

URTEIL DES GERICHTS (Dritte erweiterte Kammer)

16. September 1998 *

In der Rechtssache T-110/95

International Express Carriers Conference (IECC), Berufsorganisation des schweizerischen Rechts mit Sitz in Genf (Schweiz), Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte **Éric Morgan de Rivery**, Paris, und **Jacques Derenne**, Brüssel und Paris, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts **Alex Schmitt**, 62, avenue Guillaume, Luxemburg,

Klägerin,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten zunächst durch **Francisco Enrique González Díaz**, Juristischer Dienst, und **Rosemary Caudwell**, zur Kommission abgeordnete nationale Beamtin, sodann durch **Rosemary Caudwell** und **Fabiola Mascardi**, zur Kommission abgeordnete nationale Beamtin, als Bevollmächtigte im Beistand von **Nicholas Forwood**, QC, Zustellungsbevollmächtigter: **Carlos Gómez de la Cruz**, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Englisch.

unterstützt durch

Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, vertreten durch Stephanie Ridley, Treasury Solicitor's Department, und in der mündlichen Verhandlung außerdem durch Nicholas Green, QC, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Britische Botschaft, 14, boulevard Roosevelt, Luxemburg,

La Poste, Prozeßbevollmächtigte: Rechtsanwälte Hervé Lehman und Sylvain Rieuneau, Paris, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Aloyse May, 31, Grand-rue, Luxemburg,

und

Post Office, Prozeßbevollmächtigte: Ulick Bourke, Solicitor des Supreme Court of England and Wales, und in der mündlichen Verhandlung außerdem die Barrister Stuart Isaacs, QC, und Sarah Moore, Zustellungsanschrift: Kanzlei der Rechtsanwälte Loesch und Wolter, 11, rue Goethe, Luxemburg,

Streithelfer,

wegen Nichtigerklärung der Entscheidung der Kommission vom 17. Februar 1995, mit der diese endgültig denjenigen Teil der Beschwerde der Klägerin vom 13. Juli 1988 zurückgewiesen hat, der sich gegen eine im Oktober 1987 von verschiedenen öffentlichen Postbetreibern geschlossene Preisfestsetzungsvereinbarung richtete,

erläßt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Dritte erweiterte Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten B. Vesterdorf sowie des Richters C. P. Briët, der Richterin P. Lindh und der Richter A. Potocki und J. D. Cooke,

Kanzler: J. Palacio González, Verwaltungsrat

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 13. Mai 1997,

folgendes

Urteil

Sachverhalt

International Express Carriers Conference (IECC) und Remailing

- 1 Die International Express Carriers Conference (IECC) ist eine Organisation zur Vertretung der Interessen von Unternehmen, die Expressdienstleistungen erbringen. Ihre Mitglieder bieten u. a. als „Remailing“ bezeichnete Dienstleistungen an, bei denen Post aus einem Land A in das Gebiet eines Landes B befördert wird, um dort bei dem inländischen öffentlichen Postbetreiber eingeliefert und schließlich von diesem innerhalb seines eigenen Gebietes oder in ein Land A oder C weitergeleitet zu werden.

- 2 Üblicherweise wird zwischen drei Kategorien des Remailings unterschieden:
- dem „ABC-Remailing“, bei dem die Post aus einem Land A von Privatunternehmen in das Postsystem eines Landes B befördert und eingeführt wird, um über das herkömmliche internationale Postsystem in ein Land C weitergeleitet zu werden, in dem der Endadressat der Post ansässig ist;
 - dem „ABB-Remailing“, bei dem die Post aus einem Land A von Privatunternehmen in das Postsystem eines Landes B befördert und eingeführt wird, um an den Endadressaten der Post weitergeleitet zu werden, der in diesem Land B ansässig ist;
 - dem „ABA-Remailing“, bei dem die Post aus einem Land A von Privatunternehmen in das Postsystem eines Landes B befördert und eingeführt wird, um über das herkömmliche internationale Postsystem in das Land A zurückbefördert zu werden, in dem der Endadressat der Post ansässig ist.
- 3 Diese drei Formen des Remailings sind um das sogenannte „nichtmaterielle Remailing“ zu ergänzen. Bei dieser Form des Remailings werden Informationen aus einem Land A elektronisch in ein Land B befördert, wo sie unverändert oder nach Umwandlung auf Papier ausgedruckt und anschließend in das Postsystem des Landes B oder eines Landes C befördert und eingeführt werden, um über das herkömmliche internationale Postsystem in ein Land A, B oder C weitergeleitet zu werden, in dem der Endadressat der Post ansässig ist.

Endvergütungen und Weltpostvertrag

- 4 Der Weltpostvertrag, der am 10. Juli 1964 im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen geschlossen wurde und dem alle Mitgliedstaaten der Europäischen

Gemeinschaft beigetreten sind, bildet den Rahmen für die Beziehungen zwischen den Postverwaltungen der ganzen Welt. In diesem Rahmen wurde die Europäische Konferenz der Post- und Fernmeldeverwaltungen (CEPT) gegründet, der alle in der Beschwerde der Klägerin genannten europäischen Postverwaltungen angehören.

- 5 In den Postsystemen verursachen die Verteilung der „eingehenden“ Post und deren Zustellung an die Endadressaten den öffentlichen Postbetreibern erhebliche Kosten. Deshalb führten die Mitglieder des Weltpostvereins 1969 ein System fester Ausgleichssätze je nach Postart, die sogenannten „Endvergütungen“, ein und schafften so ein seit der Gründung des Weltpostvereins geltendes Prinzip ab, wonach jeder öffentliche Postbetreiber die Kosten der Verteilung und Zustellung der eingehenden Post übernahm, ohne sie den öffentlichen Postbetreibern der Herkunftsländer der Post in Rechnung zu stellen. Der wirtschaftliche Wert der Zustelleistung der verschiedenen Postverwaltungen, die Kostenstruktur dieser Verwaltungen und die den Kunden berechneten Gebühren konnten erheblich schwanken. Der Unterschied zwischen den Preisen für den Versand nationaler und internationaler Post in den verschiedenen Mitgliedstaaten und die Höhe der „Endvergütungen“ im Verhältnis zu diesen verschiedenen auf der nationalen Ebene geltenden Preisen waren entscheidende Faktoren bei der Entstehung des Phänomens des Remailings. Denn die Remailing-Betreiber versuchen u. a., aus diesen Preisunterschieden Vorteil zu ziehen, indem sie Handelsunternehmen anbieten, ihre Post zu denjenigen öffentlichen Postbetreibern zu befördern, die für einen bestimmten Zielort das beste Preis-Leistungs-Verhältnis anbieten.
- 6 Artikel 23 des Weltpostvertrags von 1984, der zu Artikel 25 des Weltpostvertrags von 1989 wurde, bestimmt:

„1. Kein Land ist verpflichtet, Briefsendungen zu befördern oder den Empfängern auszuliefern, die in seinem Gebiet ansässige Absender in einem fremden Land einliefern oder einliefern lassen, um aus den dort angewendeten niedrigeren Gebühren Vorteil zu ziehen. Das gilt auch für Sendungen, die in großer Zahl eingeliefert werden, selbst dann, wenn nicht die Absicht besteht, die niedrigeren Gebühren auszunutzen.“

2. § 1 gilt ohne Unterschied sowohl für Sendungen, die in dem Land, in dem der Absender wohnt, vorbereitet und anschließend über die Grenze gebracht werden, als auch für Sendungen, die in einem fremden Land versandfertig hergestellt worden sind.

3. Die betreffende Verwaltung kann die Sendungen an den Einlieferungsort zurücksenden oder sie mit ihren Inlandsgebühren belegen. Wenn sich der Absender weigert, diese Gebühren zu zahlen, kann sie über die Sendungen nach ihrer inneren Gesetzgebung verfügen.

4. Kein Land ist verpflichtet, Briefsendungen zu übernehmen, zu befördern oder den Empfängern auszuliefern, die irgendwelche Absender in einem anderen Land als demjenigen, in dem sie ansässig sind, in großer Zahl eingeliefert haben oder haben einliefern lassen. Die betreffenden Verwaltungen haben das Recht, solche Sendungen an den Einlieferungsort zurückzusenden oder sie den Absendern ohne Erstattung der Gebühr zurückzugeben.“

Beschwerde der IECC und CEPT-Übereinkunft von 1987

7 Am 13. Juli 1988 reichte die IECC gemäß Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962, der Ersten Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages (ABl. 1962, Nr. 13, S. 204; im folgenden: Verordnung Nr. 17), eine Beschwerde bei der Kommission ein. Die Beschwerdeführerin behauptete im wesentlichen, daß erstens einige öffentliche Postbetreiber der Europäischen Gemeinschaft und aus Drittländern im Oktober 1987 in Bern eine Preisfestsetzungsvereinbarung bezüglich der Endvergütungen (im folgenden: CEPT-Übereinkunft) getroffen hätten und daß zweitens einige öffentliche Postbetreiber versuchten, eine Vereinbarung über Marktaufteilung durchzuführen, indem sie unter Berufung auf Artikel 23 des Weltpostvertrags die Zustellung der Post verweigerten, die ein Kunde bei einem anderen öffentlichen Postbetreiber als demjenigen des Landes, in dem er ansässig sei, aufgegeben habe.

8 In dem die CEPT-Übereinkunft betreffenden Teil ihrer Beschwerde führte die IECC im einzelnen aus, daß im April 1987 zahlreiche öffentliche Postbetreiber der

Gemeinschaft während einer Sitzung im Vereinigten Königreich die Möglichkeit einer gemeinsamen Politik zur Bekämpfung der Konkurrenz durch Remaidienste anbietende Privatunternehmen geprüft hätten. Eine im Rahmen der CEPT eingerichtete Arbeitsgruppe habe später im wesentlichen eine Erhöhung der Endvergütungen, die Annahme eines gemeinsamen Verhaltenskodexes sowie eine Verbesserung der den Kunden gegenüber erbrachten Dienstleistungen vorgeschlagen. Im Oktober 1987 habe diese Arbeitsgruppe dementsprechend eine neue Vereinbarung über die Endvergütungen, nämlich die CEPT-Übereinkunft, beschlossen, die einen neuen festen Satz vorgesehen habe, der in Wirklichkeit über dem früheren Satz gelegen habe.

- 9 Unstreitig unterzeichneten am 17. Januar 1995 vierzehn öffentliche Postbetreiber, darunter zwölf aus der Europäischen Gemeinschaft, eine vorläufige Vereinbarung über die Endvergütungen, die die CEPT-Übereinkunft von 1987 ersetzen sollte. Diese sogenannte „REIMS-Vereinbarung“ (System der Vergütung für die Zustellung grenzüberschreitender Postsendungen durch öffentliche Postbetreiber mit Universaldienstverpflichtung) sieht im wesentlichen ein System vor, in dessen Rahmen die Bestimmungspostverwaltung der Herkunftspostverwaltung einen festen Prozentsatz ihres Inlandstarifs für alle bei ihr eingehenden Sendungen berechnet. Eine endgültige Fassung dieser Vereinbarung wurde am 13. Dezember 1995 unterzeichnet und am 19. Januar 1996 bei der Kommission angemeldet (ABl. 1996, C 42, S. 7).

Behandlung der Beschwerde durch die Kommission

- 10 Die in der Beschwerde der Klägerin genannten öffentlichen Postbetreiber reichten ihre Antworten auf die Fragen der Kommission im November 1988 ein. Von Juni 1989 bis Februar 1991 fand ein umfangreicher Briefwechsel zwischen der IECC auf der einen und verschiedenen Bediensteten der Generaldirektion Wettbewerb (GD IV) sowie den Büros der Kommissionsmitglieder Bangemann und Sir Leon Brittan auf der anderen Seite statt.
- 11 Am 18. April 1991 teilte die Kommission der IECC mit, sie habe „beschlossen ..., ein Verfahren gemäß der Verordnung Nr. 17 ... auf der Grundlage der Artikel 85 Absatz 1 und 86 EG-Vertrag [einzuleiten]“.

- 12 Am 7. April 1993 teilte sie der IECC mit, daß sie am 5. April 1993 eine Mitteilung der Beschwerdepunkte beschlossen habe, die den betroffenen öffentlichen Postbetreibern zugesandt werden müsse.
- 13 Am 26. Juli 1994 forderte die IECC die Kommission nach Artikel 175 des Vertrages auf, ihr gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 99/63 der Kommission vom 25. Juli 1963 über die Anhörung nach Artikel 19 Absätze (1) und (2) der Verordnung Nr. 17 des Rates (Abl. 1963, Nr. 127, S. 2268; im folgenden: Verordnung Nr. 99/63) ein Schreiben zu senden, falls sie den Erlaß eines Verbotes gegenüber den öffentlichen Postbetreibern nicht für erforderlich halte.
- 14 Am 23. September 1994 sandte die Kommission der IECC ein Schreiben, in dem sie ihre Absicht erklärte, den Teil der Beschwerde zurückzuweisen, in dem es um die Anwendung von Artikel 85 des Vertrages auf die CEPT-Übereinkunft ging, und die IECC aufforderte, gemäß Artikel 6 der Verordnung Nr. 99/63 ihre Bemerkungen mitzuteilen.
- 15 Mit Schreiben vom 23. November 1994 teilte die IECC der Kommission ihre Bemerkungen zu diesem Schreiben mit und forderte sie zugleich auf, Stellung zu ihrer Beschwerde zu nehmen.
- 16 Am 15. Februar 1995 erhob die IECC eine im Register unter dem Aktenzeichen T-28/95 eingetragene Untätigkeitsklage, da sie der Auffassung war, daß die Kommission nicht gemäß Artikel 175 des Vertrages Stellung genommen habe. Zwei Tage später, am 17. Februar 1995, übermittelte die Kommission der IECC die streitige endgültige Entscheidung über die Zurückweisung der Beschwerde, soweit diese die Anwendung von Artikel 85 des Vertrages auf die CEPT-Übereinkunft betraf (im folgenden: Entscheidung vom 17. Februar 1995).

17 In ihrer Entscheidung vom 17. Februar 1995 führt die Kommission aus:

„5. ... Unser Haupteinwand gegen das in der CEPT-Übereinkunft von 1987 festgelegte Endvergütungssystem war, daß es nicht auf den Kosten der Postverwaltungen für die Behandlung eingehender internationaler Post beruhte ... Daher wurde in der Mitteilung der Beschwerdepunkte hervorgehoben, daß die von den Postverwaltungen für die Behandlung eingehender internationaler Post erhobenen Gebühren auf ihren Kosten beruhen sollten.

6. Die Kommission hat eingeräumt, daß die genaue Berechnung dieser Kosten schwierig sein könnte, und hat erklärt, daß die Inlandsposttarife als adäquater Hinweis auf diese Kosten angesehen werden könnten ...

8. Die Kommission wurde über die Fortschritte im Hinblick auf das vorgeschlagene neue ‚System der Vergütung für die Zustellung grenzüberschreitender Postsendungen durch öffentliche Postbetreiber mit Universaldienstverpflichtung‘ (REIMS-System) auf dem laufenden gehalten. Am 17. Januar 1995 unterzeichneten vierzehn öffentliche Postbetreiber ... den Entwurf einer Vereinbarung über die Endvergütungen, die am 1. Januar 1996 in Kraft treten sollte. Nach den von der International Post Corporation informell erteilten Auskünften sieht der kürzlich unterzeichnete Entwurf ein System vor, in dessen Rahmen der öffentliche Postbetreiber, bei dem die Post eingeht, dem öffentlichen Postbetreiber, der die Post verschickt, einen festen Prozentsatz seines Inlandstarifs für alle eingehenden Sendungen berechnet.

9. Die Kommission stellt somit fest, daß die öffentlichen Postbetreiber aktiv auf ein neues Gebührensystem hinarbeiten, und vertritt in diesem Stadium die Auffassung, daß sich die Parteien bemühen, den in Ihrer Beschwerde gegen das alte System geteilten Bedenken der Kommission im Hinblick auf das Wettbewerbsrecht Rechnung zu tragen. Die Fortsetzung des Verfahrens zur Feststellung einer Zuwiderhandlung im Hinblick auf das bald nicht mehr geltende CEPT-System von 1987 würde nach Ansicht der Kommission kaum zu einem günstigeren Ergebnis für Ihre Kunden führen. Vielmehr hätte ein Verbot wahrscheinlich nur die Verzögerung, wenn nicht sogar die Unterbrechung der gegenwärtig stattfindenden weitreichenden Reform und Umstrukturierung des Endvergütungssystems zum Ergebnis, obwohl das abgeänderte System in naher Zukunft in Kraft gesetzt werden sollte. Im Licht

des ... Urteils ... in der Rechtssache Automec II meint die Kommission, daß es nicht im Gemeinschaftsinteresse läge, wenn sie ihre begrenzten Möglichkeiten dazu verwenden würde, im gegenwärtigen Stadium über den die Endvergütungen betreffenden Aspekt Ihrer Beschwerde durch eine Verbotsentscheidung zu befinden.

...

12. Das REIMS-System scheint jedoch zumindest für eine Übergangszeit Alternativen zu den früheren beschränkenden Klauseln, die die Kommission für bedenklich hielt, zu bieten. Insbesondere gewährleistet das REIMS-System trotz eventueller Unzulänglichkeiten eine Verbindung zwischen den Endvergütungen und der Struktur der Inlandstarife ...

13. Die Kommission wird das zukünftige REIMS-System und seine Durchführung selbstverständlich eingehend im Hinblick auf die Wettbewerbsregeln untersuchen. Sie wird insbesondere das Problem des Gemeinschaftsinteresses sowohl hinsichtlich des Inhalts der Reformen als auch hinsichtlich der Geschwindigkeit ihrer Einführung prüfen ...“

18 Am 6. April 1995 übersandte die Kommission der Klägerin eine Entscheidung über die Zurückweisung des zweiten Teils der Beschwerde, soweit dieser das Anhalten von ABA-Remailsendungen betraf. Um diese Entscheidung geht es in der Rechtssache T-133/95.

19 Am 14. August 1995 erließ die Kommission eine Entscheidung über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf die Benutzung von Artikel 23 des Weltpostvertrags für das Anhalten von ABC-Remailsendungen. Um diese Entscheidung geht es in der Rechtssache T-204/95.

Verfahren

- 20 Die Klägerin hat mit Klageschrift, die am 28. April 1995 bei der Kanzlei des Gerichts eingegangen ist, die vorliegende Klage erhoben.
- 21 Mit Beschlüssen vom 6. Februar 1996 hat der Präsident der Dritten erweiterten Kammer des Gerichts das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, das Post Office und La Poste als Streithelfer zur Unterstützung der Anträge der Kommission zugelassen.
- 22 Auf Bericht des Berichterstatters hat das Gericht (Dritte erweiterte Kammer) die mündliche Verhandlung eröffnet. Im Rahmen prozeßleitender Maßnahmen hat es einige Verfahrensbeteiligte aufgefordert, Unterlagen vorzulegen und schriftlich oder in der mündlichen Verhandlung Fragen zu beantworten. Diesen Aufforderungen ist nachgekommen worden.
- 23 Mit Beschluß des Präsidenten der Dritten erweiterten Kammer des Gerichts vom 12. März 1997 sind die Rechtssachen T-28/95, T-110/95, T-133/95 und T-204/95, die von derselben Klägerin anhängig gemacht worden sind und ihrem Gegenstand nach zusammenhängen, gemäß Artikel 50 der Verfahrensordnung zu gemeinsamer mündlicher Verhandlung verbunden worden.
- 24 Die Verfahrensbeteiligten haben in der Sitzung vom 13. Mai 1997 mündlich verhandelt und Fragen des Gerichts beantwortet.
- 25 Am 26. September 1997 hat die Klägerin die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung gemäß Artikel 62 der Verfahrensordnung beantragt. Die Kommission, das Post Office und La Poste haben auf Anfrage des Gerichts mitgeteilt, daß ihrer Ansicht nach kein Anlaß für eine Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung

bestehe. Am 26. Februar 1998 hat die Klägerin erneut die Wiedereröffnung der mündlichen Verhandlung beantragt. Das Gericht ist der Auffassung, daß im Hinblick auf die von der Klägerin vorgelegten Unterlagen kein Anlaß besteht, ihren Anträgen stattzugeben. Denn die neuen Gründe, auf die die Klägerin ihre Anträge stützt, enthalten entweder keine für den Ausgang des Rechtsstreits entscheidenden Gesichtspunkte oder belegen nur das Vorliegen tatsächlicher Umstände, die dem Erlaß der angefochtenen Entscheidungen offenkundig nachgefolgt sind und daher deren Wirksamkeit nicht berühren können.

Anträge der Verfahrensbeteiligten

26 Die Klägerin beantragt,

— die Entscheidung vom 17. Februar 1995 für nichtig zu erklären;

— alle weiteren Maßnahmen anzuordnen, die das Gericht für geeignet hält, damit die Kommission Artikel 176 des Vertrages nachkommt;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

27 In ihrer Stellungnahme zu den Streithilfeschriftsätzen beantragt die Klägerin außerdem,

— den Streithilfeschriftsatz des Post Office für unzulässig zu erklären;

— den Streithelfern die Kosten der Stellungnahme zu den Beitritten aufzuerlegen;

— die Vorlage des Entwurfes der REIMS-Vereinbarung anzuordnen.

28 Die Kommission beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten aufzuerlegen.

29 Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland und das Post Office beantragen Klageabweisung.

30 La Poste beantragt,

— die Klage abzuweisen;

— der Klägerin die Kosten ihres Beitritts aufzuerlegen.

Zulässigkeit des Streithilfeschriftsatzes des Post Office

31 Die Klägerin ist der Auffassung, der Streithilfeschriftsatz des Post Office entspreche nicht Artikel 116 § 4 Buchstabe a der Verfahrensordnung des Gerichts, da er nicht angebe, zu wessen Unterstützung er eingereicht worden sei; er sei daher für unzulässig zu erklären.

32 Gemäß Artikel 37 Absatz 3 der EG-Satzung des Gerichtshofes und Artikel 116 § 4 Buchstabe a der Verfahrensordnung des Gerichts können mit den in einem Streithilfeschriftsatz gestellten Anträgen nur die Anträge einer Hauptpartei unterstützt

werden. Aus dem Streithilfeschriftsatz des Post Office geht hervor, daß mit dem Beitritt die Anträge der Kommission unterstützt werden sollten, auch wenn förmliche Anträge in diesem Sinne fehlten. Die Klägerin konnte daher keine ernsthaften Zweifel hinsichtlich der Bedeutung oder des Zweckes des Streithilfeschriftsatzes haben. Außerdem enthielt der Streithilfeantrag des Post Office gemäß Artikel 115 § 2 Buchstabe e der Verfahrensordnung die Anträge, zu deren Unterstützung das Post Office die Zulassung beantragte, und in Nummer 1 des Tenors des bereits genannten Beschlusses vom 6. Februar 1996 ist der Beitritt des Post Office „zur Unterstützung der Anträge der Beklagten“ zugelassen worden. Dieser Antragspunkt ist daher abzuweisen.

Zulässigkeit des Antrags, der Kommission den Erlaß der geeigneten Maßnahmen aufzugeben, damit sie den Verpflichtungen aus Artikel 176 des Vertrages nachkommt

- 33 Nach ständiger Rechtsprechung ist es nicht Sache des Gemeinschaftsrichters, den Gemeinschaftsorganen Anordnungen zu erteilen oder sich im Rahmen der von ihm ausgeübten Rechtmäßigkeitskontrolle an ihre Stelle zu setzen. Es obliegt gemäß Artikel 176 des Vertrages dem betroffenen Organ, die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus einem auf eine Nichtigkeitsklage hin ergangenen Urteil ergeben.
- 34 Dieser Antragspunkt ist daher unzulässig.

Begründetheit

- 35 Die IECC stützt ihre Nichtigkeitsklage auf sechs Klagegründe: erstens auf einen Verstoß gegen Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages, zweitens auf einen Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 und Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages, drittens auf einen Rechtsfehler und einen offensichtlichen Fehler bei der Tatsachen-

würdigung, viertens auf einen Ermessensmißbrauch, fünftens auf einen Verstoß gegen Artikel 190 des Vertrages und schließlich sechstens auf einen Verstoß gegen bestimmte allgemeine Rechtsgrundsätze.

36 Zunächst ist der dritte Klagegrund zu prüfen.

Dritter Klagegrund: Rechtsfehler und offensichtlicher Fehler bei der Beurteilung des Gemeinschaftsinteresses durch die Kommission

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

37 Im ersten Teil dieses Klagegrundes vertritt die Klägerin die Auffassung, die Kommission sei nicht mehr berechtigt gewesen, die Zurückweisung der Beschwerde auf das Fehlen eines „Gemeinschaftsinteresses“ zu stützen, da diese abschließend geprüft worden sei und die Kommission eine Zuwiderhandlung gegen Artikel 85 des Vertrages festgestellt habe (Schlußanträge des zum Generalanwalt bestellten Richters Edward zum Urteil des Gerichts vom 18. September 1992 in der Rechtsache T-24/90, Automec/Kommission, Slg. 1992, II-2223, Nr. 105; im folgenden: Urteil Automec II). Die Kommission könne nämlich nur in zwei Fällen beschließen, eine Angelegenheit nicht eingehend zu untersuchen: Entweder sei sie der Auffassung, daß kein Verstoß gegen die Artikel 85 und 86 des Vertrages vorliege, oder sie meine auf der Grundlage einer vorläufigen Prüfung, daß die betreffende Angelegenheit in Ermangelung eines Gemeinschaftsinteresses keine bevorzugte Behandlung verdiene (Urteil des Gerichts vom 24. Januar 1995 in der Rechtsache T-114/92, BEMIM/Kommission, Slg. 1995, II-147). Nach diesen Vorstadien des Verfahrens könne sich die Kommission nicht mehr auf den Begriff des Gemeinschaftsinteresses berufen.

38 In einem zweiten Teil wirft die Klägerin der Kommission vor, sie habe einen Rechtsfehler und einen offensichtlichen Fehler bei der Beurteilung des Gemeinschaftsinteresses begangen. Im vorliegenden Fall bestehe nämlich wegen der Bedeu-

tung der behaupteten Zuwiderhandlung für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes, der Wahrscheinlichkeit des Nachweises ihres Vorliegens und des Umfangs der notwendigen Ermittlungsmaßnahmen ein Gemeinschaftsinteresse an der Fortführung der Untersuchung (Urteil Automec II, Randnr. 86). Außerdem gebe es keine Alternativen zum Erlaß eines Verbotes durch die Kommission, da ein gerichtliches Vorgehen auf nationaler Ebene wegen des internationalen Charakters der CEPT-Übereinkunft ungeeignet sei. Unter diesen Umständen stelle die Zurückweisung einer Beschwerde eine Rechtsverweigerung dar. Schließlich habe die Kommission in der an die öffentlichen Postbetreiber gerichteten Mitteilung der Beschwerdepunkte erklärt, daß „die Gefahr einer Wiederaufnahme der von dem Unternehmen beendeten Praxis tatsächlich besteht, so daß eine Klarstellung der Rechtslage geboten ist“. Aufgrund dieser Feststellung hätte die Kommission eine Entscheidung erlassen müssen, in der eine Zuwiderhandlung gegen das Wettbewerbsrecht festgestellt werde, zumal diese Zuwiderhandlung noch nicht beendet worden sei.

- 39 In einem dritten Teil wirft die Klägerin der Kommission vor, sie habe einen Rechtsfehler und einen offensichtlichen Fehler bei der Tatsachenwürdigung begangen, indem sie die Beschwerde unter Hinweis auf den Entwurf der REIMS-Vereinbarung zurückgewiesen habe.
- 40 Zunächst habe die Kommission dadurch einen Rechtsfehler begangen, daß sie ein Verbot der CEPT-Übereinkunft wegen der Umsetzung eines Vereinbarungsentwurfs abgelehnt habe, der diese Übereinkunft habe ersetzen sollen. Außerdem habe sie dadurch einen offensichtlichen Fehler bei der Tatsachenwürdigung begangen, daß sie erklärt habe, ein Verbot der CEPT-Übereinkunft werde „nur die Verzögerung, wenn nicht sogar die Unterbrechung der gegenwärtig stattfindenden weitreichenden Reform und Umstrukturierung des Endvergütungssystems“ zur Folge haben, obwohl aus den Akten hervorgehe, daß die öffentlichen Postbetreiber sich nur auf Druck der Kommission zur Reform des CEPT-Systems bereit erklärt hätten. Ein Verbot hätte die öffentlichen Postbetreiber also dazu gezwungen, sofort ein neues System zu beschließen.
- 41 Ferner habe die Kommission den Entwurf der REIMS-Vereinbarung falsch beurteilt, da die Vereinbarung zum Zeitpunkt des Erlasses der angefochtenen Entscheidung noch nicht ihre endgültige Fassung erhalten habe und noch nicht von den

betroffenen Parteien unterzeichnet worden sei und da die Presse über die Absicht einiger Parteien berichtet habe, sie nicht zu unterzeichnen. Dadurch habe die Kommission einen offensichtlichen Fehler bei der Tatsachenwürdigung begangen (in diesem Sinne Urteil des Gerichts vom 18. Mai 1994 in der Rechtssache T-37/92, BEUC und NCC/Kommission, Slg. 1994, II-285, Randnr. 59), da sie nicht nachgewiesen habe, daß der Entwurf der REIMS-Vereinbarung der festgestellten Zuwiderhandlung zwangsläufig ein Ende setze.

- 42 Schließlich sehe die REIMS-Vereinbarung einen zu langen Übergangszeitraum vor und enthalte diskriminierende Aspekte. Im übrigen behalte sie einige rechtswidrige Bestimmungen der CEPT-Übereinkunft bei, ohne jedoch die in der Beschwerde aufgeworfenen Probleme zu lösen (Urteil BEUC und NCC/Kommission, Randnr. 54).
- 43 Die Kommission entgegnet auf den ersten Teil, daß sie nach dem Urteil des Gerichts vom 24. Januar 1995 in der Rechtssache T-5/93 (Tremblay u. a./Kommission, Slg. 1995, II-185) selbst dann nicht zum Erlaß eines Verbotes verpflichtet sein könne, wenn sie festgestellt habe, daß ein Verhalten gegen die Wettbewerbsregeln verstoße.
- 44 Zum zweiten Teil vertritt sie die Auffassung, die in Randnummer 86 des Urteils Automec II aufgeführte Kriterienliste sei nicht abschließend und sie könne den klar erkennbaren Wunsch der öffentlichen Postbetreiber, sich am REIMS-System zu orientieren, berücksichtigen.
- 45 Schließlich habe sie keinerlei Beurteilungs- oder Rechtsfehler bei der Beurteilung der REIMS-Vereinbarung begangen.

Würdigung durch das Gericht

- 46 Nach ständiger Rechtsprechung verleiht Artikel 3 der Verordnung Nr. 17 demjenigen, der einen Antrag nach diesem Artikel stellt, keinen Anspruch auf eine Entscheidung der Kommission im Sinne des Artikels 189 des Vertrages über das Vorliegen eines Verstoßes gegen Artikel 85 und/oder Artikel 86 des Vertrages

(vgl. insbesondere Urteil BEMIM/Kommission, Randnr. 62). Außerdem ist die Kommission berechtigt, eine Beschwerde zurückzuweisen, wenn sie feststellt, daß in der Sache kein ausreichendes Gemeinschaftsinteresse besteht, das die Fortführung der Untersuchung rechtfertigen könnte (Urteil BEMIM/Kommission, Randnr. 80).

- 47 Weist die Kommission eine Beschwerde mangels Gemeinschaftsinteresses zurück, so ist die Rechtmäßigkeitskontrolle des Gerichts auf die Feststellung gerichtet, ob die streitige Entscheidung nicht auf unzutreffenden Tatsachen beruht und weder einen Rechtsfehler noch einen offensichtlichen Beurteilungsfehler oder einen Ermessensmißbrauch aufweist (Urteil Automec II, Randnr. 80).
- 48 Im vorliegenden Fall macht die Klägerin im ersten Teil ihres Klagegrundes geltend, die Kommission habe die Beschwerde angesichts des fortgeschrittenen Stadiums der Untersuchung nicht mangels eines ausreichenden Gemeinschaftsinteresses zurückweisen können, ohne einen Rechtsfehler zu begehen. Dieser Argumentation kann nicht gefolgt werden.
- 49 Eine solche Auslegung widerspräche nicht nur dem Wortlaut des Artikels 3 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17, wonach die Kommission eine Entscheidung über das Vorliegen der behaupteten Zuwiderhandlung erlassen „kann“, sondern auch der ständigen Rechtsprechung (vgl. insbesondere Urteil des Gerichtshofes vom 18. Oktober 1979 in der Rechtssache 125/78, GEMA/Kommission, Slg. 1979, 3173, Randnr. 17), der zufolge derjenige, der eine Beschwerde einreicht, keinen Anspruch auf eine Entscheidung der Kommission im Sinne von Artikel 189 des Vertrages hat. Hierzu ist im Urteil BEMIM/Kommission ausgeführt, daß die Kommission nicht nur vor der Untersuchung, sondern auch nach Durchführung von Untersuchungsmaßnahmen beschließen kann, eine Beschwerde mangels eines ausreichenden Gemeinschaftsinteresses nicht weiterzuverfolgen, wenn sie sich in diesem Stadium des Verfahrens zu dieser Entscheidung bewegen sieht (Randnr. 81).
- 50 Im zweiten Teil ihres Klagegrundes macht die Klägerin im wesentlichen geltend, die Kommission habe gegen die Rechtsvorschriften über die Beurteilung des Gemeinschaftsinteresses verstoßen.

- 51 Bei der Beurteilung der Frage, ob ein Gemeinschaftsinteresse an der Fortführung der Untersuchung einer Sache besteht, muß die Kommission die Umstände des konkreten Falles sowie die tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte berücksichtigen, die in der Beschwerde vorgebracht werden. Sie hat insbesondere, nachdem sie mit der erforderlichen Sorgfalt die vom Beschwerdeführer vorgetragene tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte geprüft hat, die Bedeutung der behaupteten Zuwiderhandlung für das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes, die Wahrscheinlichkeit des Nachweises ihres Vorliegens sowie den Umfang der notwendigen Ermittlungsmaßnahmen gegeneinander abzuwägen, um ihre Aufgabe, die Einhaltung der Artikel 85 und 86 des Vertrages zu überwachen, bestmöglich erfüllen zu können (Urteil Automec II, Randnr. 86).
- 52 Die Kommission ist jedoch nicht verpflichtet, bei ihrer Beurteilung des Gemeinschaftsinteresses nur die vom Gericht im Urteil Automec II angeführten Gesichtspunkte gegeneinander abzuwägen. Sie kann also bei dieser Beurteilung auch andere relevante Gesichtspunkte berücksichtigen. Denn die Beurteilung des Gemeinschaftsinteresses beruht zwangsläufig auf einer Prüfung der Umstände des jeweiligen Falles, die unter der Kontrolle des Gerichts erfolgt.
- 53 Im vorliegenden Fall geht aus der angefochtenen Entscheidung insgesamt hervor, daß die Kommission die Beschwerde hinsichtlich des behaupteten Verstoßes gegen Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages deswegen mangels Gemeinschaftsinteresses zurückgewiesen hat, weil die in der Beschwerde genannten Unternehmen das beanstandete Verhalten in dem von ihr befürworteten Sinne ändern mußten.
- 54 In diesem Zusammenhang erinnert das Gericht daran, daß der Umfang der Verpflichtungen der Kommission im Wettbewerbsrecht anhand des Artikels 89 Absatz 1 des Vertrages zu prüfen ist, der auf diesem Gebiet besonderer Ausdruck der allgemeinen Überwachungsaufgabe ist, die der Kommission durch Artikel 155 des Vertrages zugewiesen ist (Urteil des Gerichts vom 14. Juli 1994 in der Rechtssache T-77/92, Parker Pen/Kommission, Slg. 1994, II-549, Randnr. 63).

- 55 Diese der Kommission im Wettbewerbsrecht zugewiesene Überwachungsaufgabe umfaßt den Auftrag, individuelle Zuwiderhandlungen zu ermitteln und zu ahnden; sie bringt aber auch die Pflicht mit sich, eine allgemeine Politik zu verfolgen, die darauf gerichtet ist, die im Vertrag niedergelegten Grundsätze auf das Wettbewerbsrecht anzuwenden und das Verhalten der Unternehmen in diesem Sinne zu lenken (Urteil des Gerichtshofes vom 7. Juni 1983 in den Rechtssachen 100/80, 101/80, 102/80 und 103/80, *Musique Diffusion Française/Kommission*, Slg. 1983, 1825, Randnr. 105).
- 56 Darüber hinaus ist Artikel 85 eine Ausprägung des allgemeinen, der Tätigkeit der Gemeinschaft in Artikel 3 Buchstabe g des Vertrages gesetzten Zieles, ein System zu errichten, das den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes vor Verfälschungen schützt (in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofes vom 13. Februar 1979 in der Rechtssache 85/76, *Hoffmann-La Roche/Kommission*, Slg. 1979, 461, Randnr. 38).
- 57 In Anbetracht dieses allgemeinen Zieles und der der Kommission übertragenen Aufgabe ist das Gericht der Auffassung, daß die Kommission, sofern sie eine solche Entscheidung begründet, beschließen kann, daß es nicht zweckmäßig ist, einer Beschwerde über Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages zuwiderlaufende Praktiken stattzugeben, wenn der untersuchte Sachverhalt die Annahme zuläßt, daß das Verhalten der betroffenen Unternehmen in einem im öffentlichen Interesse liegenden Sinne geändert werden wird.
- 58 In einer solchen Situation muß die Kommission im Rahmen ihrer Aufgabe, die ordnungsgemäße Anwendung des Vertrages zu überwachen, entscheiden, ob es im Interesse der Gemeinschaft liegt, die vom Verwaltungsverfahren betroffenen Unternehmen unter Berücksichtigung der gegen sie erhobenen Vorwürfe zu einer Änderung ihres Verhaltens zu veranlassen (in diesem Sinne Urteil des Gerichtshofes vom 8. November 1983 in den Rechtssachen 96/82 bis 102/96, 104/82, 105/82, 108/82 und 110/82, *IAZ/Kommission*, Slg. 1983, 3369, Randnr. 15) und von ihnen die Versicherung zu verlangen, daß dieses Verhalten tatsächlich in dem von ihr befürworteten Sinne geändert wird, anstatt förmlich in einer Entscheidung festzustellen, daß dieses Unternehmensverhalten gegen die Wettbewerbsregeln des Vertrages verstößt.

- 59 Folglich durfte die Kommission die Auffassung vertreten, unter den konkreten Umständen sei es angesichts ihrer begrenzten Mittel vorzuziehen, die laufende Reform des Endvergütungssystems zu fördern, anstatt gegen das Endvergütungssystem durch eine Entscheidung über das Verbot der CEPT-Übereinkunft vorzugehen.
- 60 Zum angeblichen Widerspruch zwischen der Mitteilung der Beschwerdepunkte und der Entscheidung vom 17. Februar 1995 hinsichtlich der Gefahr eines Rückfalls der öffentlichen Postbetreiber genügt die Feststellung, daß sich die von der Klägerin wiedergegebene Äußerung der Kommission (siehe oben, Randnr. 38) auf die von den öffentlichen Postbetreibern auf der Grundlage des Artikels 23 des Weltpostvertrags entwickelten Praktiken des Anhaltens von Postsendungen bezog, um die es in den Rechtssachen T-133/95 und T-204/95 geht. Dieses Vorbringen ist also in der vorliegenden Rechtssache unerheblich.
- 61 Da die Kommission beschlossen hat, die betroffenen Unternehmen zur Änderung des beanstandeten Verhaltens in dem von ihr in der Mitteilung der Beschwerdepunkte befürworteten Sinne zu veranlassen, kann sich die Klägerin nicht darauf berufen, daß es zum Erlaß eines Verbotes keine nationale gerichtliche Alternative gebe, denn die Kommission hat durch ihr im Einklang mit ihrer Politik im Postsektor stehendes Vorgehen im vorliegenden Fall auch den Beschwerdepunkten und späteren Schreiben der Klägerin in bezug auf das alte Tarifsysteem entsprochen.
- 62 Schließlich macht die Klägerin in einem dritten Teil ihres Klagegrundes geltend, die Kommission habe einen offensichtlichen Beurteilungsfehler begangen, indem sie die Beschwerde unter Hinweis auf die REIMS-Vereinbarung zurückgewiesen habe.
- 63 Diesem Vorbringen kann nicht gefolgt werden. Die Kommission hat keinen Fehler begangen, als sie die Auffassung vertrat, der Entwurf der REIMS-Vereinbarung biete zum Zeitpunkt des Erlasses der Entscheidung ausreichende Garantien für den globalen Erfolg des Verhandlungsprozesses zwischen den öffentlichen Postbetreibern über die Einführung eines Systems, das auf ihren tatsächlichen Kosten für die Behandlung der Post auf nationaler Ebene beruhe. Trotz des — im übrigen von der

Kommission anerkannten — transitorischen und möglicherweise unvollkommenen Charakters des Entwurfes der REIMS-Vereinbarung enthielt das von der Kommission in der angefochtenen Entscheidung angeführte Dokument bereits eine detaillierte Beschreibung des neuen Systems, das auf den nationalen Posttarifen beruhte und am 1. Januar 1996 eingeführt werden sollte. Dieses Dokument zeigte, daß sich der Verhandlungsprozeß zwischen allen öffentlichen Postbetreibern zwar in einem Zwischenstadium befand, aber sicher war. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, daß die Kommission niemals erklärt hat, die Existenz des Entwurfes der REIMS-Vereinbarung habe die von der Klägerin behaupteten wettbewerbswidrigen Aspekte der CEPT-Übereinkunft ipso facto beseitigt.

64 Im übrigen können die Argumente der Klägerin, nach denen die vorläufige REIMS-Vereinbarung einen zu langen Übergangszeitraum vorsieht und diskriminierende Aspekte enthält, nicht die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung berühren. Das Gericht kann nämlich nicht sämtliche Bestimmungen der vorläufigen REIMS-Vereinbarung in der später bei der Kommission angemeldeten Fassung im Detail untersuchen, ohne der Prüfung dieser Vereinbarung vorzugreifen, die die Kommission noch im Rahmen der Anmeldung gemäß Artikel 85 Absätze 1 und 3 des Vertrages vorzunehmen hat.

65 Außerdem unterscheidet sich der Sachverhalt der vorliegenden Rechtssache von dem, den das Gericht im Urteil BEUC und NCC/Kommission untersucht hat. In diesem Urteil hat das Gericht die Entscheidung der Kommission wegen eines Fehlers bei der Tatsachenwürdigung bezüglich der Beendigung der streitigen Zuwiderhandlung für nichtig erklärt. Die Beurteilung des Sachverhalts in dieser Rechtssache kann daher nicht auf den vorliegenden Rechtsstreit übertragen werden. Im übrigen ist bereits oben in Randnummer 63 festgestellt worden, daß die Kommission in der angefochtenen Entscheidung keineswegs behauptet hat, die vorläufige REIMS-Vereinbarung habe die CEPT-Übereinkunft ipso facto beendet.

66 Zu dem Argument der Klägerin, die Kommission habe mit ihrer Annahme, daß der Erlaß eines Verbotes die Verhandlungen über die vorläufige REIMS-Vereinbarung aufhalten könne, einen Fehler begangen, ist daran zu erinnern, daß nach ständiger Rechtsprechung das Gericht im Rahmen seiner Kontrolle der Folgerungen, die die Kommission aus dem ihr zur Beurteilung unterbreiteten Sachverhalt zieht, nur zu prüfen hat, ob keine offensichtlichen Beurteilungsfehler vorliegen (Urteil BEMIM/Kommission, Randnr. 72). Im Rahmen einer solchen Kontrolle kann das Gericht die Beurteilung der genauen Tragweite der konkreten Folgerungen aus einem komplexen Sachverhalt durch die Kommission nicht durch seine eigene Beurteilung

ersetzen (Urteil des Gerichtshofes vom 18. März 1975 in der Rechtssache 78/74, Deuka, Slg. 1975, 421, Randnrn. 9 und 10). Im vorliegenden Fall konnte die Kommission aber vernünftigerweise annehmen, daß der Erlaß einer Verbotsentscheidung den Prozeß des Zustandekommens der vorläufigen REIMS-Vereinbarung wesentlich erschweren würde. Sie hat daher bei der Beurteilung der Folgen des möglichen Erlasses einer Verbotsentscheidung keinen offensichtlichen Fehler begangen. Das Argument der Klägerin, die öffentlichen Postbetreiber hätten ihr Verhalten bezüglich des Remailings in der Vergangenheit nur auf Druck der Kommission angepaßt, ändert nichts daran, daß es sich um eine vernünftige Beurteilung handelt.

- 67 Auch das Argument der Klägerin, die vorläufige REIMS-Vereinbarung behalte einige verbotene Bestimmungen der CEPT-Übereinkunft bei, obwohl die Weitergeltung einer ähnlichen wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarung in Randnummer 54 des Urteils BEUC und NCC/Kommission beanstandet worden sei, ist zurückzuweisen. In dieser Rechtssache setzte nämlich die Weitergeltung der betreffenden informellen Vereinbarung voraus, daß sie ohne spätere Kontrolle durch die Kommission unverändert fortbestand, während im vorliegenden Fall der förmlich von den öffentlichen Postbetreibern unterzeichnete Entwurf der REIMS-Vereinbarung, der den bestehenden tatsächlichen Zustand wesentlich ändert, bei der Anmeldung von der Kommission eingehend im Hinblick auf seine Vereinbarkeit mit Artikel 85 des Vertrages untersucht wird.
- 68 Zu dem Argument, die Antworten der öffentlichen Postbetreiber auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte seien als eine Weigerung ihrerseits anzusehen, sich dem Willen der Kommission zu beugen, ist festzustellen, daß von einem Unternehmen, das Adressat einer Mitteilung von Beschwerdepunkten ist, nicht verlangt werden kann, daß es bei der Abfassung seiner Antwort auf diese Mitteilung einzig und allein die Absicht bekundet, sich dem Standpunkt der Kommission anzuschließen. Ein solches Unternehmen muß nämlich die rechtlichen und tatsächlichen Ausführungen der Kommission bestreiten können. Eine gegenteilige Auslegung würde dem in Artikel 3 der Verordnung Nr. 99/63 vorgesehenen Recht zur Beantwortung der Mitteilung der Beschwerdepunkte seinen Sinn nehmen (Urteil des Gerichts vom 12. Dezember 1991 in der Rechtssache T-30/89, Hilti/Kommission, Slg. 1991, II-1439, Randnr. 35).
- 69 Nach alledem ist der Klagegrund in vollem Umfang zurückzuweisen.

Erster und zweiter Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages sowie Verstoß gegen Artikel 4 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 und Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 70 Im Rahmen ihres ersten Klagegrundes führt die Klägerin im wesentlichen aus, die Kommission habe in ihrer Mitteilung der Beschwerdepunkte und anschließend in der Entscheidung vom 17. Februar 1995 festgestellt, daß die CEPT-Übereinkunft gegen Artikel 85 des Vertrages verstoße. Die Kommission habe demnach gegen diese Vorschrift verstoßen, da sie die öffentlichen Postbetreiber nicht verurteilt und die Beschwerde zurückgewiesen habe. Die Klägerin verweist insoweit auf das Urteil des Gerichtshofes vom 11. April 1989 in der Rechtssache 66/86 (Ahmed Saeed Flugreisen und Silver Line Reisebüro, Slg. 1989, 803, Randnrn. 51 und 52), in dem der Gerichtshof den Gemeinschaftsorganen untersagt habe, das Zustandekommen von Vereinbarungen oder Verhaltensweisen zu fördern, die gegen das Wettbewerbsrecht verstießen.
- 71 Mit ihrem zweiten Klagegrund macht die Klägerin geltend, die Kommission habe der CEPT-Übereinkunft faktisch eine Befreiung gewährt, ohne daß eine vorherige Anmeldung erfolgt sei und ohne daß die materiellen Voraussetzungen des Artikels 85 Absatz 3 des Vertrages vorgelegen hätten, indem sie die öffentlichen Postbetreiber nicht dazu verpflichtet habe, diese Übereinkunft, deren restriktiven Charakter sie eingeräumt habe, außer Kraft zu setzen. Auch könne die Kommission in ihrer Zurückweisungsentscheidung nicht unter Berufung auf die Kompliziertheit der Angelegenheit von einem Vorgehen gegen die Zuwiderhandlungen der öffentlichen Postbetreiber gegen die Wettbewerbsregeln absehen.
- 72 Die Kommission macht geltend, aus Artikel 3 der Verordnung Nr. 17 gehe hervor, daß ein Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine Entscheidung über die Feststellung einer Zuwiderhandlung habe und daß sie nicht verpflichtet sei, ein Verfahren bis zum Erlaß einer endgültigen Entscheidung fortzusetzen.

- 73 Nach Auffassung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland hätte ein eventueller Rechtsfehler bei der Auslegung von Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages keine Auswirkungen auf die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Entscheidung, da diese nicht auf einen möglichen Verstoß gegen diese Vorschrift gestützt sei.

Würdigung durch das Gericht

- 74 Der erste und der zweite Klagegrund beruhen im wesentlichen auf der Prämisse, daß die Kommission in der Entscheidung vom 17. Februar 1995 dargelegt habe, daß die CEPT-Übereinkunft gegen Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages verstoße. Dieser Umstand allein genügt aber nicht für die Feststellung, daß die Kommission im vorliegenden Fall dadurch einen Rechtsfehler begangen hat, daß sie die beanstandeten Praktiken nicht in einer förmlichen Entscheidung untersagt hat. Wie aus der Prüfung des vorherigen Klagegrundes hervorgeht, ist die Kommission auch dann, wenn sie die Voraussetzungen für die Anwendung von Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages für erfüllt hält, nicht verpflichtet, eine Entscheidung zu erlassen, in der die betreffende Zuwiderhandlung festgestellt wird, und kann in einer Entscheidung, in der die Beschwerde zu Beginn der Untersuchung zurückgewiesen wird, die Auffassung vertreten, daß eine Feststellung dieser Zuwiderhandlung nicht im Interesse der Gemeinschaft liege.
- 75 Im übrigen geht das Vorbringen der Klägerin fehl, die Kommission habe durch ihre Zurückweisungsentscheidung den Abschluß oder die Beibehaltung einer wettbewerbsbeschränkenden Vereinbarung im Sinne des Urteils Ahmed Saeed Flugreisen und Silver Line Reisebüro „gefördert“. Denn die Zurückweisung einer Beschwerde, die im wesentlichen auf den Abschluß der REIMS-Vereinbarung, die die Haupteinwände der Kommission und der Beschwerdeführerin berücksichtigt, gestützt ist, kann nicht mit einer „Förderung“ der auf diese Weise ersetzten CEPT-Übereinkunft durch die Kommission gleichgesetzt werden.
- 76 Das Argument, die Kommission könne sich für die Zurückweisung einer Beschwerde nicht auf die Kompliziertheit einer wettbewerbsbeschränkenden Praxis berufen, ist ebenfalls nicht stichhaltig. Die Kommission durfte sich darauf beschränken, die

Kompliziertheit der Angelegenheit in den Punkten 6 und 10 der Entscheidung vom 17. Februar 1995 als Erklärung dafür anzuführen, daß die Probleme im Zusammenhang mit der CEPT-Übereinkunft ihrer Ansicht nach eher durch die vorläufige REIMS-Vereinbarung als durch eine Verbotsentscheidung gelöst werden konnten. Die angefochtene Entscheidung kann daher keinesfalls so verstanden werden, daß sie als solche auf die Kompliziertheit der Angelegenheit gestützt ist, um die Beschwerde der Klägerin zurückzuweisen.

- 77 Der erste und der zweite Klagegrund sind daher insgesamt zurückzuweisen.

Vierter Klagegrund: Ermessensmißbrauch

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 78 Nach Auffassung der Klägerin hat die Kommission einen Ermessensmißbrauch begangen, indem sie von ihren Befugnissen im Wettbewerbsbereich Gebrauch gemacht habe, um politische Ziele zu erreichen, nämlich um „ein ‚gutes‘ politisches Klima in den Beziehungen zwischen der Kommission und den Postverwaltungen und folglich deren Mitgliedstaaten zu gewährleisten“.
- 79 Sie habe die Kommission mehrfach mahnen müssen, nach Artikel 175 des Vertrages tätig zu werden, und die Untätigkeit der Kommission habe sie dazu gezwungen, zahlreiche Schreiben an mehrere ihrer zuständigen Beamten zu richten. Das Vorhandensein politischen Drucks werde u. a. durch die Antwort der deutschen Postverwaltung auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte belegt, in der es heiße: „Die Beschwerdepunkte sind gleichwohl ein Fremdkörper in diesem Klima der Kooperation und konstruktiven Zusammenarbeit zwischen europäischen Postverwaltungen und der Kommission ... Um den politischen Schaden in Grenzen zu halten, würden wir anregen, das Verfahren auf absehbare Zeit nicht aktiv weiterzubetreiben.“ Die

Diskrepanz zwischen verschiedenen öffentlichen Verlautbarungen der zuständigen Beamten der Kommission, die eine strikte Anwendung der Wettbewerbsregeln versprochen hätten, die beträchtliche Verspätung, mit der die Kommission anschließend diese Angelegenheit behandelt habe, und schließlich die in *The Economist* veröffentlichte anonyme Erklärung eines Beamten der Kommission, nach der sich „niemand um diese Akte kümmert“, belegten ebenfalls den politischen Druck.

80 Auch daß die Kommission die Behandlung ihrer Beschwerde und die Herausgabe des Grünbuchs über die Postdienste von 1992 habe koordinieren wollen, sei politisch motiviert gewesen.

81 Schließlich lasse sich das Verhalten der Kommission in dieser Angelegenheit, das im Widerspruch zu einer ständigen Interventionspraxis bei Preisfestsetzungsvereinbarungen stehe, nur durch den erheblichen politischen Druck erklären, dem sie ausgesetzt gewesen sei.

82 Die Kommission bestreite, daß sie die Beschwerde aus politischen Gründen zurückgewiesen habe, und entgegnet, daß die Klägerin keinen greifbaren Beweis für einen Ermessensmißbrauch geliefert habe.

Würdigung durch das Gericht

83 Nach ständiger Rechtsprechung ist eine Entscheidung nur dann ermessensmißbräuchlich, wenn aufgrund objektiver, schlüssiger und übereinstimmender Indizien anzunehmen ist, daß sie zu anderen als den angegebenen Zwecken getroffen wurde (Urteil des Gerichtshofes vom 12. November 1996 in der Rechtssache C-84/94, Vereinigtes Königreich/Rat, Slg. 1996, I-5755, Randnr. 69, und Urteil Tremblay u. a./Kommission, Randnrn. 87 ff.).

- 84 Weder aus dem Sachverhalt noch aus den vorgelegten Unterlagen, noch aus den Argumenten der Klägerin geht aber hervor, daß die Kommission vom eigentlichen Zweck des Verfahrens, der in ihrer Entscheidung vom 17. Februar 1995 zum Ausdruck kommt, abgerückt ist.
- 85 Der relativ lange Zeitraum für den Erlaß der Zurückweisungsentscheidung vom 17. Februar 1995 und davor der Zeitraum für den Erlaß der Mitteilung der Beschwerdepunkte von 1993 rechtfertigen sich weitgehend durch die Kompliziertheit der wirtschaftlichen Aspekte der aufgeworfenen Fragen, durch die Anzahl der an den Verhandlungen über die vorläufige REIMS-Vereinbarung beteiligten öffentlichen Postbetreiber, durch die gleichzeitige Herausgabe des Grünbuchs über die Postdienste sowie durch den für die Einführung eines Ersatzsystems wie der REIMS-Vereinbarung erforderlichen Zeitraum.
- 86 Zu den verschiedenen Aufforderungen der Klägerin an die Kommission, tätig zu werden, ist festzustellen, daß entweder die Kommission daraufhin gemäß Artikel 175 Stellung genommen oder daß die Klägerin daraufhin keine Untätigkeitsklage erhoben hat.
- 87 Die anonymen Erklärungen von angeblichen Beamten der Gemeinschaft, die in einer Zeitschrift wie *The Economist* veröffentlicht wurden, sind als bloße Behauptungen und nicht als Beweise oder als die Spur von Beweisen für das Vorliegen eines Ermessensmißbrauchs zu betrachten.
- 88 Da aus der vom Gericht vorgenommenen Prüfung hervorgeht, daß die Kommission das Fehlen eines Gemeinschaftsinteresses an der Fortsetzung ihrer Untersuchung zutreffend beurteilt hat, ist nicht ersichtlich, daß sie das Bestreben, einen rechtlichen Rahmen auszuarbeiten, auf Kosten der Anwendung der Wettbewerbsregeln ungebührlich begünstigt hätte. Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß die angefochtene Entscheidung das Grünbuch über die Postdienste nur als einen Beleg dafür zitiert, daß die vorläufige REIMS-Vereinbarung die Einwände gegen die CEPT-Übereinkunft entkräfte, und die Beschwerde nicht wegen der bloßen Herausgabe dieses Grünbuchs zurückweist.

89 Nach allem ist der Klagegrund zurückzuweisen.

Fünfter Klagegrund: Verstoß gegen Artikel 190 des Vertrages

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 90 Nach Auffassung der Klägerin war die Kommission nach fast siebenjähriger Dauer des Verfahrens, das den Erlaß einer Mitteilung von Beschwerdepunkten umfaßte, verpflichtet, die ihr von der Klägerin vorgelegten Punkte besonders sorgfältig und vollständig zu behandeln. Die angefochtene Entscheidung genüge aber keineswegs diesen anspruchsvollen Kriterien. Sie lege weder dar, aus welchen Gründen kein Gemeinschaftsinteresse am Erlaß einer Verbotsentscheidung vorliege, noch, aus welchen Gründen die positiven Wirkungen der REIMS-Vereinbarung durch den Erlaß einer solchen Entscheidung beeinträchtigt würden, noch, weshalb die in ihrer Beschwerde aufgeworfenen Probleme nur unter Berufung auf die REIMS-Vereinbarung zu lösen seien. Wenn eine Entscheidung von einer früheren Entscheidungspraxis abweiche, könne sich die Kommission außerdem nicht damit begnügen, eine summarische Entscheidung zu erlassen, sondern müsse ihre Argumentation ausdrücklich darlegen (Urteil des Gerichtshofes vom 17. November 1987 in der Rechtssachen 142/84 und 156/84, BAT und Reynolds/Kommission, Slg. 1987, 4487, Randnr. 71).
- 91 Im übrigen vertritt die Klägerin unter Verweisung auf Randnummer 86 des Urteils Automec II die Auffassung, die Kommission habe ihre Beurteilung des Gemeinschaftsinteresses nicht entsprechend den in diesem Urteil genannten Kriterien begründet.
- 92 Sie könne nicht als hinreichend über die Gründe für den Erlaß der Entscheidung informiert angesehen werden, da sie nur eine Kopie der vorläufigen Zusammenfassung der REIMS-Vereinbarung vom 4. Februar 1994, aber keine Kopie der am 17. Januar 1995 unterzeichneten vorläufigen Vereinbarung erhalten habe.

- 93 Die Kommission entgegnet, sie habe ihre Zurückweisungsentscheidung hinreichend begründet, da diese klar erkennen lasse, daß ihr Haupteinwand gegen die CEPT-Übereinkunft darin bestehe, daß sie nicht auf den tatsächlichen Kosten der öffentlichen Postbetreiber beruhe, und daß die REIMS-Vereinbarung gerade einen Zusammenhang zwischen den Endvergütungen und der nationalen Tarifstruktur herstellen wolle.

Würdigung durch das Gericht

- 94 Nach ständiger Rechtsprechung soll die Begründung einer Einzelfallentscheidung es ihrem Adressaten ermöglichen, die Gründe für die erlassene Maßnahme zu erfahren, damit er gegebenenfalls seine Rechte geltend machen und die Begründetheit der Entscheidung prüfen kann, und den Gemeinschaftsrichter in die Lage versetzen, seine Rechtmäßigkeitskontrolle auszuüben (vgl. Urteile des Gerichts in der Rechtssache Tremblay u. a./Kommission, Randnr. 29, vom 12. Januar 1995 in der Rechtssache T-102/92, Viho/Kommission, Slg. 1995, II-17, Randnrn. 75 und 76, und vom 18. September 1996 in der Rechtssache Asia Motor France u. a./Kommission, Slg. 1996, II-961, Randnrn. 103 und 104).
- 95 Der genaue Umfang der Begründungspflicht hängt nach der Rechtsprechung von der Art des betreffenden Rechtsakts und von den Umständen ab, unter denen er erlassen wurde (Urteil des Gerichtshofes vom 14. Januar 1981 in der Rechtssache 819/79, Deutschland/Kommission, Slg. 1981, 21, Randnr. 19). Insbesondere hat das Gericht in Randnummer 85 des Urteils Automec II ausgeführt, daß die in Artikel 190 des Vertrages vorgesehene Begründungspflicht ein wesentliches Mittel ist, um gerichtlich kontrollieren zu können, welchen Gebrauch die Kommission vom Begriff des „Gemeinschaftsinteresses“ macht, um bestimmte Beschwerden zurückzuweisen.
- 96 Nach Auffassung des Gerichts hat die Kommission diese Begründungspflicht im vorliegenden Fall beachtet. Die Entscheidung vom 17. Februar 1995 legt ausführlich die spezifischen Gründe für die Zurückweisung der Beschwerde dar und nimmt dabei gerade auf den Kontext der Angelegenheit Bezug. Sie verweist keineswegs abstrakt auf den Begriff des Gemeinschaftsinteresses, sondern macht in Punkt 12

deutlich, daß die Beschwerde zurückzuweisen sei, weil die vorläufige REIMS-Vereinbarung den Haupteinwand der Kommission gegen die CEPT-Übereinkunft entkräfte.

- 97 Das Argument, die Kommission habe ihre Entscheidung nicht entsprechend den drei in Randnummer 86 des Urteils *Automec II* genannten Kriterien begründet, ist ebenfalls zurückzuweisen. Oben ist bei der Prüfung des dritten Klagegrundes festgestellt worden, daß die Kommission nicht verpflichtet war, die Zweckmäßigkeit einer Zurückweisung der Beschwerde nur anhand dieser Kriterien zu überprüfen. Sie kann daher nicht verpflichtet sein, ihre Zurückweisungsentscheidung allein anhand dieser Kriterien zu begründen.
- 98 Darüber hinaus hat der Gerichtshof im Urteil *BAT und Reynolds/Kommission* (Randnrn. 23 und 24) die Auffassung vertreten, daß das Verwaltungsverfahren den beteiligten Unternehmen u. a. Gelegenheit biete, die beanstandeten Vereinbarungen oder Verhaltensweisen mit den Vertragsbestimmungen in Einklang zu bringen, und daß diese Möglichkeit das Recht dieser Unternehmen und der Kommission voraussetze, vertrauliche Verhandlungen über die Änderungen aufzunehmen, durch die die Bedenken der Kommission zerstreut werden könnten. Die berechtigten Interessen der Beschwerdeführer sind daher in vollem Umfang gewahrt, wenn sie über das Ergebnis dieser Verhandlungen unterrichtet werden, das die Kommission veranlassen wird, das Verfahren über ihre Beschwerden einzustellen, ohne daß sie jedoch einen Anspruch auf Einsicht in die Unterlagen hätten, um die es in diesen Verhandlungen gerade gegangen ist. Die Klägerin hat jedenfalls noch die Möglichkeit, sich zu der vorläufigen REIMS-Vereinbarung zu äußern, wenn diese im Rahmen ihrer Anmeldung auf ihre Vereinbarkeit mit Artikel 85 Absätze 1 und 3 des Vertrages geprüft wird.
- 99 Da die Kommission ihre Entscheidung ordnungsgemäß begründet hat, soweit es um die Gründe geht, aus denen die vorläufige REIMS-Vereinbarung das fehlende Gemeinschaftsinteresse an der Fortführung ihrer Untersuchung rechtfertigte, hat sie nach Auffassung des Gerichts auch hinreichend dargelegt, inwiefern der Erlaß einer Verbotsentscheidung die Entschlossenheit der öffentlichen Postbetreiber, am Prozeß der Verhandlungen über die vorläufige REIMS-Vereinbarung begleitend teilzunehmen, geschwächt hätte.

- 100 Im übrigen wird in Punkt 12 der angefochtenen Entscheidung der spekulative Charakter der Informationen über die vorläufige REIMS-Vereinbarung, über die die Kommission verfügte, hinreichend erläutert. Inwieweit sich die Kommission auf diese angeblich spekulativen Informationen berufen durfte, ist bei der Untersuchung des oben zurückgewiesenen dritten Klagegrundes geprüft worden.
- 101 Aus all diesen Gründen ist der fünfte Klagegrund zurückzuweisen.

Sechster Klagegrund: Verstoß gegen bestimmte allgemeine Rechtsgrundsätze

Vorbringen der Verfahrensbeteiligten

- 102 Die Klägerin macht in einem ersten Teil geltend, die Kommission habe gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Schutzes des berechtigten Vertrauens verstoßen, da sie nicht dafür gesorgt habe, daß das Wettbewerbsrecht entsprechend den von ihr geweckten Erwartungen eingehalten werde. Die Kommission habe in der Rechtssache T-83/91, die zum Urteil des Gerichts vom 6. Oktober 1994 (Tetra Pak/Kommission, Slg. 1994, II-755) geführt habe, erklärt, „niemand dürfe berechtigterweise erwarten, den Konsequenzen von Handlungen in der Vergangenheit dadurch zu entgehen, daß er einfach das Verhalten für die Zukunft ändere“ (Randnr. 29 des Urteils).
- 103 In einem zweiten Teil führt sie aus, daß die Kommission durch die Einstellung des Verfahrens gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen habe. Denn die Unzulänglichkeit der durchgeführten Maßnahmen und der aleatorische Charakter der REIMS-Vereinbarung stünden in keinem Verhältnis zu dem offenkundigen Verstoß gegen das Wettbewerbsrecht durch die CEPT-Übereinkunft.

- 104 In einem dritten Teil trägt sie vor, die Kommission habe gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung verstoßen, da ihre Beschwerde anders behandelt worden sei als Angelegenheiten, die ähnliche Probleme aufgeworfen hätten.
- 105 Schließlich vertritt sie in einem vierten Teil die Auffassung, die Kommission habe gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung verstoßen, da sie sie mehrfach dazu angehalten habe, die geeigneten rechtlichen Schritte zu unternehmen.
- 106 Die Kommission beschränkt sich auf den Hinweis, nach dem Urteil Tremblay u. a./Kommission habe ein Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine Entscheidung über das Vorliegen einer Zuwiderhandlung und könne daher auch kein berechtigtes Vertrauen in den Erlaß einer solchen Entscheidung haben. Im übrigen habe sie die von der Klägerin genannten allgemeinen Grundsätze nicht verletzt.

Würdigung durch das Gericht

- 107 Was den ersten Teil des vorliegenden Klagegrundes betrifft, so kann nicht die Auffassung vertreten werden, daß die Kommission gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit oder des berechtigten Vertrauens verstoßen hätte, da ein Beschwerdeführer nach der von der Kommission zitierten Rechtsprechung keinen Anspruch auf eine Verbotsentscheidung der Kommission hat. Im übrigen geht aus der Prüfung des dritten Klagegrundes durch das Gericht hervor, daß die Kommission die Zurückweisung der Beschwerde beim Erlaß der Entscheidung vom 17. Februar 1995 rechtmäßig auf den Begriff des Gemeinschaftsinteresses gestützt hat, ohne einen Beurteilungsfehler zu begehen.
- 108 Die Kritik im zweiten Teil des vorliegenden Klagegrundes verweist in Wirklichkeit auf die Frage, inwiefern die Kommission berechtigt war, sich für die Zurückweisung der Beschwerde der Klägerin auf die vorläufige REIMS-Vereinbarung zu berufen.

Diese Kritik ist daher aus den oben im Rahmen der Prüfung des dritten Teils des dritten Klagegrundes genannten Gründen zurückzuweisen.

- 109 Zum dritten Teil des vorliegenden Klagegrundes ist festzustellen, daß die Klägerin nicht nachgewiesen hat, daß die Kommission in einer Situation wie der in Rede stehenden entgegen ihrem in der vorliegenden Rechtssache eingenommenen Standpunkt die betreffenden Unternehmen verurteilt hätte. Folglich hat die Klägerin den geltend gemachten Verstoß gegen den Grundsatz der Nichtdiskriminierung nicht dargetan.
- 110 Schließlich geht aus dem Vorstehenden sowie aus der Tatsache, daß sich die Kommission rechtmäßig auf das Fehlen eines Gemeinschaftsinteresses berufen hat, hervor, daß die Kommission nicht gegen den Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung verstoßen hat.
- 111 Aus all diesen Gründen ist der sechste Klagegrund zurückzuweisen.

Zum Antrag auf Vorlage von Unterlagen

- 112 In ihrer Stellungnahme zu den Streithilfeschriftsätzen hat die Klägerin beantragt, die Vorlage des Entwurfes der REIMS-Vereinbarung anzuordnen.
- 113 Das Gericht hat im Rahmen prozeßleitender Maßnahmen die Vorlage dieses Dokuments verlangt. Diesem Verlangen ist entsprochen worden.

Kosten

- 114 Gemäß Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag zur Tragung der Kosten zu verurteilen. Da die Klägerin mit ihrem Vorbringen unterlegen ist und die Kommission sowie die Streithelferin La Poste beantragt haben, ihr die Kosten aufzuerlegen, hat die Klägerin die Kosten zu tragen. Das Post Office, das keine Kostenanträge gestellt hat, hat seine eigenen Kosten zu tragen.
- 115 Das Vereinigte Königreich trägt gemäß Artikel 87 § 4 der Verfahrensordnung seine eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Dritte erweiterte Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

- 1. Die Nichtigkeitsklage wird als unbegründet abgewiesen.**
- 2. Die Klägerin trägt ihre eigenen Kosten sowie die Kosten der Kommission und von La Poste.**

3. Das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland sowie das Post Office tragen ihre eigenen Kosten.

Vesterdorf

Briët

Lindh

Potocki

Cooke

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 16. September 1998.

Der Kanzler

Der Präsident

H. Jung

B. Vesterdorf