

URTEIL DES GERICHTSHOFES
9. August 1994 *

In der Rechtssache C-327/91

Französische Republik, vertreten durch Jean-Pierre Puissochet, Direktor der Abteilung Rechtssachen im Außenministerium, und Géraud de Bergues, Secrétaire adjoint principal für auswärtige Angelegenheiten in diesem Ministerium, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Französische Botschaft, 9, boulevard du Prince Henri, Luxemburg,

Klägerin,

unterstützt durch

Königreich Spanien, vertreten durch Alberto José Navarro González, Generaldirektor für die rechtliche und institutionelle Koordinierung in Gemeinschaftsangelegenheiten, und Gloria Calvo Díaz, Abogado del Estado, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Spanische Botschaft, 4—6, boulevard Emmanuel Servais, Luxemburg,

und

Königreich der Niederlande, vertreten durch A. Bos, Rechtsberater im Außenministerium, und J.W. de Zwaan, stellvertretender Rechtsberater im

* Verfahrenssprache: Französisch.

Außenministerium, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Niederländische Botschaft, 5, rue C. M. Spoo, Luxemburg,

Streithelfer,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Rechtsberaterin Marie-José Jonczy sowie Pieter-Jan Kuyper und Julian Currall, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigte, Zustellungsanschrift: Georgios Kremlis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

wegen Nichtigerklärung des Abkommens zwischen der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika und der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Anwendung ihrer Wettbewerbsgesetze, das am 23. September 1991 unterzeichnet wurde und in Kraft getreten ist,

erläßt

DER GERICHTSHOF

unter Mitwirkung des Präsidenten O. Due, der Kammerpräsidenten G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Diez de Velasco und D. A. O. Edward (Berichter-

statter) sowie der Richter C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn und J. L. Murray,

Generalanwalt: G. Tesaro
Kanzler: J.-G. Giraud

aufgrund des Sitzungsberichts,

nach Anhörung der Beteiligten in der Sitzung vom 6. Juli 1993,

nach Anhörung der Schlußanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 16. Dezember 1993,

folgendes

Urteil

- ¹ Die Französische Republik hat mit Klageschrift, die am 16. Dezember 1991 bei der Kanzlei des Gerichtshofes eingereicht worden ist, gemäß Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag und Artikel 33 EGKS-Vertrag beantragt, das von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und der Regierung der Vereinigten Staaten von Amerika unterzeichnete Abkommen über die Anwendung ihrer Wettbewerbsgesetze, unterzeichnet am 23. September 1991 (Abkommen), für nichtig zu erklären.
- ² Das Abkommen wurde in Washington von Attorney General W. P. Barr und der Präsidentin der Federal Trade Commission L. Steiger im Namen der Regierung der

Vereinigten Staaten und vom Vizepräsidenten der Kommission Sir Leon Brittan im Namen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften unterzeichnet.

3 Nach Artikel 1 Absatz 2 ist unter „Wettbewerbsgesetz(e)“ zu verstehen:

(i) für die Europäischen Gemeinschaften: Artikel 85 bis 90 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die Verordnung Nr. 4064/89 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen, Artikel 65 und 66 des Vertrages über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und ihre Durchführungsbestimmungen, insbesondere die Entscheidung Nr. 24/54 der Hohen Behörde,

(ii) für die Vereinigten Staaten von Amerika: Sherman Act (15 U. S. C. §§ 1 bis 7), Clayton Act (15 U. S. C. §§ 12 bis 27), Wilson Tariff Act (15 U. S. C. §§ 8 bis 11) und Federal Trade Commission Act (15 U. S. C. §§ 41 bis 68) mit Ausnahme der Bestimmungen über den Verbraucherschutz“.

4 Für „Wettbewerbsbehörden“ gilt folgende Definition:

„...“

(i) für die Europäischen Gemeinschaften: die Kommission der Europäischen Gemeinschaften im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Wettbewerbsregeln der Europäischen Gemeinschaften,

(ii) für die Vereinigten Staaten: die Antitrust Division des United States Department of Justice und die Federal Trade Commission.

...“

5 Ziel des Abkommens ist die Förderung der Zusammenarbeit sowie die Einschränkung der Möglichkeiten für Meinungsunterschiede und der Auswirkungen von Abweichungen zwischen den Parteien bei der Durchführung ihrer Wettbewerbsgesetze (Artikel I Absatz 1).

6 Zu diesem Zweck sieht es vor, daß die Parteien einander mitteilen, wenn ihre Wettbewerbsbehörden der Auffassung sind, daß deren Anwendungsmaßnahmen wichtige Belange der anderen Partei berühren könnten (Artikel II), ferner den Austausch gewisser Informationen über Fragen von gegenseitigem Interesse bei der Anwendung der Wettbewerbsgesetze (Artikel III), die Abstimmung im Bereich der Anwendungsmaßnahmen (Artikel IV) sowie gegenseitige Konsultationsverfahren (Artikel VII).

- 7 Artikel V sieht darüber hinaus eine Zusammenarbeit bei wettbewerbswidrigen Verhaltensweisen im Gebiet einer Partei vor, welche wichtige Belange der anderen Partei beeinträchtigen (positive comity). In einem solchen Fall kann die Partei, deren wichtige Belange beeinträchtigt sind, dies der anderen Partei mitteilen und diese ersuchen, ihre Wettbewerbsbehörden anzuweisen, geeignete Anwendungsmaßnahmen zu ergreifen. Um Konflikte zu vermeiden, sieht Artikel VI vor, daß die Parteien sich bemühen, die wichtigen Belange der jeweils anderen Partei in allen Stufen ihrer Anwendungsmaßnahmen zu berücksichtigen (traditional comity).
- 8 Die Vertraulichkeit der Informationen wird durch Artikel VIII gewährleistet, nach dem die Parteien nicht verpflichtet sind, Informationen an die andere Partei weiterzuleiten, wenn die Weiterleitung gesetzlich verboten ist oder mit wichtigen Belangen der Partei, die im Besitz dieser Informationen ist, unvereinbar wäre.
- 9 Nach Artikel IX darf das Abkommen „nicht auf eine Weise ausgelegt werden, die mit den bestehenden Gesetzen unvereinbar wäre oder Änderungen an den Gesetzen der Vereinigten Staaten von Amerika oder der Europäischen Gemeinschaften oder ihrer Bundesstaaten bzw. Mitgliedstaaten erfordern würde“.
- 10 Artikel X regelt die Form des Mitteilungsaustausches: mündlich, fernmündlich, schriftlich oder durch Telefax.
- 11 Nach Artikel XI Absatz 1 tritt das Abkommen mit seiner Unterzeichnung in Kraft. Nach Absatz 2 endet es 60 Tage, nachdem eine Partei der anderen Partei schriftlich mitgeteilt hat, daß sie die Beendigung begehrt. Nach Absatz 3 überprüfen die Parteien die Funktionsweise des Abkommens spätestens 24 Monate nach seinem Inkrafttreten.

- 12 Das Abkommen wurde nicht im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht.

Zulässigkeit

- 13 Die Kommission wirft in der Klagebeantwortung die Frage auf, ob die Französische Republik nicht anstelle des Abkommens selbst die Entscheidung hätte angreifen müssen, mit der sie ihren Vizepräsidenten zur Unterzeichnung des Abkommens mit den Vereinigten Staaten in ihrem Namen ermächtigt habe.
- 14 Nach Artikel 173 Absatz 1 EWG-Vertrag ist eine Klage bereits dann zulässig, wenn die angefochtene Handlung die Handlung eines Organs ist und Rechtswirkungen erzeugt (vgl. Urteil vom 31. März 1971 in der Rechtssache 22/70, Kommission/Rat, AETR, Slg. 1971, 263).
- 15 Das Abkommen soll seinem Wortlaut nach Rechtswirkungen erzeugen. Folglich muß die Handlung, durch die die Kommission das Abkommen schließen wollte, mit der Nichtigkeitsklage anfechtbar sein.
- 16 Die Ausübung der Kompetenzen, die den Gemeinschaftsorganen im internationalen Verkehr zustehen, darf nämlich der gerichtlichen Rechtmäßigkeitskontrolle nach Artikel 173 EWG-Vertrag nicht entzogen werden.
- 17 Die Klage der Französischen Republik ist als Klage gegen die Handlung zu sehen, mit der die Kommission das Abkommen schließen wollte. Diese Klage ist damit zulässig.

Begründetheit

- 8 Die Französische Republik stützt ihre Klage auf drei Rügen. Die Kommission sei zum Abschluß eines solchen Abkommens nicht zuständig; das Abkommen sei nicht begründet, die Rechtssicherheit verletzt; auch liege ein Verstoß gegen das gemeinschaftliche Wettbewerbsrecht vor.

Die erste Rüge

- 19 Artikel 228 Absatz 1 EWG-Vertrag in der maßgeblichen Fassung lautete wie folgt:

„Soweit dieser Vertrag den Abschluß von Abkommen zwischen der Gemeinschaft und einem oder mehreren Staaten oder einer internationalen Organisation vorsieht, werden diese Abkommen von der Kommission ausgehandelt. Sie werden vorbehaltlich der Zuständigkeiten, welche die Kommission auf diesem Gebiet besitzt, durch den Rat geschlossen; dieser hört zuvor das Europäische Parlament in allen Fällen, in denen der Vertrag dies vorsieht.“

- 20 Die Französische Republik macht zunächst geltend, diese Bestimmung behalte die Kompetenz für den Abschluß völkerrechtlicher Verträge ausdrücklich dem Rat vor. Die Kommission verfüge auf diesem Gebiet nur über eine Verhandlungsbefugnis. Mit dem Abschluß des Abkommens habe sie daher ihre Kompetenzen überschritten.
- 21 Die Kommission hält dem entgegen, das Abkommen sei in Wirklichkeit ein Verwaltungsabkommen, für dessen Abschluß sie zuständig sei. Eine Nichterfüllung

des Abkommens könne angesichts der mit dem Abkommen begründeten Verpflichtungen nicht zu einer völkerrechtlichen Haftung der Gemeinschaft führen, sondern zu seinem schlichten Erlöschen.

- 22 Artikel IX des Abkommens verbiete darüber hinaus den Parteien, das Abkommen in einer Weise auszulegen, die mit den bestehenden Gesetzen (bei den Europäischen Gemeinschaften zudem auch mit dem Recht der Mitgliedstaaten) unvereinbar wäre oder Änderungen an den Gesetzen erfordern würde.
- 23 Wie bereits festgestellt, erzeugt das Abkommen Rechtswirkungen.
- 24 Nur die Gemeinschaft, die gemäß Artikel 210 EWG-Vertrag Rechtspersönlichkeit besitzt, kann sich durch den Abschluß von Abkommen mit einem Drittstaat oder einer internationalen Organisation verpflichten.
- 25 Ganz zweifelsfrei kann das Abkommen daher nur die Europäischen Gemeinschaften binden. Es handelt sich somit sehr wohl um eine internationale Übereinkunft zwischen einem Staat und einer internationalen Organisation im Sinne des Artikels 2 Absatz 1 Buchstabe a) i) des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge zwischen Staaten und internationalen Organisationen oder zwischen internationalen Organisationen. Sollte die Kommission das Abkommen nicht durchführen, könnte dies somit die Haftung der Gemeinschaft auf völkerrechtlicher Ebene auslösen.
- 26 Damit ist zu prüfen, ob die Kommission gemeinschaftsrechtlich zum Abschluß eines solchen Abkommens befugt war.

- 27 Wie der Gerichtshof im Gutachten 1/75 vom 11. November 1975 (Slg. 1975, 1355) dargelegt hat, ist der Begriff „Abkommen“ in Artikel 228 EWG-Vertrag in einem allgemeinen Sinne zu verstehen und soll jede von Völkerrechtssubjekten eingegangene bindende Verpflichtung ungeachtet ihrer Form erfassen.
- 28 Wie der Generalanwalt in Nr. 37 seiner Schlußanträge ausgeführt hat, stellt Artikel 228 zudem für den Abschluß von Verträgen eine eigene, allgemeine Bestimmung von verfassungsmäßiger Bedeutung insofern dar, als er den Gemeinschaftsorganen bestimmte Kompetenzen verleiht. Zur Schaffung eines Gleichgewichts zwischen diesen Organen sieht er vor, daß die Abkommen zwischen der Gemeinschaft und einem oder mehreren Staaten von der Kommission ausgehandelt und dann durch den Rat abgeschlossen werden; dieser hat zuvor das Europäische Parlament in den Fällen zu hören, in denen der EWG-Vertrag dies vorsieht. Jedoch steht die Vertragsabschlußkompetenz dem Rat „vorbehaltlich der Zuständigkeiten [zu], welche die Kommission auf diesem Gebiet besitzt“.
- 29 Die Französische Republik trägt vor, die Zuständigkeiten, welche die Kommission besitze, beschränkten sich auf die Abkommen, die die Kommission zur Anerkennung der Reiseausweise der Gemeinschaft schließen könne (Artikel 7 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Gemeinschaften). Sie könnten sich vielleicht auch noch auf den Abschluß von Abkommen erstrecken, die als Verwaltungs-oder Arbeitsabkommen anzusehen seien; zu diesen zählten etwa die Anknüpfung von Beziehungen zu den Organen der Vereinten Nationen und zu anderen internationalen Organisationen, die in Artikel 229 EWG-Vertrag erwähnt seien.
- 30 Die Kommission stützt sich demgegenüber auf die Praxis von Abkommen, die sie als internationale Verwaltungsabkommen einstuft. Sie trägt zunächst vor, die in Artikel 228 vorgesehene Ausnahmeregelung dürfe nicht so eng ausgelegt werden, wie dies die Französische Republik tue. Hätten die Verfasser des EWG-Vertrags

nämlich ihre Vertragsabschlußkompetenz tatsächlich beschränken wollen, so hätte Artikel 228 in seiner französischen Fassung dem Rat die Kompetenz „sous réserve des compétences *attribuées* [übertragen] à la Commission“ und nicht „*reconnues* [zuerkannt] à la Commission“ eingeräumt.

- 31 Die Verwendung des Ausdrucks „reconnues“ in der französischen Fassung belege, daß der Kommission Kompetenzen aus anderen Quellen als dem EWG-Vertrag, etwa aus der Organpraxis, zuwachsen könnten. Außerdem ergebe sich aus einer Analogie zu Artikel 101 Absatz 3 EAG-Vertrag, daß die Kommission Abkommen und Vereinbarungen, deren Durchführung keine Mitwirkung des Rates erfordere und im Rahmen des betreffenden Haushaltsplans möglich sei, von der Kommission allein ausgehandelt und abgeschlossen würden, sofern keine neuen finanziellen Lasten für die Gemeinschaft begründet würden; jedoch sei der Rat ständig zu unterrichten.
- 32 Dem ist nicht zu folgen.
- 33 Zum einen stellt der Ausdruck „sous réserve des compétences reconnues à la Commission“ eine Ausnahme zu der Regel dar, daß der Rat zum Abschluß völkerrechtlicher Abkommen zuständig ist.
- 34 Dann handelt nach Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 EWG-Vertrag „jedes Organ ... nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse“. Damit kann der Ausdruck „reconnues“ in der französischen Fassung des Artikels 228 EWG-Vertrag nichts anderes bedeuten als „attribuées“.
- 35 Weiter verwenden andere Sprachfassungen des Artikels 228 Ausdrücke, die dem Begriff der Übertragung näherstehen als dem der Zuerkennung. Das gilt insbesondere für die dänische („som på dette område er tillagt Kommissionen“), die deutsche („der Zuständigkeit, welche die Kommission auf diesem Gebiet besitzt“), die

niederländische („van de aan de Commissie te dezer zake toegekende bevoegdheden“) und die englische („the powers vested in the Commission in this field“) Fassung.

- 36 Schließlich kann jedenfalls eine schlichte Praxis die Vorschriften des EWG-Vertrags nicht überspielen.
- 37 Dem kann die Kommission nicht entgegenhalten, Artikel 228 EWG-Vertrag erkenne ihr eine Kompetenz ähnlich der ihr in Artikel 101 Absatz 3 EAG-Vertrag zuerkannten zu.
- 38 Wie der Generalanwalt in Nr. 26 seiner Schlußanträge zu Recht ausgeführt hat, sieht diese Bestimmung ein völlig anderes Verfahren als Artikel 228 EWG-Vertrag vor.
- 39 Zudem wurden der EWG-und der EAG-Vertrag parallel ausgehandelt und am selben Tag unterzeichnet, so daß die Verfasser der beiden Verträge, wenn sie der Kommission dieselben Kompetenzen hätten zuweisen wollen, dies ausdrücklich getan hätten.
- 40 Die Kommission hält der Rüge der Französischen Republik ein letztes Argument entgegen. Ihre Zuständigkeit zum Abschluß völkerrechtlicher Abkommen sei im vorliegenden Fall besonders klar, da der EWG-Vertrag ihr im Wettbewerbsrecht besondere Kompetenzen zuweise. Kraft des Artikels 89 EWG-Vertrag und der Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962, Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages (ABl. 1962, 13, S. 204), achte die Kommission auf die Verwirklichung der in den Artikeln 85 und 86 EWG-Vertrag niedergelegten Grundsätze sowie auf die Einhaltung der Verordnung (EWG)

Nr. 4064/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen (ABl. 1990, L 257, S. 14).

- 41 Auch dem ist nicht zu folgen. Selbst wenn die Kommission intern die Zuständigkeit zum Erlass von Einzelmaßnahmen zur Durchführung der Wettbewerbsregeln hat — dieses Gebiet wird vom Abkommen erfaßt —, so ändert diese interne Kompetenz doch nichts an der Kompetenzaufteilung zwischen den Gemeinschaftsorganen beim Abschluß völkerrechtlicher Abkommen, die Artikel 228 EWG-Vertrag regelt.
- 42 Der Rüge, die Kommission sei zum Abschluß des streitigen Abkommens nicht zuständig gewesen, ist somit stattzugeben.
- 43 Ohne daß die übrigen Klagegründe der Französischen Republik noch geprüft zu werden bräuchten, ist daher die Handlung, mit der die Kommission das Abkommen mit den Vereinigten Staaten über die Anwendung der Wettbewerbsgesetze der Europäischen Gemeinschaften und der Vereinigten Staaten schließen wollte, für nichtig zu erklären.

Kosten

- 44 Nach Artikel 69 § 2 der Verfahrensordnung trägt die unterliegende Partei die Kosten. Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ist mit ihrem Vorbringen unterlegen. Sie hat daher ihre eigenen Kosten ebenso wie diejenigen der Französischen Republik zu tragen.

- 45 Nach Artikel 69 § 4 der Verfahrensordnung tragen das Königreich Spanien und das Königreich der Niederlande, die zur Unterstützung der Anträge der Französischen Republik beigetreten sind, ihre eigenen Kosten.

Aus diesen Gründen

hat

DER GERICHTSHOF

für Recht erkannt und entschieden:

- 1) Die Handlung, mit der die Kommission der Europäischen Gemeinschaften das Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika über die Anwendung der Wettbewerbsgesetze der Europäischen Gemeinschaften und der Vereinigten Staaten, unterzeichnet und in Kraft getreten am 23. September 1991, schließen wollte, wird für nichtig erklärt.
- 2) Die Kommission trägt ihre eigenen Kosten ebenso wie diejenigen der Französischen Republik.
- 3) Das Königreich Spanien und das Königreich der Niederlande tragen ihre eigenen Kosten.

Due

Mancini

Moitinho de Almeida

Diez de Velasco

Edward

Kakouris

Joliet

Schockweiler

Rodríguez Iglesias

Grévisse

Zuleeg

Kapteyn

Murray

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 9. August 1994.

Der Kanzler

Der Präsident

R. Grass

O. Due