het Verdrag.

Beoordeling door het Gerecht

27 Met betrekking tot het eerste argument van de Commissie, volgens hetwelk de bestreden brief niet het karakter van een beschikking heeft, moet worden opgemerkt, dat volgens vaste rechtspraak als handelingen of besluiten die vatbaar zijn voor beroep tot nietigverklaring in de zin van artikel 173 van het Verdrag, moeten worden beschouwd, maatregelen die bindende rechtsgevolgen in het leven roepen, welke de belangen van de verzoeker kunnen aantasten doordat zij diens rechtspositie aanmerkelijk wijzigen. Met name handelingen of besluiten die in een uit verscheidene fasen bestaande procedure tot stand komen, inzonderheid wanneer zij de afsluiting vormen van een interne procedure, zijn in beginsel slechts voor beroep vatbare handelingen wanneer het maatregelen betreft die aan het einde van die

procedure het standpunt van de instelling definitief vastleggen; hiertoe behoren dus niet voorlopige maatregelen ter voorbereiding van de eindbeschikking (arrest van het Hof van 11 november 1981, zaak 60/81, IBM, Jurispr. 1981, blz. 2639; arrest Automec I, reeds aangehaald).

28 Om met inachtneming van deze in de rechtspraak ontwikkelde beginselen te beoordelen, welk rechtskarakter de bestreden brief heeft, moet deze dus worden onderzocht in de context van de procedure van onderzoek van klachten ex artikel 3, lid 2, van verordening nr. 17.

29 Zoals het Gerecht in de rechtsoverwegingen 45 tot en met 47 van het arrest Automec I opmerkte, moeten in de procedure van onderzoek van een klacht drie achtereenvolgende fasen worden onderscheiden. Tijdens de eerste fase, die volgt op de indiening van de klacht, verzamelt de Commissie de nodige gegevens om te beoordelen, welk gevolg aan de klacht moet worden gegeven. Die fase kan een informele uitwisseling van standpunten tussen de Commissie en de klager omvatten, bedoeld om de feitelijke en juridische elementen die het voorwerp van de klacht zijn, te preciseren en de klager in staat te stellen, zijn stellingen nader toe te lichten, eventueel tegen de achtergrond van de eerste reactie van de diensten van de Commissie. In de tweede fase laat de Commissie de klager in een tot hem gerichte mededeling weten, waarom zij meent geen gunstig gevolg te kunnen geven aan zijn klacht, en geeft zij hem een termijn waarbinnen hij desgewenst opmerkingen kan inzenden. In de derde fase van de procedure neemt de Commissie kennis van de door de klager ingediende opmerkingen. Ofschoon artikel 6 van verordening nr. 99 niet uitdrukkelijk in die mogelijkheid voorziet, kan deze fase met een eindbeschikking worden afgesloten.

30 Zoals het Gerecht in de rechtsoverwegingen 45 en 46 van het arrest Automec I reeds heeft uitgemaakt, kunnen noch de voorafgaande opmerkingen die eventueel in het kader van de eerste fase van de onderzoeksprocedure worden gemaakt, noch de in artikel 6 van verordening nr. 99 bedoelde mededelingen als voor beroep vatbare handelingen worden aangemerkt. Daarentegen kan wel beroep worden ingesteld tegen de beschikking waarbij de klacht definitief wordt afgewezen en het dossier wordt afgesloten (arresten van het Hof van 11 oktober 1983, zaak 210/81, Demo-Studio Schmidt, Jurispr. 1983, blz. 3045; 28 maart 1985, zaak 298/83,

CICCE, Jurispr. 1985, blz. 1105, en 17 november 1987, gevoegde zaken 142/84 en 156/84, BAT en Reynolds, Jurispr. 1987, blz. 4487).

31 In casu moet dus worden nagegaan, of de brief van 17 maart 1992, zoals de Commissie betoogt, een onderdeel van de eerste fase van de procedure van onderzoek van klachten vormt, dan wel of hij, zoals verzoekers stellen, moet worden beschouwd als een beschikking waarbij hun bij de Commissie ingediende klacht definitief wordt afgewezen.

32 De brief van 17 maart 1992 sluit een briefwisseling tussen verzoekers en een directeur bij het directoraat-generaal Concurrentie van de Commissie af, die is aangevangen met een brief van die directeur van 13 januari 1992. Na te hebben verklaard, dat de overeenkomst tussen SMMT en JAMA weldra zou ophouden te gelden als gevolg van het van kracht worden van de handelsafspraak tussen de Gemeenschap en Japan, merkte de directeur in die eerste brief op:

„Under these circumstances, there does not seem to be a sufficiently strong Community interest in opening a formal procedure. On the basis of this preliminary legal appraisal, it is therefore not intended to pursue your application.

However, if there were any evidence that the said restriction on the importation of Japanese cars into the UK was continuing after 1.1.1993, or if there were any evidence of any agreement or concerted practice concerning imports from other Member States, we would take up your complaint immediately.

The appropriate steps will be taken to close this file unless you give us, within 4 weeks of the date of receipt of this letter, material grounds for further consideration of your complaint."

(„In deze omstandigheden lijkt er geen sprake te zijn van een zodanig communautair belang, dat het inleiden van een formele onderzoeksprocedure gerechtvaardigd is. Gelet op deze preliminaire juridische beoordeling, zijn wij niet van plan aan uw verzoek gevolg te geven.

Indien evenwel mocht blijken, dat genoemde beperkingen van de invoer van Japanse motorvoertuigen in het Verenigd Koninkrijk na 1 januari 1993 nog steeds bestaan of dat er sprake is van overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen met betrekking tot de invoer uit andere Lid-Staten, zullen wij uw klacht onverwijld opnieuw in behandeling nemen.

Wij zullen de maatregelen nemen die nodig zijn om het dossier af te sluiten, tenzij u ons binnen een termijn van vier weken na ontvangst van deze brief weet aan te tonen, dat een nader onderzoek toch gerechtvaardigd is.")

33 In de twee eerdergenoemde brieven van 13 en 21 februari 1992 gaven verzoekers hun reactie op hetgeen de Commissie in deze eerste brief van 13 januari 1992 had opgemerkt, en vroegen zij de Commissie wederom om een onderzoek in te leiden. Het antwoord van de Commissie is vervat in de bestreden brief van 17 maart 1992.

34 Het Gerecht merkt op, dat de Commissie in deze brief duidelijk te kennen geeft, dat zij niet van plan is de gewraakte overeenkomst in dat stadium aan de mededingingsregels te toetsen, en uiteenzet hoe zij tot dat standpunt is gekomen. Het wijst er tevens op, dat de brief van 13 januari 1992 alle kenmerken heeft van een mededeling ex artikel 6 van verordening nr. 99, doordat daarin wordt aangegeven, waarom de Commissie meent geen gunstig gevolg te kunnen geven aan de klacht, met zoveel woorden wordt gesproken van het afsluiten van het dossier en de klagers een termijn wordt gegeven, waarbinnen zij hun eventuele opmerkingen kunnen indienen. In deze omstandigheden kan het Gerecht het argument van de Commissie, dat de bestreden brief louter een in het kader van de eerste van de drie fasen van de onderzoeksprocedure gegeven „eerste reactie" is, slechts van de hand

wijzen. Gelet op zijn inhoud en de context waarin hij is geschreven, moet de brief worden gezien als een in de laatste fase van de onderzoeksprocedure gegeven beschikking tot afwijzing van de klacht.

35 Aan het definitieve karakter van die beschikking wordt niet afgedaan door de woorden „at this stage" („in dit stadium"), in de zin waarin de auteur van de brief verklaart: „(...), we do not think that there is a Community interest in investigating the arrangements under competition law at this stage" („is er onzes inziens niet een communautair belang om de overeenkomst in dit stadium aan de mededingingsregels te toetsen"). Die woorden moeten, gelet op de hele context, worden gelezen als een verwijzing naar de voorlaatste alinea van de brief van 13 januari 1992, waarin de Commissie zich bereid verklaarde, de klacht opnieuw in behandeling te nemen, indien mocht blijken, dat de beperkingen van de invoer van Japanse motorvoertuigen in het Verenigd Koninkrijk na 1 januari 1993 nog steeds bestaan of dat er sprake is van overeenkomsten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen met betrekking tot de invoer uit andere Lid-Staten. Een dergelijk voorbehoud betreffende het aan het licht komen van nieuw bewijsmateriaal is inherent aan elke beschikking van een administratieve autoriteit (zie arrest Automec I, reeds aangehaald, r. o. 57).

36 In verband met het tweede argument van de Commissie, dat de bestreden brief geen wijziging brengt in verzoekers' rechtspositie, zij eraan herinnerd, dat het volgens vaste rechtspraak zowel in het belang van een goede rechtsbedeling als van een juiste toepassing van de artikelen 85 en 86 van het Verdrag is, dat natuurlijke en rechtspersonen die gerechtigd zijn een verzoek krachtens artikel 3, lid 2, sub b, van verordening nr. 17 in te dienen, ter bescherming van hun wettige belangen over een beroepsmogelijkheid kunnen beschikken wanneer hun verzoek geheel of gedeeltelijk wordt afgewezen (arrest van het Hof van 25 oktober 1977, zaak 26/76, Metro, Jurispr. 1977, blz. 1875, r. o. 13). Waar enerzijds de Commissie niet betwist, dat verzoekers een wettig belang hebben bij het indienen van een verzoek krachtens artikel 3, lid 2, sub b, van verordening nr. 17, en anderzijds vaststaat, dat de bestreden beschikking geen gevolg geeft aan dat verzoek, moet dit tweede argument van de Commissie worden afgewezen.

37 Het derde argument van de Commissie, volgens hetwelk de klacht en het beroep sedert het van kracht worden van de handelsafspraak tussen de Gemeenschap en Japan zonder voorwerp zijn geraakt, moet volgens het Gerecht worden behandeld in het kader van het onderzoek ten gronde.

38 Wat ten slotte het argument inzake de onbevoegdheid van de auteur van de handeling betreft, brengt het Gerecht in herinnering, dat hoe dan ook volgens vaste rechtspraak de vorm waarin handelingen of besluiten zijn gegoten, in beginsel van geen belang is voor de vraag, of nietigverklaring ervan in rechte kan worden gevorderd, en dat, om vast te stellen of er sprake is van handelingen in de zin van artikel 173, moet worden gekeken naar wat de betrokken maatregelen in wezen inhouden (zie arrest van het Hof IBM, reeds aangehaald, r. o. 9). Weliswaar heeft het Hof verklaard, dat „een brief als die welke het directoraat-generaal Concurrentie tot [de aanmeldende onderneming] heeft gericht (...), [geen] beschikking (...) is in de zin van de artikelen 2 en 6 van verordening nr. 17" (arrest van het Hof van 10 juli 1980, zaak 99/79, Lancôme, Jurispr. 1980, blz. 2511, r. o. 10; zie ook de op dezelfde dag gewezen arresten in de gevoegde zaken 253/78 en 1/79-3/79, Giry en Guerlain e. a., Jurispr. 1980, blz. 2327, r. o. 12, en in zaak 37/79, Marty, Jurispr. 1980, blz. 2481, r. o. 9), doch daarbij heeft het zich gebaseerd op een reeks van criteria, ontleend aan zowel de feitelijke context als alle vormvoorschriften die de Commissie ingevolge de artikelen 2 en 6 van verordening nr. 17 in acht moet nemen, welke voorschriften nu juist ontbreken in het geval van verzoeken krachtens artikel 3. Waar in casu uit het voorgaande volgt, dat de bestreden handeling een duidelijke en definitieve beoordeling van het door de klagers bij de Commissie ingediende verzoek bevat, kan de aard van die handeling niet worden betwist op de enkele grond, dat deze beoordeling slechts door een dienst van de Commissie is gegeven, omdat anders aan het bepaalde in artikel 3 van verordening nr. 17 elk nuttig effect zou worden ontnomen. Het argument inzake de onbevoegdheid van de auteur van de handeling dient bijgevolg in dit stadium van de behandeling, waarin het enkel om de ontvankelijkheid gaat, te worden verworpen.

39 Om alle bovenstaande redenen moet de door verweerster opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid worden afgewezen.

Ten gronde

40 Verzoekers voeren tot staving van hun beroep zes middelen aan, te weten: 1) de Commissie heeft niet voldaan aan de verplichtingen die op haar rusten wanneer bij haar een „klacht" is ingediend; 2) de bestreden beschikking is ontoereikend gemotiveerd; 3) die beschikking is nietig wegens rechtsdwaling; 4) de gevolgen van de gewraakte overeenkomst voor de handel tussen Lid-Staten zijn verkeerd beoordeeld; 5) het voorwerp van de klacht is verkeerd beoordeeld, en 6) de Commissie heeft onwettig gehandeld door om redenen die verband houden met de handelspolitiek van de gemeenschapsinstellingen, te weigeren een onderzoek in te stellen naar de beweerde mededingingsbeperkende praktijken.

41 Volgens het Gerecht blijkt uit de bewoordingen van de bestreden beschikking, dat deze is gebaseerd op drie overwegingen. In de eerste plaats betoogt de Commissie in het bijzonder in punt i) van de beschikking, zakelijk weergegeven, dat in verband met de op handen zijnde inwerkingtreding van de handelsafspraak tussen de Gemeenschap en Japan de in verzoekers klacht gehekelde overeenkomst per 1 januari 1993 zal ophouden te gelden. Hieruit leidt de Commissie af, dat, gelet op de datum van de bestreden beschikking, een eventueel door haar uit te voeren onderzoek hoofdzakelijk betrekking zou hebben op feiten uit het verleden. Zij is daarom van mening, dat het bij haar ingediende verzoek niet meer voldoende belang heeft. In de tweede plaats verklaart de Commissie in de punten ii), iii) en iv) van de beschikking, wederom zakelijk weergegeven, dat ofschoon in casu de gewraakte overeenkomst de betrokken nationale autoriteiten bekend was en door hen was toegestaan, deze in de toekomst niet meer aan een dergelijke overeenkomst hun goedkeuring zouden kunnen hechten. Waar die autoriteiten, evenals die van de andere Lid-Staten, hebben ingestemd met de tussen de Gemeenschap en Japan gemaakte handelsafspraak, is er niet sprake van een zodanig communautair belang, dat een nader onderzoek van de gewraakte overeenkomst gerechtvaardigd is. In de derde plaats beroept de Commissie zich, ter rechtvaardiging van het feit dat zij bij de beoordeling van het communautair belang van een onderzoek rekening houdt met handelspolitieke overwegingen, op de omstandigheid dat de gewraakte gedraging haars inziens niet primair de handel tussen Lid-Staten raakt [zie de tweede zin van punt iii) van de beschikking]. Dienaangaande heeft zij in haar verweerschrift verklaard, dat wanneer het effect van een bepaalde gedraging op de handel tussen Lid-Staten gering lijkt te zijn, zij goede redenen meent te hebben om aan te nemen, dat de werking van de gemeenschappelijke markt onvoldoende wordt beïnvloed om een nader onderzoek te rechtvaardigen.

42 Voor de beoordeling of deze gronden voor de afwijzing van de klacht, gelet op de door verzoekers aangevoerde middelen, zoals hierboven uiteengezet, wettig zijn, moet volgens het Gerecht in de eerste plaats verzoekers' tweede middel worden onderzocht, waarmee zij in feite de geldigheid van de eerste afwijzingsgrond betwisten, in de tweede plaats het derde middel, waarmee de geldigheid van de tweede afwijzingsgrond wordt betwist, en in de derde plaats het vierde middel, waarmee wordt opgekomen tegen de derde afwijzingsgrond.

Het tweede middel: aan de eerste afwijzingsgrond ligt een beoordelingsfout ten grondslag

43 Met hun tweede middel betogen verzoekers, dat de bestreden beschikking in strijd met de vereisten van artikel 190 EEG-Verdrag ontoereikend is gemotiveerd. De gewraakte overeenkomst, waarvan de strijdigheid met het communautaire mededingingsrecht in de bestreden beschikking niet met zoveel woorden wordt betwist, heeft volgens verzoekers een negatief effect op de prijzen en de verkoop van motorvoertuigen. In de bestreden beschikking wordt volgens hen niet adequaat uiteengezet, wat het effect van de handelsafspraak tussen de Gemeenschap en Japan kon zijn. In de beschikking wordt niet verklaard, hoe die afspraak een einde kan maken aan de beweerde mededingingsbeperkende praktijken: de Commissie is niet in staat precies aan te geven, hoe aan die afspraak uitvoering zal worden gegeven, en bovendien blijkt uit de verklaringen van de twee partijen die de afspraak hebben gemaakt, dat een tijdelijke beperking van de uitvoer naar het Verenigd Koninkrijk tot 1999 van kracht moet blijven, waarbij het aandeel van de uitgevoerde motorvoertuigen wordt beperkt tot ongeveer 7 % van de totale jaarlijkse verkoop.

44 Volgens de Commissie berust verzoekers' middel op de onjuiste premisse, dat zij gehouden is klachten betreffende vermoede inbreuken te onderzoeken. Zij stelt, dat zij duidelijk heeft aangetoond, dat de klacht wegens onvoldoende communautair belang is afgewezen, en acht die conclusie afdoende gemotiveerd.

45 Zoals het Gerecht in zijn arrest van 18 september 1992 (zaak T-24/90, Automec, Jurispr. 1992, blz. II-2223; hierna: „Automec II") heeft beslist, is de Commissie niet verplicht een onderzoek in te stellen wanneer bij haar een verzoek krachtens

artikel 3, lid 2, van verordening nr. 17 is ingediend. In hetzelfde arrest preciseerde het Gerecht evenwel, dat de Commissie gehouden is de haar door de klager ter kennis gebrachte feitelijke en juridische elementen nauwgezet te onderzoeken, om te beoordelen of deze elementen een gedraging aan het licht brengen die de mededinging binnen de gemeenschappelijke markt kan vervalsen en de handel tussen Lid-Staten ongunstig kan beïnvloeden. Wanneer de Commissie, zoals in casu, besluit de klacht ad acta te leggen, zonder een onderzoek in te stellen, is de door het Gerecht uit te oefenen wettigheidstoetsing erop gericht na te gaan, of het litigieuze besluit niet op kennelijk onjuiste feitelijke gegevens berust, dan wel onwettig is wegens rechtsdwaling, kennelijke beoordelingsfouten of misbruik van bevoegdheid (arrest Automec II, reeds aangehaald, r. o. 79 en 80).

46 In casu merkt het Gerecht op dat de Commissie niet het bestaan van een „arrangement" tussen SMMT en JAMA inzake de invoer in het Verenigd Koninkrijk van motorvoertuigen uit Japan ontkent, doch dat zij van mening is dat er geen communautair belang is om dit „arrangement" te toetsen aan de mededingingsregels.

47 Dienaangaande zij eraan herinnerd, dat de Commissie ter bepaling van de prioriteit die aan de verschillende bij haar aanhangige zaken moet worden toegekend, mag verwijzen naar het communautair belang van die zaken. Dat leidt er niet toe, dat het handelen van de Commissie aan het toezicht van de rechter wordt onttrokken, omdat de Commissie krachtens het in artikel 190 EEG-Verdrag neergelegde motiveringsvereiste niet kan volstaan met een abstracte verwijzing naar het communautair belang. Integendeel, wanneer de Commissie besluit een bij haar ingediende klacht wegens geen of onvoldoende gemeenschapsbelang af te wijzen, dient zij ingevolge artikel 190 van het Verdrag aan te geven, op grond van welke juridische en feitelijke overwegingen zij heeft geconcludeerd, dat er niet sprake was van een zodanig communautair belang, dat onderzoeksmaatregelen gerechtvaardigd waren. Via het toezicht op de wettigheid van deze gronden oefent het Gerecht dus zijn rechterlijk toezicht op het handelen van de Commissie uit (arrest Automec II, reeds aangehaald, r. o. 85).

48 Ter beoordeling van het tweede middel, dat, zoals het door verzoekers is geformuleerd, in feite betrekking heeft op de geldigheid van de eerste grond waarop de klacht is afgewezen, dient het Gerecht derhalve de wettigheid van die grond te onderzoeken.

49 Het Gerecht stelt om te beginnen vast, dat de beweerde mededingingsbeperkende praktijk in casu bestaat in een overeenkomst tussen twee ondernemersverenigingen, waarvan er een gevestigd is op het grondgebied van een van de Lid-Staten. Bijgevolg kan niet a priori worden uitgesloten, dat deze overeenkomst, die ertoe strekt de importen uit een derde land in een Lid-Staat te beperken, valt binnen de werkingssfeer van artikel 85, lid 1, of, in voorkomend geval, van artikel 86 van het Verdrag.

50 Ter beoordeling van de geldigheid van de eerste afwijzingsgrond dient het Gerecht derhalve te onderzoeken, of de betrokken overeenkomst, zoals in de beschikking wordt gesteld, als gevolg van de handelsafspraak tussen de Gemeenschap en Japan vóór 1 januari 1993 zal ophouden te gelden, in welk geval de vraag rijst, of er sprake is van een zodanig communautair belang dat praktijken die hoofdzakelijk betrekking hebben op feiten uit het verleden, moeten worden onderzocht.

51 Dienaangaande stelt het Gerecht vast, dat de verklaring in de beschikking, dat de gewraakte overeenkomst vóór 1 januari 1993 zal ophouden te gelden, gebaseerd is op het feit, dat de Gemeenschap zich in het kader van de handelsafspraak met Japan heeft verbonden om alle nationale beperkingen inzake de invoer van Japanse motorvoertuigen, waaronder de thans in geding zijnde overeenkomst, vóór 1 januari 1993 af te schaffen.

52 Ten bewijze dat deze verklaring inhoudelijk juist is, beroept de Commissie zich op twee reeksen van documenten. De eerste reeks dateert van vóór de bestreden beschikking, de tweede van na die tijd. Wat om te beginnen de van vóór de bestreden beschikking daterende documenten betreft: in antwoord op een schriftelijk verzoek van het Gerecht om de stukken over te leggen op basis waarvan zij heeft verklaard, dat er geen enkele reden was eraan te twijfelen, of de gewraakte maatregel wel vóór 1 januari 1993 zou ophouden te gelden, heeft de Commissie de tekst van een gezamenlijke mededeling van de Gemeenschap en Japan aan het GATT geproduceerd en heeft zij de aandacht van het Gerecht gevestigd op drie documenten die reeds door verzoekers in het dossier waren gevoegd, te weten de verklaringen die het lid van de Commissie, belast met buitenlandse betrekkingen, en de

Japanse minister van Buitenlandse handel en Industrie beide op 31 juli 1991 hebben afgelegd over het resultaat van de tussen de Gemeenschap en Japan gevoerde besprekingen over de autohandel, alsmede een afschrift van het verslag van het op 17 juli 1991 in het House of Commons gevoerde debat.

53 Wat om te beginnen de op 31 juli 1991 door de vertegenwoordiger van de Gemeenschap en die van Japan afgelegde verklaringen betreft, merkt het Gerecht op, dat de eerste paragraaf van de mededeling van het lid van de Commissie, waarin de maatregelen worden genoemd waartoe de Gemeenschap zich in het kader van de handelsafspraak met Japan heeft verbonden, geen enkel element bevat dat erop wijst, dat die afspraak op zichzelf het einde van de in geding zijnde overeenkomst impliceert, ondanks dat daarin wordt gepreciseerd, dat „France, Italy, Spain and Portugal will ease the levels of quantitative restrictions (including restrictions on registration) imposed upon vehicles imported from Japan from now and totally abolish them by the end of 1992 at the latest" [„Frankrijk, Italië, Spanje en Portugal zullen de voor de invoer van motorvoertuigen uit Japan geldende kwantitatieve beperkingen (daaronder begrepen beperkingen op het gebied van de registratie) vanaf heden verminderen en deze uiterlijk aan het einde van 1992 volledig afschaffen"]. Ook de mededeling van de Japanse minister, waarin in de eerste paragraaf weliswaar wordt verklaard, dat „the Japanese side welcomes the liberalization of motor vehicle imports from Japan in France, Italy, Spain and Portugal through elimination of all existing quantitative restrictions (including restrictions on registration) (...)" [„Japan juicht de liberalisatie van de invoer van Japanse motorvoertuigen in Frankrijk, Italië, Spanje en Portugal als gevolg van de afschaffing van alle bestaande kwantitatieve beperkingen (daaronder begrepen beperkingen op het gebied van de registratie) toe (...)"], verwijst in het geheel niet naar de afschaffing van eventuele beperkingen van importen in het Verenigd Koninkrijk.

54 Integendeel, in punt 2 van de verklaring van de Japanse minister staat, zoals verzoekers beklemtonen, met zoveel woorden te lezen, dat de beperking van de uitvoer van Japanse motorvoertuigen naar de vier bovengenoemde Lid-Staten en naar het Verenigd Koninkrijk voorlopig, dat wil zeggen tot en met 31 december 1999, zal worden gehandhaafd. De minister merkte namelijk op: „The Japanese side will monitor motor vehicle exports to the market of the Community as a whole and the markets of its specific member countries: i. e. France, Italy, Spain, Portugal and the United Kingdom. Such monitoring will be completely terminated at the end of 1999." („Japan zal de uitvoer van motorvoertuigen naar de markt van de Gemeenschap als geheel en naar de markten van bepaalde Lid-Staten, te weten Frankrijk,

Italië, Spanje, Portugal en het Verenigd Koninkrijk, afremmen. De beperkingen zullen eind 1999 volledig worden opgeheven.") In punt 4 van zijn verklaring preciseert de minister, dat het volume van de Japanse uitvoer naar het Verenigd Koninkrijk in 1999 een aantal van 190 000 voertuigen moet bereiken, welk cijfer is gebaseerd op een vraag die is geraamd op 2 700 000 voertuigen. In deze omstandigheden lag het op de weg van de Commissie om in de bestreden beschikking te preciseren, in hoeverre aan de overgangsregeling, die is voorzien tot en met 31 december 1999 en die, zoals verzoekers beklemtonen, bovendien een beperking van de uitvoer tot ongeveer 7 % van het totale verkoopvolume inhoudt, op een andere grondslag dan de door verzoekers gehekelde overeenkomst berustte. Bij gebreke van enige precisering op dit punt kan niet worden uitgesloten, dat de beperking van de Japanse uitvoer naar het Verenigd Koninkrijk, die gedurende de overgangsperiode tot en met 31 december 1999 uitdrukkelijk is toegestaan, een uitvloeisel is van de eenvoudige verlenging en handhaving van de overeenkomst, zoals bepaalde beroepsverenigingen die vóór de handelsafspraak van 31 juli 1991 hebben gesloten. Derhalve kan niet worden uitgesloten, dat de uitvoeringsmodaliteiten van de van 1 januari 1993 tot en met 31 december 1999 geldende overgangsregeling onverenigbaar zijn met het communautaire mededingingsrecht, te meer wanneer in aanmerking wordt genomen, dat het lid van de Commissie in zijn op dezelfde datum afgelegde verklaring met zoveel woorden heeft erkend dat invoerbeperkingen waaraan, zoals zojuist is aangetoond, door de handelsafspraak tussen de Gemeenschap en Japan op zichzelf niet onmiddellijk een einde wordt gemaakt, onverenigbaar zijn met de communautaire mededingingsregels.

55 Wat vervolgens de door de Commissie in het dossier gevoegde gezamenlijke mededeling van 16 oktober 1991 betreft, waarmee het GATT van de handelsafspraak tussen de Gemeenschap en Japan in kennis werd gesteld, merkt het Gerecht op, dat die mededeling weliswaar spreekt van de afschaffing van „alle soorten nationale beperkingen" die gelden voor de invoer van motorvoertuigen uit Japan, doch daarbij uitsluitend het oog heeft op de staten waarin die beperkingen het gevolg zijn van overheidsmaatregelen, en met geen woord rept over de afschaffing van eventuele maatregelen die tussen marktdeelnemers of groepen van marktdeelnemers zijn overeengekomen. Bovendien bevestigt dat document weliswaar, dat de uitvoer van Japanse motorvoertuigen naar, onder meer, het Verenigd Koninkrijk gedurende de overgangsperiode van 1 januari 1993 tot en met 31 december 1999 zal worden beperkt, maar het bevat net zo min als de eerder onderzochte documenten enige aanwijzing omtrent de wijze waarop aan die beperking uitvoering zal worden gegeven.

56 Wat ten slotte het parlementaire debat betreft waarnaar de Commissie verwijst: gelet op de eerder geanalyseerde verklaringen, die afkomstig zijn van de partijen bij de handelsafspraak zelf en die zijn afgelegd na dat debat en nadat de betrokken afspraak was gemaakt, is het Gerecht van oordeel, dat een niet gestaafde verklaring, gedaan door een kamerlid tijdens een debat van het parlement van een Lid-Staat, op zichzelf geen bewijs kan opleveren van de precieze inhoud van een handelsafspraak die de Commissie, handelend namens de Gemeenschap, met een derde land heeft gemaakt.

57 Gelet op al het door de Commissie aangevoerde bewijsmateriaal is het Gerecht van mening, dat, anders dan in de bestreden beschikking wordt verklaard, geenszins is aangetoond, dat als gevolg van de handelsafspraak tussen de Gemeenschap en Japan de aan het geding ten grondslag liggende overeenkomst vóór 1 januari 1993 zou ophouden te gelden.

58 Aan deze conclusie wordt in geen geval afgedaan door de door de Commissie geproduceerde documenten die dateren van na de bestreden beschikking. Dit geldt in het bijzonder voor de persverklaring van 9 april 1992, waarmee de directeur van SMMT en die van JAMA publiekelijk te kennen gaven, dat „in view of the implementation of the EC-MITI agreement from 1/1/93, both sides agreed that these would be the last SMMT/JAMA presidential talks concerned with JAMA's policy of prudent marketing in the UK" („gelet op het per 1 januari 1993 van kracht worden van de afspraak EG-MITI, zijn beide partijen overeengekomen, dat dit de laatste besprekingen tussen de directeuren van SMMT en JAMA zouden zijn over de terughoudende marketing van JAMA in het Verenigd Koninkrijk"). Deze verklaring van marktdeelnemers kan immers niet de wettige motivering vormen voor een door een gemeenschapsinstelling vastgestelde handeling waarover zij met geen woord rept. Evenzeer blijkt uit het communiqué van het persbureau van de Gemeenschappen te Tokyo van 1 april 1993, waarin wordt bevestigd dat de Gemeenschap de nationale beperkingen inzake de invoer van motorvoertuigen uit Japan heeft afgeschaft, geenszins, op welke wijze feitelijk uitvoering zal worden gegeven aan de beperking van de uitvoer tijdens de door partijen uitdrukkelijk overeengekomen overgangsperiode.

59 Tot slot heeft de vertegenwoordiger van de Commissie in antwoord op vragen van het Gerecht ter terechtzitting gepreciseerd, dat de handelsafspraak tussen de Gemeenschap en Japan niet op schrift is gesteld en dat er geen sprake is van een officieel akkoord in de zin van artikel 113 EEG-Verdrag, maar van een politieke verbintenis. In deze omstandigheden en gelet op al hetgeen zojuist is gezegd, is het Gerecht van mening, dat een ongeschreven verbintenis, die een zuiver politieke strekking heeft, niet is aangegaan in het kader van de gemeenschappelijke handelspolitiek en geldt gedurende een overgangsperiode die eind 1999 afloopt, voor de Commissie een onvoldoende basis vormde om aan verzoekers te antwoorden, dat als gevolg van deze verbintenis de door hen gehekelde overeenkomst hoe dan ook zou ophouden te gelden.

60 In deze omstandigheden kon, anders dan in de bestreden beschikking wordt gesteld, niet als vaststaand worden aangenomen, dat de enkele totstandkoming van de handelsafspraak tussen de Gemeenschap en Japan het einde van de gewraakte overeenkomst zou betekenen.

61 Bijgevolg berust de eerste van de drie door de Commissie aangevoerde afwijzingsgronden, zoals verzoekers met het eerste door het Gerecht onderzochte middel betogen, op een kennelijke beoordelingsfout. In deze omstandigheden dient het Gerecht het tweede middel van het verzoekschrift gegrond te verklaren.

62 Zoals echter reeds is gezegd, heeft dit tweede middel enkel betrekking op de geldigheid van de eerste grond waarop de Commissie heeft gemeend de bij haar ingediende klacht te moeten afwijzen. Daar de beschikking, zoals eerder in dit arrest is aangegeven, nog op twee andere gronden is gebaseerd, dient het Gerecht na te gaan, of deze gronden de bestreden beschikking kunnen dragen.

63 Dienaangaande merkt het Gerecht op, dat de tweede grond die de Commissie heeft aangevoerd om de klacht af te wijzen, is ontleend aan de tussenkomst van de nationale autoriteiten. Tegen deze grond komen verzoekers op met het derde middel dat zij tot staving van hun conclusies hebben aangevoerd. Het Gerecht dient derhalve te onderzoeken, of dit derde middel gegrond is.

Het derde middel: aan de tweede afwijzingsgrond ligt een rechtsdwaling ten grondslag

64 Verzoekers betogen, dat de bestreden beschikking, voor zover erin wordt verklaard, dat „de situatie anders zou zijn geweest, indien de overeenkomst tussen SMMT en JAMA de Britse autoriteiten niet bekend was geweest en door hen niet was toegestaan", op een rechtsdwaling berust. Volgens vaste rechtspraak van het Hof, zo stellen zij, kunnen nationale wettelijke regelingen of praktijken niet in de weg staan aan toepassing van het communautaire mededingingsrecht op deelnemers aan het economisch verkeer (arresten van het Hof van 30 april 1974, zaak 155/73, Sacchi, Jurispr. 1974, blz. 409; 16 november 1977, zaak 13/77, INNO, Jurispr. 1977, blz. 2115; 1 oktober 1987, zaak 311/85, Vereniging van Vlaamse Reisbureaus, Jurispr. 1987, blz. 3801, en 4 mei 1988, zaak 30/87, Bodson, Jurispr. 1988, blz. 2479).

65 De Commissie antwoordt, dat het Gerecht in de overwegingen 75 tot en met 77 van het arrest Automec II (reeds aangehaald) heeft uitgemaakt, dat zij bevoegd is bij de uitoefening van haar bestuurlijke taken prioriteiten te stellen, dat zij niet verplicht is zich uit te spreken over het al dan niet bestaan van een beweerde inbreuk en dat zij niet kan worden gedwongen een onderzoek in te stellen, omdat dit slechts tot doel kan hebben, bewijselementen op te sporen met betrekking tot het bestaan van een inbreuk. De Commissie betoogt in dit verband, dat zij de grenzen van haar discretionaire bevoegdheid niet te buiten is gegaan en dat haar besluit om geen formele procedure in te leiden, was ingegeven door het feit, dat er geen communautair belang was om aan de klacht gevolg te geven, hetgeen volgens het arrest Automec II een geldig prioriteitscriterium is. Bovendien, zo stelt zij, heeft de auteur van de litigieuze brief er nadrukkelijk op gewezen, dat de Commissie zich in geen enkel opzicht uitsprak over de „wettigheid van een of meer aspecten van de overeenkomst". Hij heeft geenszins beweerd, dat er enig verband bestond tussen de toepasselijkheid van artikel 85 of 86 van het Verdrag en de omstandigheid dat de regering van het Verenigd Koninkrijk op de hoogte was van de gewraakte feiten. Hij heeft enkel te kennen gegeven, dat waar het probleem betrekking had op rechtstreekse uitvoer uit een derde land, bij de beoordeling van het communautaire belang van de zaak de handelspolitiek niet buiten beschouwing kon worden gelaten. Kwesties als die waarom het in de bestreden beschikking gaat, liggen volgens de Commissie op het terrein van de handelspolitiek, tenzij zij betrekking hebben op maatregelen die zijn vastgesteld door marktdeelnemers of groepen van marktdeelnemers.

66 Het Gerecht merkt op, dat de tweede grond die de Commissie heeft aangevoerd om haar afwijzing van de klacht te rechtvaardigen, is ontleend aan de omstandigheid, dat de in geding zijnde overeenkomst om handelspolitieke redenen door de Britse autoriteiten was toegestaan. Zoals reeds is gezegd, wordt deze omstandigheid in het bijzonder aangevoerd in de eerder aangehaalde punten ii), iii) en vi) van de bestreden beschikking.

67 Dienaangaande is het Gerecht van mening, dat aan de bestreden beschikking, voor zover deze is gebaseerd op de omstandigheid, dat de in geding zijnde overeenkomst de Britse autoriteiten bekend was en door hen was toegestaan, een rechtsdwaling ten grondslag ligt.

68 In de eerste plaats immers wordt niet betwist, dat de gewraakte overeenkomst geen nationale handelspolitieke maatregel is, doch veeleer het karakter heeft van een wilsovereenstemming tussen groepen van op de markt opererende economische subjecten. Zoals de Commissie zelf heeft beklemtoond, kunnen dergelijke praktijken binnen de werkingssfeer van artikel 85, lid 1, en, in voorkomend geval, artikel 86 van het Verdrag vallen, wanneer zij een beperking van de invoer in een van de Lid-Staten tot doel of ten gevolge hebben.

69 In de tweede plaats blijkt uit vaste rechtspraak — waarop verzoekers zich terecht beroepen —, dat de omstandigheid dat het gedrag van ondernemingen bekend was aan dan wel toegestaan of zelfs aangemoedigd door nationale autoriteiten, hoe dan ook irrelevant is voor de toepasselijkheid van artikel 85 of, in voorkomend geval, artikel 86 van het Verdrag (arresten van het Hof van 10 januari 1985, zaak 229/83, Leclerc, en 29 januari 1985, zaak 231/83, Cullet, Jurispr. 1985, blz. 1 resp. 305; arrest van het Gerecht van 29 juni 1993, zaak T-7/92, Asia Motor France e. a., Jurispr. 1993, blz. II-669, r. o. 71). Bijgevolg kan deze omstandigheid, waarop de Commissie zich in de bestreden beschikking tot viermaal toe beroept, geen wettige motivering vormen voor een beschikking waarbij deze instelling een bij haar ingediende klacht afwijst.

70 Uit een en ander volgt, dat de tweede van de drie door de Commissie aangevoerde afwijzingsgronden op een rechtsdwaling berust, zodat het Gerecht het derde middel van het verzoekschrift gegrond dient te verklaren.

71 Daar de bestreden beschikking op nog een derde afwijzingsgrond is gebaseerd, waartegen verzoekers met hun vierde middel bezwaar maken, dient het Gerecht te onderzoeken, of dit vierde middel gegrond is.

Het vierde middel: aan de derde afwijzingsgrond liggen een verkeerde beoordeling van de feiten en een rechtsdwaling ten grondslag

72 De conclusie van de Commissie, dat de overeenkomst tussen SMMT en JAMA niet primair de handel tussen Lid-Staten raakt, ontbeert volgens verzoekers elke rechtsgrondslag en is gebaseerd op een onjuiste beoordeling van de feiten. Zij brengen in de eerste plaats in herinnering, dat een mededingingsbeperkende praktijk binnen de werkingssfeer van artikel 85, lid 1, van het Verdrag valt, zodra zij de handel tussen Lid-Staten kan beïnvloeden, en in de tweede plaats, dat zij de Commissie verscheidene bewijsstukken hebben verstrekt waaruit blijkt, dat de overeenkomst tussen SMMT en JAMA de handel tussen Lid-Staten kan schaden. In de brief van 17 maart 1992 wordt echter op geen van de verstrekte bewijsstukken of aangevoerde argumenten ingegaan.

73 De Commissie antwoordt, dat zij zich niet heeft uitgesproken over de wettigheid van de overeenkomst en dat zij nooit heeft beweerd, dat de overeenkomst geen gevolgen had voor de handel tussen Lid-Staten. Zij heeft enkel vastgesteld, dat de invloed van de overeenkomst op de handel tussen Lid-Staten gering leek te zijn en dat zij goede redenen had om aan te nemen, dat de werking van de gemeenschappelijke markt onvoldoende werd beïnvloed om een nader onderzoek van de klacht te rechtvaardigen.

74 Het Gerecht merkt op, dat de Commissie zich in punt iii) van de bestreden beschikking beroept op de omstandigheid, dat de gewraakte overeenkomst niet primair de handel tussen Lid-Staten raakt.

75 Het Gerecht is evenwel met verzoekers van mening, dat die overeenkomst naar haar aard geëigend is om afbreuk te doen aan de werking van de gemeenschappelijke markt. Als maatregel die de invoer in de Gemeenschap beperkt en het gehele grondgebied van een Lid-Staat bestrijkt, kan zij immers de natuurlijke handelsstromen ombuigen en aldus de handel tussen Lid-Staten ongunstig beïnvloeden, alsmede een versterking van de nationale drempelvorming tot gevolg hebben en aldus de door het Verdrag beoogde economische vervlechting doorkruisen (zie arresten van het Hof van 15 mei 1975, zaak 71/74, Frubo, Jurispr. 1975, blz. 563, r. o. 33-38, en 11 juli 1985, zaak 42/84, Remia e. a., Jurispr. 1985, blz. 2545). In deze omstandigheden kan de derde grond die de Commissie heeft aangevoerd om de klacht af te wijzen, namelijk dat de beweerde inbreuk de handel tussen Lid-Staten niet noemenswaardig beïnvloedde, niet worden gerechtvaardigd met de enkele verwijzing naar de omstandigheid, dat die inbreuk niet primair de handel tussen Lid-Staten raakt. Het staat vast, dat in de bestreden beschikking niet wordt gepreciseerd, in hoeverre de beweerde inbreuk de handel ongunstig beïnvloedt, en evenmin wordt uiteengezet, waarom de Commissie van mening is, dat die invloed op het handelsverkeer te gering is om een nader onderzoek van de klacht te rechtvaardigen. Verzoekers voeren derhalve terecht aan, dat in de beschikking op geen van hun bezwaren op dit punt wordt ingegaan, zodat de beschikking in zoverre onvoldoende gemotiveerd moet worden geacht.

76 Uit het voorgaande volgt, dat de derde door de Commissie aangevoerde afwijzingsgrond rechtens onjuist is en onvoldoende is gemotiveerd.

77 Nu geen van de drie gronden waarop de Commissie de bij haar ingediende klacht heeft afgewezen, de bestreden beschikking kan dragen, kan het Gerecht niet anders dan deze beschikking, die bovendien — zoals de Commissie tijdens de behandeling van de zaak zelf heeft erkend — is vastgesteld door een autoriteit die daartoe niet

bevoegd was, nietig verklaren, zonder dat behoeft te worden ingegaan op de overige middelen die verzoekers tot staving van hun conclusies hebben aangevoerd.

Kosten

78 Ingevolge artikel 87, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering moet de in het ongelijk gestelde partij in de kosten worden verwezen, voor zover zulks is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld en verzoekers zulks hebben gevorderd, dient zij in de kosten te worden verwezen.

HET GERECHT VAN EERSTE AANLEG (Tweede kamer),

rechtdoende:

1) Verklaart de in de brief van de Commissie van 17 maart 1992 vervatte beschikking nietig.

2) Verwijst de Commissie in de kosten.

Cruz Vilaça Kalogeropoulos Barrington

Saggio Biancarelli

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 18 mei 1994.

De griffier

H. Jung

De president

J. L. Cruz Vilaça