

Rechtssache T-151/05

Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) u. a.

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften

„Wettbewerb — Zusammenschlüsse — Märkte für den Ankauf lebender Schlachtschweine und -sauen — Entscheidung, mit der der Zusammenschluss für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt wird — Definition des räumlich relevanten Marktes — Sorgfaltspflicht — Begründungspflicht“

Urteil des Gerichts (Dritte Kammer) vom 7. Mai 2009 II - 1227

Leitsätze des Urteils

1. *Wettbewerb — Zusammenschlüsse — Beurteilung der Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt — Relevanter Markt — Räumliche Abgrenzung*
(Verordnung Nr. 139/2004 des Rates, Art. 9 Abs. 7; Bekanntmachung 97/C 372/03 der Kommission, Nr. 8)
2. *Wettbewerb — Zusammenschlüsse — Prüfung durch die Kommission — Definition der Referenzmärkte — Ermessen bei der Beurteilung*
(Verordnung Nr. 139/2004 des Rates; Bekanntmachung 97/C 372/03 der Kommission)
3. *Verfahren — Klageschrift — Erwiderung — Formerfordernisse — Ermittlung des Streitgegenstands*
(Satzung des Gerichtshofs, Art. 21; Verfahrensordnung des Gerichts, Art. 44 Abs. 1 Buchst. c)

4. *Wettbewerb — Zusammenschlüsse — Prüfung durch die Kommission — Erlass einer Entscheidung, die ohne Einleitung der Phase II die Vereinbarkeit eines Zusammenschlusses mit dem Gemeinsamen Markt feststellt*
(Verordnung Nr. 139/2004 des Rates, Art. 2, 6 und 8)
5. *Wettbewerb — Zusammenschlüsse — Prüfung durch die Kommission — Definition des relevanten Marktes — Entscheidung, die erheblich weiter geht als die früheren Entscheidungen — Ausdrückliche Begründung*
(Verordnung Nr. 139/2004 des Rates; Bekanntmachung 97/C 372/03 der Kommission)
6. *Wettbewerb — Zusammenschlüsse — Prüfung durch die Kommission — Keine Verpflichtung zur Berücksichtigung von Entscheidungen der nationalen Behörden*
(Verordnung Nr. 139/2004 des Rates)
7. *Wettbewerb — Zusammenschlüsse — Beurteilung der Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt — Beweisanforderungen*
(Verordnung Nr. 139/2004 des Rates, 32. Begründungserwägung)
8. *Wettbewerb — Zusammenschlüsse — Verwaltungsverfahren — Sorgfaltspflicht — Umfang — Grenzen*
(Verordnung Nr. 139/2004 des Rates, Art. 6 Abs. 3 Buchst. a und 8 Abs. 6 Buchst. a; Verordnung Nr. 802/2004 der Kommission, 5. Begründungserwägung, Art. 4 Abs. 1 und 6 Abs. 2)
9. *Handlungen der Organe — Begründung — Pflicht — Umfang — Entscheidung zur Durchführung der Vorschriften über Unternehmenszusammenschlüsse*
(Art. 253 EG; Verordnung Nr. 139/2004 des Rates, Art. 6 Abs. 1 Buchst. b)
10. *Wettbewerb — Zusammenschlüsse — Prüfung durch die Kommission — Pflichten der Kommission gegenüber qualifizierten Dritten — Recht auf Anhörung*
(Verordnung Nr. 139/2004 des Rates, Art. 18 Abs. 4; Verordnung Nr. 802/2004 der Kommission, Art. 16 Abs. 1)
11. *Verfahren — Prozessleitende Maßnahmen — Antrag auf Vorlage von Schriftstücken — Pflichten des Antragstellers*
(Verfahrensordnung des Gerichts, Art. 64)

1. Die angemessene Umschreibung des relevanten Marktes ist notwendige Voraussetzung für die Beurteilung der Auswirkungen eines Unternehmenszusammenschlusses auf den Wettbewerb.

Aus Art. 9 Abs. 7 der Verordnung Nr. 139/2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen und Nr. 8 der Bekanntmachung der Kommission über die Definition des relevanten Marktes im Sinne des Wettbewerbsrechts der Gemeinschaft ergibt sich, dass der räumlich relevante Markt das Gebiet ist, in dem die beteiligten Unternehmen als Anbieter der fraglichen Waren oder Dienstleistungen auftreten, in dem die Wettbewerbsbedingungen hinreichend homogen sind und das sich von den benachbarten Gebieten unterscheidet, und zwar insbesondere durch deutlich unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen. Im Rahmen der Definition des räumlichen Marktes ist auf mehrere Gesichtspunkte abzustellen, etwa auf die Art und die Eigenschaften der betreffenden Waren oder Dienstleistungen, auf das Vorhandensein von Zugangsschranken, auf Verbrauchergewohnheiten sowie auf das Bestehen erheblicher Unterschiede bei den Marktanteilen der Unternehmen oder bei den Preisen zwischen dem betroffenen Gebiet und den benachbarten Gebieten.

Bei einem Zusammenschluss im Sektor des Ankaufs von Schweinen kann die Kommission entscheiden, dass die räumliche Ausdehnung der in Rede stehenden Produktmärkte, nämlich die Märkte für den Ankauf von Schlachtschweinen und -sauen, den Gebieten entspreche, die im Umkreis von 150 km um die Haupt-

regionen der Schweinehaltung eines Mitgliedstaats gelegen sind. Insoweit ist die für die Definition des räumlichen Marktes grundlegende Frage die, ob die Kunden der am Zusammenschluss Beteiligten, insbesondere die Schlachtschweinehalter, bei einer leichten, aber dauerhaften Senkung des Kaufpreises in den betreffenden Gebieten zu andernorts ansässigen Schlachtbetrieben wechseln würden und bereit wären, ihre Tiere über eine Entfernung von 150 km zu im Wettbewerb stehenden Schlachtbetrieben zu befördern, so dass eine solche Preissenkung für die aus dem Zusammenschluss hervorgegangene Einheit unrentabel wäre. Die Tatsache, dass die Mehrheit der Schlachtschweine üblicherweise über Entfernungen von weniger als 150 km befördert wird, ist als solche daher kein für die Definition des relevanten Marktes maßgeblicher Gesichtspunkt. Im Übrigen kann die Kommission davon ausgehen, dass die auf Tierseuchen zurückzuführende Aussetzung oder vorübergehende Beschränkung der Ausfuhren nicht zu einer Nationalisierung oder einer Regionalisierung des relevanten Marktes führt und daher keinen für die Definition des räumlichen Marktes maßgeblichen Umstand darstellt.

(vgl. Randnrn. 50-52, 112, 122, 130-131)

2. Auf dem Gebiet der Unternehmenszusammenschlüsse bezieht sich die gerichtliche Kontrolle der Beurteilung, die die Kommission hinsichtlich der Definition der Referenzmärkte vorgenommen hat, auf die Frage, ob ein offensichtlicher Beurteilungsfehler vorliegt. Da sie nämlich mit der Beurteilung komplexer wirt-

schaftlicher Gegebenheiten durch die Kommission verbunden ist, kann die Definition des relevanten Marktes nur Gegenstand einer beschränkten Kontrolle durch den Gemeinschaftsrichter sein.

(vgl. Randnrn. 53, 80)

3. Auch wenn ist die Rechtmäßigkeit einer Entscheidung der Kommission nach der Rechtsprechung anhand der Informationen zu beurteilen ist, über die die Kommission zum Zeitpunkt ihres Erlasses verfügte, und ein Kläger sich vor dem Gemeinschaftsrichter nicht auf Umstände berufen kann, die der Kommission nicht im Verwaltungsverfahren zur Kenntnis gebracht worden sind, kann die Kommission sich nicht für erstmals vor dem Gemeinschaftsrichter vorlegte Anlagen allgemein auf diese Rechtsprechung berufen. Soweit die Vorlage einer Anlage vor dem Gemeinschaftsrichter nämlich nicht den Versuch darstellt, den der Kommission zuvor im Hinblick auf den Erlass einer Entscheidung unterbreiteten rechtlichen und tatsächlichen Rahmen zu ändern, sondern eine Zusammenstellung von Argumenten im Rahmen der bloßen Wahrnehmung der Verteidigungsrechte, ist diese Anlage als zulässig anzusehen.

(vgl. Randnrn. 58, 63)

4. Nach dem System der Verordnung Nr. 139/2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen wer-

den Entscheidungen in der ersten Phase des Verfahrens von der Kommission auf der Rechtsgrundlage des Art. 6 dieser Verordnung getroffen, während für in der zweiten Phase des Verfahrens getroffene Entscheidungen Art. 8 die Rechtsgrundlage bildet, wobei diese beiden Bestimmungen anhand der in Art. 2 der Verordnung genannten Kriterien ausulegen sind.

Ist die Kommission am Ende der ersten Phase der Ansicht, dass der Zusammenschluss keinen Anlass zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt gibt, stützt sie ihre Genehmigungsentscheidung daher zu Recht auf Art. 6 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 139/2004. Gelangt sie zum gegenteiligen Ergebnis und beschließt sie, die zweite Phase des Verfahrens einzuleiten, erlässt sie eine gleichfalls auf Art. 6 dieser Verordnung, insbesondere auf Art. 6 Abs. 1 Buchst. c, nicht aber auf Art. 8 dieser Verordnung gestützte Entscheidung. Sie kann daher am Ende der ersten Phase des Verfahrens in keinem Fall eine auf Art. 8 der Verordnung Nr. 139/2004 gestützte Entscheidung erlassen.

(vgl. Randnrn. 67-68)

5. Zwar muss die Kommission ihren Gedankengang ausdrücklich darlegen, wenn eine Entscheidung erheblich weiter geht als die früheren Entscheidungen, doch können die Wirtschaftsteilnehmer kein berechtigtes Vertrauen in die Beibehaltung einer früheren Entscheidungspraxis

setzen, die im Rahmen der Ermessensbefugnis der Gemeinschaftsorgane Änderungen unterworfen ist. Insbesondere auf dem Gebiet der Fusionskontrolle können sie nicht deswegen ein berechtigtes Vertrauen haben, weil die Kommission in einer früheren Entscheidung Märkte in bestimmter Weise definiert hat, da die in einer solchen Entscheidung getroffenen Feststellungen weder die Kommission noch gar das Gericht binden.

(vgl. Randnr. 136)

6. Angesichts der genauen Zuständigkeitsverteilung, auf der die Verordnung Nr. 139/2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen beruht, können Entscheidungen der nationalen Behörden für die Kommission in Verfahren der Fusionskontrolle nicht bindend sein. Die Kommission und die nationalen Wettbewerbsbehörden äußern sich in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu unterschiedlichen Gesichtspunkten.

(vgl. Randnr. 139)

7. Zwar ist das Vorhandensein einer beherrschenden Stellung stets individuell anhand der Umstände des Einzelfalls zu bestimmen, doch kann nach dem 32. Erwägungsgrund der Verordnung

Nr. 139/2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen bei Zusammenschlüssen, die wegen des begrenzten Marktanteils der beteiligten Unternehmen nicht geeignet sind, wirksamen Wettbewerb zu behindern, davon ausgegangen werden, dass sie mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind. Ein solches Indiz besteht insbesondere dann, wenn der Marktanteil der beteiligten Unternehmen im Gemeinsamen Markt oder in einem wesentlichen Teil desselben 25 % nicht überschreitet.

Die Kommission kann daher berechtigterweise entscheiden, ihre Analyse des Wettbewerbs nicht auf bestimmte von einem Zusammenschluss betroffene Märkte auszudehnen, nachdem sie festgestellt hat, dass die Anteile, die die Beteiligten nach dem Zusammenschluss auf diesen Märkten halten würden, unter 20 % lägen.

(vgl. Randnrn. 149, 151)

8. Auf dem Gebiet der Fusionskontrolle verfügt die Kommission vor allem bei wirtschaftlichen Beurteilungen über einen Beurteilungsspielraum. Der Beachtung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung in Verwaltungsverfahren gewährten Garantien, zu denen die Sorgfaltspflicht gehört, kommt daher auf diesem Gebiet eine um so größere Bedeutung zu.

Die Beachtung der Sorgfaltspflicht erlegt der Kommission auf diesem Gebiet auf, sorgfältig und unparteiisch alle relevanten Gesichtspunkte des Einzelfalls zu untersuchen. Sie muss daher mit der gebührenden Sorgfalt die für die Ausübung ihres Ermessens maßgeblichen tatsächlichen und rechtlichen Umstände feststellen, indem sie die für die Ausübung dieses Ermessens unerlässlichen Fakten zusammenträgt, die erhebliche Auswirkungen auf das Ergebnis des Entscheidungsprozesses haben können. Diese Verpflichtung bedeutet, dass die Kommission erstens gehalten ist, sowohl die ihr von den Anmeldern als auch die ihr von am Verfahren aktiv beteiligten Dritten mitgeteilten Fakten und Informationen zu berücksichtigen, und dass sie zweitens diese Fakten gegebenenfalls durch Marktuntersuchungen oder an die Marktteilnehmer gerichtete Auskunftsverlangen ermitteln muss.

Allerdings ist auf dem Gebiet der Fusionskontrolle das Erfordernis der Beachtung der durch die Gemeinschaftsrechtsordnung in Verwaltungsverfahren gewährten Garantien, zu der die Kommission verpflichtet ist, und damit auch das Erfordernis der Beachtung der Sorgfaltspflicht, im Einklang mit dem Beschleunigungsgebot auszulegen, das die allgemeine Systematik der Verordnung Nr. 139/2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen kennzeichnet und der Kommission bei der Ausübung ihres Ermessens die Einhaltung strenger Fristen auferlegt. Angesichts dieses Gebots und dieser Fristen kann die Kommission nicht verpflichtet sein, alle bei ihr eingehenden Informationen zu überprüfen, sofern keine Indizien für die Unrichtigkeit der mitgeteilten

Informationen vorliegen. Denn auch wenn die der Kommission obliegende Verpflichtung zur Durchführung einer sorgfältigen und unparteiischen Prüfung ihr nicht erlaubt, sich auf Umstände oder Informationen zu stützen, die nicht als wahr angesehen werden können, hat das Beschleunigungsgebot doch zur Folge, dass sie die Glaubhaftigkeit und Zuverlässigkeit aller ihr übermittelten Informationen nicht selbst in allen Einzelheiten überprüfen kann, da das Fusionskontrollverfahren zwangsläufig in gewissem Maße Vertrauen voraussetzt. Im Übrigen sind in den Rechtsvorschriften auf dem Gebiet der Fusionskontrolle verschiedene Maßnahmen vorgesehen, die von der Übermittlung unrichtiger und irreführender Informationen abhalten sollen und diese bestrafen. Die Anmelder sind nämlich ausdrücklich verpflichtet, der Kommission wahrheitsgemäß und vollständig die Tatsachen und Umstände mitzuteilen, die für die Entscheidung von Bedeutung sind, wobei diese Verpflichtung in Art. 14 der Verordnung Nr. 139/2004 mit Sanktionen bewehrt ist, und die Kommission kann die Entscheidung über die Vereinbarkeit auch widerrufen, wenn sie auf unrichtigen Angaben beruht, die von einem der beteiligten Unternehmen zu vertreten sind, oder wenn sie durch Irreführung herbeigeführt worden ist.

(vgl. Randnrn. 164-166, 184-185)

9. Die Kommission verstößt nicht gegen ihre Begründungspflicht, wenn sie bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnis hinsichtlich der Zusammenschlüsse in ihrer

Entscheidung nicht genau die Gründe für die Würdigung bestimmter Aspekte des Zusammenschlusses darlegt, die ihrer Ansicht nach offenkundig neben der Sache liegen oder keine oder eine eindeutig untergeordnete Bedeutung für die Einschätzung dieses Zusammenschlusses haben. Ein solches Erfordernis wäre nämlich schwerlich mit dem Beschleunigungsgebot und den kurzen Verfahrensfristen vereinbar, die die Kommission bei der Ausübung ihrer Kontrollbefugnis hinsichtlich der Zusammenschlüsse einhalten muss und die zu den besonderen Umständen eines Verfahrens zu deren Kontrolle gehören.

gemäß der Verordnung Nr. 139/2004 erlassen werden, nicht auf alle vor ihr geltend gemachten Fakten und Argumente, einschließlich solcher von eindeutig untergeordneter Bedeutung für die vorzunehmende Würdigung, einzugehen braucht, doch die Tatsachen und rechtlichen Erwägungen anführen, denen nach dem Aufbau der Entscheidung eine wesentliche Bedeutung zukommt.

(vgl. Randnrn. 192-194)

Daher ist, sofern die Kommission nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. b der Verordnung Nr. 139/2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen einen Zusammenschluss für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt, der Begründungspflicht genügt, wenn in der Entscheidung deutlich dargelegt ist, aus welchen Gründen die Kommission der Meinung ist, dass der fragliche Zusammenschluss, gegebenenfalls nach entsprechenden Änderungen durch die beteiligten Unternehmen, keinen Anlass zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt gibt.

In diesem Zusammenhang muss die Kommission, auch wenn sie in der Begründung von Entscheidungen, die

10. Im Verfahren der gemeinschaftlichen Fusionskontrolle wird Dritten, die ein hinreichendes Interesse darlegen, durch Art. 18 Abs. 4 der Verordnung Nr. 139/2004 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen und durch Art. 16 Abs. 1 der Verordnung Nr. 802/2004 zur Durchführung der Verordnung Nr. 139/2004 ausdrücklich ein Recht auf Anhörung eingeräumt. Diese Dritten haben auf entsprechenden Antrag ein Recht auf Anhörung durch die Kommission, um zu den für sie nachteiligen Wirkungen des angemeldeten Zusammenschlussvorhabens Stellung zu nehmen, wobei aber dieses Recht mit der Beachtung der Verteidigungsrechte der am Zusammenschluss Beteiligten auf der einen und dem Hauptziel der Verordnung, der Sicherstellung einer wirksamen Kontrolle und der Rechtssicherheit für die der Verordnung unterliegenden Unternehmen, auf der anderen Seite in Einklang zu bringen ist.

Der Umstand, dass sich ein Dritter bei einem Treffen mit der Kommission nicht in seiner Sprache äußern kann, könnte das Verwaltungsverfahren nur dann fehlerhaft machen, wenn dargetan würde, dass dies nachteilige Folgen hatte, wie z. B. die Unmöglichkeit für den Dritten, bestimmte Gesichtspunkte oder Argumente vorzutragen, und so verhindert wird, dass diese bei der Prüfung durch die Kommission Berücksichtigung finden.

(vgl. Randnrn. 201-202, 211)

11. Die antragstellende Partei muss, damit das Gericht feststellen kann, ob die Anordnung der Vorlage bestimmter Unterlagen dem ordnungsgemäßen Ablauf des Verfahrens dienlich ist, die erbetenen Dokumente bezeichnen und dem Gericht

zumindest einen Anhaltspunkt dafür geben, dass diese Dokumente für das Verfahren zweckdienlich sind.

Zwar kann sich die Kommission nicht auf Schriftstücke stützen, die weder dem Gericht noch dem Kläger zugänglich gemacht worden sind, doch rechtfertigt dieser Umstand allein als solcher keine Anordnung des Gerichts auf Vorlage der Schriftstücke nach Art. 64 der Verfahrensordnung. Nur wenn der Kläger substantiiert vorträgt, dass diese Schriftstücke für die Entscheidung der Rechtssache erforderlich und einschlägig seien, kann das Gericht eine solche verfahrensleitende Maßnahme anordnen.

(vgl. Randnr. 218)