SCHLUSSANTRÄGE DES GENERALANWALTS DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

vom 28. Januar 1999 *

1. „Ich will lieber eine Ungerechtigkeit begehen als Unordnung ertragen." Mit diesen kategorischen Worten — die ich in ihrer Absolutheit sogleich zurückweisen möchte — hat Johann Wolfgang von Goethe [1] zu dem Problem Stellung genommen, das wahrscheinlich in jeder Rechtsordnung das vielschichtigste darstellt: zu dem Spannungsverhältnis zwischen dem Streben nach Gerechtigkeit einerseits und der Notwendigkeit, Rechtssicherheit zu gewährleisten, andererseits.

2. Das Rechtsmittel, über das der Gerichtshof vorliegend zu entscheiden hat, präsentiert sich unter der Fassade einer trügerischen Einfachheit. Es geht darum, ob die Kommission verpflichtet ist, Sanktionen zurückzunehmen, deren materielle Ungültigkeit sich aus einem Urteil des Gerichtshofes unschwer ableiten läßt. Es bedarf nur einer geringen Vertiefung der Dinge, um den schwierigen Konflikt zwischen den beiden oben erwähnten Werten — materielle Gerechtigkeit und Rechtssicherheit — sichtbar werden zu lassen.

Nach Auffassung der Rechtsmittelgegnerinnen ergibt sich die Verpflichtung der Kommission, dem genannten Urteil nachzukommen, aus dem weitgefaßten Wortlaut von Artikel 176 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (im folgenden: Vertrag). Die Kommission meint dagegen, nach Ablauf der Zweimonatsfrist des Artikels 173 würden die Entscheidungen, die hätten angegriffen werden können, unanfechtbar und blieben daher gemäß Artikel 189 in allen ihren Teilen weiterhin für ihre Adressaten verbindlich.

Die Frage geht weit über die Auslegung der genannten Bestimmungen hinaus und macht es erforderlich, die allgemeinen Rechtsgrundsätze heranzuziehen. Wenn einerseits das Legalitätsprinzip u. a. verlangt, daß die Rechtsordnung mit Nichtigkeit behaftete Handlungen aus ihrem Bestand ausscheidet, läßt andererseits die Rechtssicherheit, konkreter gesprochen die Unangreifbarkeit der bestandskräftigen Verwaltungshandlungen die — zumindest formale — Heilung solcher Mängel zu, wenn die für die Einlegung eines Rechtsbehelfs festgelegten Fristen verstrichen sind. Im folgenden werde ich kurz auf das angefochtene Urteil und die Rechtsmittelgründe eingehen, das Vorgehen, zu dem — meiner Ansicht nach — jedes Gemeinschaftsorgan in einer dem vorliegenden Fall gleichartigen Lage verpflichtet ist, systematisch darzustellen suchen und schließlich die genannten Kriterien auf den vorliegenden Fall anwenden.

* Originalsprache: Spanisch.

1 — In seiner den gesammelten Werken des Autors (Verlag Aguilar, Madrid, 1963) vorangestellten Lebensbeschreibung Goethes führt Rafael Cansinos Assens aus: „Die Ordnung ist Goethe heilig. Alles eher als Anarchie" (S. 268). Goethe lehnt außerdem selbst ein eingeschränktes allgemeines Wahlrecht, die Pressefreiheit und die Meinungsfreiheit ab (S. 269). Er kann daher in einer modernen demokratischen Gesellschaft nicht als Gewährsmann in Anspruch genommen werden.

I — Sachverhalt

3. Die sieben Rechtsmittelgegnerinnen verkörpern — aus eigenem Recht oder als Rechtsnachfolgerinnen — zehn der elf schwedischen Adressaten der Zellstoffentscheidung (siehe unten, Nrn. 7 ff.).

4. In den siebziger Jahren pflegten die Hersteller von für die Produktion von hochwertigem Papier bestimmtem Sulfatzellstoff langfristige Lieferverträge mit einer Dauer von bis zu fünf Jahren abzuschließen. Gemäß diesen Verträgen räumte der Hersteller seinen Kunden die Möglichkeit ein, in jedem Quartal eine Mindestmenge von Zellstoff zu einem Preis zu kaufen, der nicht über dem zu Beginn dieses Zeitraums angekündigten Preis lag. Den Kunden ihrerseits stand es frei, eine größere oder kleinere Menge zu kaufen, als für sie reserviert worden war; auch konnten sie Rabatte auf den angekündigten Preis aushandeln.

5. Die „vierteljährlichen Ankündigungen" stellten eine ständige Praxis auf dem europäischen Zellstoffmarkt dar. Das System war in der Weise gestaltet, daß die Hersteller ihren Kunden und Vertretern einige Wochen, gelegentlich auch einige Tage, vor Beginn eines jeden Quartals die im allgemeinen in US-Dollar festgesetzten Preise mitteilten, die sie während dieser Zeit in Rechnung zu stellen gedachten. Diese Preise wurden üblicherweise in der Fachpresse veröffentlicht.

6. Die den Kunden letztlich berechneten Preise („tatsächliche Verkaufspreise") konnten mit den angekündigten Preisen übereinstimmen oder niedriger liegen, wenn den Käufern in verschiedenen Formen Rabatte oder Zahlungserleichterungen gewährt wurden.

A — *Die Zellstoffentscheidung vom 19. Dezember 1984*

7. Bereits 1977 ließ die Kommission verlauten, sie habe bei der Zellstoffindustrie eine Reihe von möglicherweise wettbewerbsbeschränkenden Praktiken und Vereinbarungen festgestellt. Nach Abschluß des entsprechenden Verwaltungsverfahrens, das gegen 57 Hersteller und Verbände von Herstellern von Zellstoff eingeleitet worden war, teilte die Kommission jedem einzelnen von ihnen die entsprechenden Beschwerdepunkte mit. Am 19. Dezember 1984 erließ die Kommission die Entscheidung 85/202/EWG [2] betreffend ein Verfahren nach Artikel 85 des Vertrages (im folgenden: Zellstoffentscheidung).

In dieser Entscheidung stellte die Kommission fest, 40 Zellstoffhersteller und drei ihrer Berufsverbände hätten sich unter

2 — Entscheidung betreffend ein Verfahren nach Artikel 85 des EWG-Vertrags (IV/29.725 — Zellstoff) (ABl. 1985, L 85, S. 1); verbindlich ist nur die englische Fassung.

Verstoß gegen Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages über die Preise verständigt. Gegen 36 dieser Adressaten, darunter neun in Schweden ansässige, wurden Geldbußen zwischen 50 000 ECU und 500 000 ECU verhängt.

8. In Artikel 1 Nummer 1 der Entscheidung stellte die Kommission fest, neun der schwedischen Adressaten sowie andere — finnische, US-amerikanische, kanadische und norwegische — Hersteller hätten sich von 1975 bis 1981 oder während eines Teils dieses Zeitraums über die Preise von für Länder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bestimmtem Zellstoff abgestimmt.

9. In Artikel 1 Nummer 2 hieß es, u. a. alle schwedischen Adressaten hätten dadurch gegen Artikel 85 des Vertrages verstoßen, daß sie die in bestimmten Ländern der Gemeinschaft in Rechnung zu stellenden tatsächlichen Verkaufspreise abgestimmt hätten.

10. In Artikel 1 Nummer 5 wurde bestimmten Herstellern, darunter allen Rechtsmittelgegnerinnen, vorgeworfen, sie hätten in Verträgen mit Abnehmern in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über die Lieferung von Zellstoff Klauseln verwendet, die die Ausfuhr oder den Weiterverkauf des an diese Abnehmer gelieferten Zellstoffs untersagten.

11. Ein der Entscheidung beigefügter Anhang enthielt eine Verpflichtungserklärung, die ein großer Teil der Adressaten gegenüber der Kommission abgegeben hatte. Hiernach verpflichteten sich die Betroffenen, den größeren Teil ihrer Verkäufe in der Währung des Käufers zu vereinbaren und in Rechnung zu stellen; ihre Preise nicht vierteljahresweise anzukündigen, sondern sie „bis auf weiteres" beizubehalten; ihre Preise lediglich den in der Verpflichtungserklärung genannten Adressaten mitzuteilen; bestimmte wechselseitige Abstimmungen zu beenden; schließlich ihren Käufern keine Ausfuhr- oder Wiederverkaufsverbote mehr aufzuerlegen.

B — *Das Urteil des Gerichtshofes vom 27. September 1988*

12. 28 Adressaten der Entscheidung — zu denen keiner der schwedischen Adressaten gehörte — erhoben vor dem Gerichtshof Nichtigkeitsklage [3]. Mit einem ersten Urteil vom 27. September 1988 [4] entschied der Gerichtshof über bestimmte im vorliegenden Fall nicht interessierende Vorfragen

3 — Außer den schwedischen Unternehmen klagten auch ITT Rayonier Inc. sowie die norwegische, die portugiesische und die spanische Adressatin nicht. Gegen keines der vier zuletzt genannten Unternehmen waren Sanktionen verhängt worden. Überdies wurde durch Beschluß vom 20. März 1990 festgestellt, daß die amerikanische Klägerin Mead Corporation ihre Klage zurückgenommen hat.

4 — Verbundene Rechtssachen 89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 und 125/84 bis 129/85 (Ahlström u. a./Kommission, Slg. 1988, 5193).

und wies die Sachentscheidung der Fünften Kammer zu.

C — *Die Einschaltung von Sachverständigen*

13. Im sich anschließenden Verfahren beschloß der Gerichtshof mit Beschluß vom 25. November 1988, über die Frage nach der Parallelität der Preise Beweis durch Sachverständigengutachten zu erheben. Im Rahmen dieser Beweisaufnahme wurden die Sachverständigen befragt, ob die von der Kommission verwendeten Unterlagen den Schluß gestatteten, daß eine solche Parallelität zwischen den angekündigten und den tatsächlichen Verkaufspreisen bestehe. Das Sachverständigengutachten wurde am 10. April 1990 vorgelegt.

14. Mit Beschluß vom 25. Oktober 1990 ordnete der Gerichtshof die Einholung eines weiteren Sachverständigengutachtens an. Die Sachverständigen wurden aufgefordert, die Merkmale, die der Markt in dem durch die Entscheidung erfaßten Zeitraum aufgewiesen hatte, zu beschreiben und zu analysieren, und sich unter Berücksichtigung dieser Merkmale dazu zu äußern, ob der Markt bei normalem Funktionieren zu einer Struktur differenzierter oder aber einheitlicher Preise geführt hätte. Die Sachverständigen legten ihr Gutachten am 11. April 1991 vor.

15. Aus den Feststellungen der Sachverständigen ergab sich, daß sich die Einheitlichkeit der Preise plausibler durch ein normales Funktionieren des Marktes als durch eine etwaige Abstimmung erklären ließ.

D — *Das Urteil des Gerichtshofes vom 31. März 1993*

16. Nachdem Generalanwalt Darmon am 7. Juli 1992 seine eingehenden Schlußanträge vorgetragen hatte, erging das Sachurteil in dem Verfahren am 31. März 1993 [5]. Ich möchte folgende Punkte daraus hervorheben.

17. Zu der in Artikel 1 Nummer 1 der Entscheidung festgestellten Zuwiderhandlung einer verbotenen allgemeinen Abstimmung über die angekündigten Preise (siehe oben, Nr. 8), die die Kommission aus dem System der vierteljährlichen Ankündigungen abgeleitet hatte, führte der Gerichtshof folgendes aus:

„Im Anschluß an diese Darlegungen ist festzustellen, daß eine Abstimmung nicht die einzige einleuchtende Erklärung für ein Parallelverhalten darstellt. Zunächst kann das System der Preisankündigungen als eine vernünftige Reaktion darauf angesehen werden, daß der Zellstoffmarkt ein langfristiger Markt war und daß sowohl die Abnehmer als auch die Lieferanten ein Interesse daran hatten, die geschäftlichen Risiken zu verringern. Sodann läßt sich die Übereinstimmung der Zeitpunkte der Preisankündigungen als eine unmittelbare Folge der ausgeprägten Transparenz des Marktes ansehen, die nicht als eine künstliche qualifiziert werden kann. Schließlich stellen die oligopolistischen Tendenzen des Marktes sowie die besonderen Umstände der einzelnen Zeiträume eine befriedigende Erklärung für die Parallelität und die Ent-

5 — Urteil in den verbundenen Rechtssachen C-89/95, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 und C-125/85 bis C-129/85 (Ahlström u. a./Kommission, Slg. 1993, I-1307).

wicklung der Preise dar. Unter diesen Umständen ergibt sich aus dem von der Kommission festgestellten Parallelverhalten nicht der Beweis für eine Abstimmung der Preise." [6]

Der Gerichtshof kam zu dem Ergebnis, daß Artikel 1 Nummer 1 der Entscheidung mangels ernsthafter, genauer und übereinstimmender Indizien, die den Nachweis für eine Abstimmung der angekündigten Preise erbracht hätten, aufzuheben sei.

18. Zu der in Artikel 1 Nummer 2 der Entscheidung festgestellten Zuwiderhandlung einer allgemeinen Abstimmung der tatsächlichen Verkaufspreise (siehe oben, Nr. 9) führte der Gerichtshof aus, in der Mitteilung der Beschwerdepunkte sei diese Zuwiderhandlung nicht klar angesprochen worden, so daß die Adressaten nicht die Möglichkeit gehabt hätten, sich im Verwaltungsverfahren wirksam zu verteidigen. Deshalb wurde auch Artikel 1 Nummer 2 aufgehoben.

19. Was die Einfügung von Verbotsklauseln für die Ausfuhr oder den Wiederverkauf anging, die die Kommission bestimmten Unternehmen — darunter den Beteiligten des vorliegenden Rechsstreits — in Artikel 1 Nummer 5 ihrer Entscheidung vorgeworfen hatte (siehe oben, Nr. 10), so wies der Gerichtshof die Klage mit der Begründung ab, dieses — bewiesene — Verhalten stehe in Widerspruch zu Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages.

20. Nachdem der Gerichtshof die in der Entscheidung enthaltenen Bestimmungen betreffend einen Teil der dort festgestellten Verstöße für nichtig erklärt hatte, hob er die von der Kommission verhängten Geldbußen auf oder setzte sie herab.

21. Hinsichtlich des einzigen vom Gerichtshof anerkannten Verstoßes, der hier von Interesse ist, der Einfügung von Verbotsklauseln für den Weiterverkauf oder die Ausfuhr seitens bestimmter Unternehmen (Artikel 1 Nr. 5 der Entscheidung) berücksichtigte der Gerichtshof, daß

— die diesen Unternehmen auferlegten Geldbußen zugleich wegen der Verstöße verhängt worden seien, die die Kommission darin erblickt habe, daß sich die Betroffenen an der allgemeinen Abstimmung der angekündigten Preise und der tatsächlichen Verkaufspreise beteiligt hätten, er aber die entsprechenden Bestimmungen der Entscheidung aufgehoben habe;

— die genannten Klauseln zwar schwere Verstöße gegen den Vertrag darstellten,

6 — Randnr. 126, Slg. 1993, I-1613.

die Betroffenen diese Verstöße jedoch rasch abgestellt hätten;

— die Betroffenen erklärt hätten, die Einfügung der streitigen Klauseln in die Verträge oder die allgemeinen Verkaufsbedingungen sei allein auf ihre Fahrlässigkeit zurückzuführen.

Aufgrund dieser Überlegungen setzte der Gerichtshof die ursprünglichen Geldbußen, die sich auf 125 000 ECU bis 200 000 ECU belaufen hatten, auf 20 000 ECU für jedes Unternehmen herab.

22. Der Gerichtshof hob auch die Bestimmungen der der Entscheidung beigefügten Verpflichtungserklärung (siehe oben, Nr. 11) auf[7], soweit mit ihnen andere Verpflichtungen auferlegt worden waren, als sich aus den von der Kommission getroffenen Feststellungen von Verstößen ergaben, die er nicht aufhob. Es wurden mit anderen Worten diejenigen Bestimmungen für nichtig erklärt, mit denen sich die Unterzeichner verpflichtet hatten, den größeren Teil ihrer Verkäufe in der Währung des Käufers zu vereinbaren und in Rechnung zu stellen, ihre Preise nicht vierteljahresweise anzukündigen und sie lediglich den in der Verpflichtungserklärung genannten Adressaten mitzuteilen.

Tatsächlich wurde die Aufhebung der Verpflichtungserklärung nur von einigen ihrer Unterzeichner sowie von verschiedenen Unternehmen beantragt, die sie nicht unterzeichnet hatten[8].

E — *Zum Antrag auf Überprüfung der Zellstoffentscheidung*

23. Nach der Verkündung des Urteils vom 31. März 1993 richteten die schwedischen Unternehmen mit Schreiben vom 24. November des gleichen Jahres an die Kommission den Antrag, ihre Rechtslage im Licht des Urteils zu überprüfen und ihnen die gezahlten Geldbußen insoweit zurückzuerstatten, als sie ihnen wegen Verstößen auferlegt worden waren, die die Kommission in den — vom Gerichtshof aufgehobenen — Nummern 1 und 2 von Artikel 1 der Entscheidung festgestellt hatte.

24. Am 4. Februar 1994 teilte der Leiter der Generaldirektion Wettbewerb den schwedischen Unternehmen mit, die Dienststellen der Kommission seien zu dem vorläufigen Ergebnis gelangt, daß der Antrag abzuweisen sei, und räumte ihnen eine

7 — Obwohl die Kommission geltend gemacht hatte, die Verpflichtungserklärung sei eine einseitige Handlung der Unterzeichner und könne daher nicht Gegenstand einer Nichtigkeitsklage sein, war der Gerichtshof der Auffassung, die durch die Erklärung begründeten Verpflichtungen seien mit Anordnungen zur Abstellung der nachgewiesenen Verstöße gleichzusetzen. Mit der Erklärung hätten die Unterzeichner lediglich einer Entscheidung zugestimmt, zu deren einseitigem Erlaß die Kommission befugt gewesen wäre (siehe Randnrn. 180 und 181, Slg. 1993, I-1625).

8 — Diese Unternehmen hatten jedoch insoweit ein Interesse an der Aufhebung, als gegen sie erheblich höhere Geldbußen verhängt worden wären, wenn sie sich nicht zur Unterzeichnung bereit erklärt hätten.

Frist von zwei Monaten für die Einreichung von Bemerkungen ein.

25. Unter dem Datum 8. April 1994 übersandten die schwedischen Unternehmen der Kommission weitere Bemerkungen und forderten sie gleichzeitig auf, eine endgültige Entscheidung über die Rechtsfolgen des Urteils vom 31. März 1993 zu erlassen. Diesen Antrag wiederholten sie am 24. Oktober 1994 und am 21. Dezember 1994.

26. Schließlich lehnte das für Wettbewerbssachen zuständige Mitglied der Kommission unter dem Datum 4. Oktober 1995 den Antrag der Unternehmen ab. Ich gestatte mir, aus seinem Schreiben folgenden Auszug zu zitieren[9]:

„Ich kann Ihrem Verlangen nicht Folge leisten. Artikel 3 der Entscheidung legte den Herstellern jeweils für sich eine Geldbuße auf. Demgemäß hat der Gerichtshof in Nummer 7 des Tenors die Geldbußen aufgehoben oder herabgesetzt, die den Unternehmen auferlegt worden waren, die vor ihm Klage erhoben hatten. Da Ihre Mandanten keine Nichtigkeitsklage erhoben hatten, hob der Gerichtshof die Teile des Artikels 3 nicht auf, die ihnen Geldbußen auferlegt hatten; er konnte dies auch nicht tun. Die Kommission ist ihrer Verpflichtung, dem Urteil des Gerichtshofes nachzukommen, somit in vollem Umfang dadurch gerecht geworden, daß sie die von den erfolgreichen Klägerinnen gezahlten Geldbußen erstattet hat. Da das Urteil die Entscheidung insoweit nicht berührt, als sie Ihre Mandanten betrifft, war die Kommission weder verpflichtet noch auch nur berechtigt, die von Ihren Mandanten gezahlten Geldbußen zu erstatten.

Da die Zahlung durch Ihre Mandanten auf einer Entscheidung beruht, die ihnen gegenüber nach wie vor Bestand hat und nicht nur Ihre Mandanten, sondern auch die Kommission bindet, kann Ihrem Erstattungsersuchen nicht stattgegeben werden."

F — *Zu der beim Gericht erster Instanz gegen die den Antrag auf Überprüfung zurückweisende Entscheidung erhobenen Klage*

27. Mit bei der Kanzlei des Gerichts erster Instanz am 15. Dezember 1995 eingegangenem Schriftsatz erhoben die schwedischen Unternehmen eine Klage, die letztlich zu dem vorliegenden Rechtsstreit geführt hat. Sie beantragten,

— die Entscheidung der Kommission vom 4. Oktober 1995, mit der ihnen die teilweise Erstattung der Geldbußen verweigert worden war, für nichtig zu erklären;

— der Kommission aufzugeben, alles zur Durchführung des Urteils des Gerichtshofes vom 31. März 1993 Erfor-

9 — Originaltext englisch. Nichtamtliche Übersetzung.

derliche zu unternehmen, insbesondere die jeweils von ihnen entrichteten Geldbußen zu erstatten;

— der Kommission aufzugeben, vom Tag der Entrichtung der Geldbußen bis zur Rückerstattung der geforderten Beträge Zinsen auf diese zu zahlen;

— der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

28. Die Kommission ihrerseits beantragte,

— die Klage für unzulässig zu erklären;

— hilfsweise, sie als unbegründet abzuweisen;

— auf jeden Fall den damaligen Klägerinnen die Kosten aufzuerlegen.

G — *Das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 10. Juli 1997*

29. Mit Urteil vom 10. Juli 1997 [10] hat die Zweite erweiterte Kammer des Gerichts erster Instanz den Anträgen der seinerzeitigen Klägerinnen auf Nichtigerklärung der Entscheidung vom 4. Oktober 1995 stattgegeben. Gleichzeitig erklärte es die Klage insoweit für unzulässig, als beantragt worden war, der Kommission Weisungen zu erteilen. Im übrigen wurden der Kommission die Kosten auferlegt.

Im folgenden werde ich die Überlegungen des Gerichts erster Instanz zusammenfassen, soweit sie im vorliegenden Rechtsstreit von Interesse sind.

30. Das Gericht beginnt mit der Feststellung, die Zellstoffentscheidung sei zwar in Form nur eines Rechtsakts abgefaßt und veröffentlicht worden, stelle aber ein Bündel von Einzelfallentscheidungen dar. Der Gemeinschaftsrichter könne im Rahmen einer Nichtigkeitsklage lediglich über die Streitpunkte entscheiden, die die Parteien ihm unterbreitet hätten. Es weist daher die von den klagenden Unternehmen vertretene Auffassung zurück, dem Urteil vom 31. März 1993 komme die behauptete Wirkung erga omnes zu.

31. Sodann stimmt das Gericht der Ansicht zu, es liege eine Verletzung von Artikel 176 Absatz 1 des Vertrages vor, demzufolge „[d]as oder die Organe, denen das für

10 — Rechtssache T-227/95 (AssiDomän Kraft Products u. a./Kommission, Slg. 1997, II-1185).

nichtig erklärte Handeln zur Last fällt... die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergebenden Maßnahmen zu ergreifen [haben]".

32. Dem Gericht zufolge läßt sich nicht von vornherein ausschließen, daß die sich aus einem Nichtigkeitsurteil des Gerichtshofes ergebenden Maßnahmen, die ein Gemeinschaftsorgan nach Artikel 176 zu treffen hat, ausnahmsweise über den Rahmen des Rechtsstreits, der zu der Nichtigerklärung geführt hat, hinausgehen können, damit die Wirkungen der im Urteil festgestellten Rechtswidrigkeiten beseitigt werden. Hierzu verweist das Gericht auf das Urteil des Gerichtshofes Asteris u. a./Kommission vom 26. April 1988 [11] und vor allem auf das Urteil SNUPAT/Hohe Behörde vom 22. März 1961 [12].

33. Das Gericht prüft weiterhin, ob diese Rechtsprechung im bei ihm anhängigen Fall herangezogen werden kann, konkret gesprochen, ob die Kommission verpflichtet gewesen ist, die Entscheidung im Hinblick auf Adressaten zu überprüfen, die seinerzeit keine Klage erhoben, und welchen Umfang diese Verpflichtung gegebenenfalls hat.

34. Zur Beantwortung der ersten Frage führt das Gericht aus, die Feststellung einer gegen Artikel 85 Absatz 1 des Vertrages verstoßenden abgestimmten Verhaltensweise gegenüber den schwedischen Unternehmen sei auf die gleichen tatsächlichen Beweise und die gleichen wirtschaftlichen und rechtlichen Überlegungen gestützt wie diejenigen, die dem Nichtigkeitsurteil gegenüber den Parteien zugrunde gelegen haben, die Klage erhoben hätten. Unter diesen Umständen wäre es mit dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit nicht vereinbar, wenn die Kommission nicht gehalten wäre, ihre ursprüngliche Entscheidung zu überprüfen.

35. Was das Ausmaß der von der Kommission vorzunehmenden Überprüfung angeht, so gelangt das Gericht zunächst zu dem Schluß, nichts im Gemeinschaftsrecht stehe einer Rückerstattung von Geldbußen durch die Kommission entgegen. Sodann stellt es fest, „die Kommission [sei]... nach den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der ordnungsgemäßen Verwaltung gehalten, [die] Geldbußen, für die es keine Rechtsgrundlage gibt, zu erstatten, soll Artikel 176 nicht jede praktische Wirksamkeit verlieren". [13]

II — Zu dem Rechtsmittel und den geltend gemachten Rechtsmittelgründen

36. Mit bei der Kanzlei des Gerichtshofes am 4. September 1997 eingegangenem Schriftsatz hat die Kommission das vorliegende Rechtsmittel eingelegt, das auf folgende drei Gründe gestützt ist:

— unrichtige Auslegung von Artikel 176 des Vertrages;

11 — Verbundene Rechtssachen 97/86, 193/86, 99/86 und 215/86, Slg. 1988, 2181.

12 — Verbundene Rechtssachen 42/59 und 49/59, Slg. 1961, 111.

13 — Randnr. 92, Slg. 1997, II-1218.

— Verletzung der Artikel 173 und 189 des Vertrages;

— Widersprüchlichkeit der Begründung.

37. Mit ihrem ersten Rechtsmittelgrund macht die Kommission geltend, die einzige Verpflichtung, die ihr nach dem Urteil vom 31. März 1993 oblegen habe, sei dahin gegangen, gemäß den in dem Urteil dargelegten Modalitäten den Unternehmen die als Geldbußen entrichteten Beträge zu erstatten, auf die sich das Urteil bezogen habe; dies könnten nur diejenigen sein, die Parteien im damaligen Rechtsstreit gewesen seien. Die Kommission unterscheidet zwischen dem vorliegenden Rechtsstreit und den früheren, vom Gericht herangezogenen Präjudizien und macht geltend, diese seien hier nicht von Belang.

Die Rechtsmittelgegnerinnen beharren auf der Auffassung, die Rechtsprechung der Urteile Asteris und SNUPAT und insbesondere deren grundsätzliche Ausführungen seien hier durchaus einschlägig. Sie leiten aus diesen Ausführungen die Möglichkeit ab, daß ein Gemeinschaftsorgan nach der Nichtigerklärung eines Rechtsakts durch den Gerichtshof im Rahmen von Artikel 176 verpflichtet sein könne, andere Rechtsakte, die zwar nicht angegriffen worden seien, aber an demselben Rechtsfehler litten, zurückzunehmen.

38. Zur angeblichen Verletzung der Artikel 173 und 189 des Vertrages bemerkt die Kommission, Entscheidungen, die von ihren Adressaten nicht fristgemäß angefochten worden seien, hätten diesen gegenüber Bestandskraft.

Die Rechtsmittelgegnerinnen machen geltend, nach Artikel 155 sei es die wichtigste Pflicht der Kommission, über die Einhaltung der Gemeinschaftsrechtsordnung zu wachen, was notwendigerweise bedeute, daß sie diese von den Rechtsakten befreien müsse, deren materielle Rechtswidrigkeit vom Gerichtshof festgestellt worden sei. Darüber hinaus würde die von der Kommission vertretene Ansicht zu Rechtsunsicherheit und mangelnder Folgerichtigkeit bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts führen. Würde man dieser Ansicht folgen, so wären z. B. nur die im gegenwärtigen Rechtsmittelverfahren beklagten schwedischen Unternehmen, die nicht aber diejenigen Unternehmen, die seinerzeit Anfechtungsklage erhoben hätten, weiterhin an die der Kommission gegenüber abgegebene Verpflichtungserklärung gebunden (siehe oben, Nr. 11), die durch das Urteil vom März 1993 für nichtig erklärt worden sei (siehe oben, Nr. 22). Außerdem könnten sich in einem auf Artikel 85 beruhenden nationalen Verfahren nur die letztgenannten Unternehmen zu ihrer Verteidigung auf die teilweise Nichtigkeit der Zellstoffentscheidung berufen.

39. Mit ihrem dritten Rechtsmittelgrund führt die Kommission aus, die Überlegungen, die das Gericht in seinem Urteil angestellt habe, seien widersprüchlich. Das Gericht stelle erstens fest, soweit ein Adressat keine Anfechtungsklage gegen die ihn berührenden Teile einer Entscheidung erhoben habe, bleibe die Entscheidung für ihn gültig und bindend [14], um dann später zu bemerken, aus dem Urteil von März 1993

14 — Randnr. 58, Slg. 1997, II-1209.

folge die Verpflichtung der Kommission, die von den schwedischen Adressaten gezahlten Geldbußen, „für die es keine Rechtsgrundlage gibt", zu erstatten [15].

Nach Ansicht der Rechtsmittelgegnerinnen geht die Kommission mit diesem Rechtsmittelgrund von einer unrichtigen Auslegung des angefochtenen Urteils aus. Das Fehlen einer Rechtsgrundlage der Zellstoffentscheidung sei, was die schwedischen Unternehmen betreffe, eine unmittelbare Folge nicht des Nichtigkeitsurteils, sondern der Überprüfung, die die Kommission im Licht dieses Urteils gemäß Artikel 176 vorzunehmen habe.

III — Analyse der Rechtsmittelgründe

40. Wie ich bereits einleitend ausgeführt habe, kommt in der vorliegenden Rechtssache mit aller Schärfe die dialektische Spannung zwischen zwei zentralen Anliegen jeder Rechtsordnung zum Ausdruck: der Gerechtigkeit und der Rechtssicherheit [16]. Ich möchte vorläufig feststellen, daß das Gemeinschaftsrecht, soweit hier von Interesse, diese Anliegen in der ihm eigenen fragmentarischen Art zum Teil in Artikel 176 Absatz 1 und zum Teil in Artikel 173 Absatz 5 des Vertrages zum Ausdruck bringt.

41. Nach der erstgenannten Bestimmung hat das Organ, dem das für nichtig erklärte Handeln zur Last fällt, die sich aus dem Urteil des Gerichtshofes ergebenden Maßnahmen zu ergreifen.

42. Kraft der an zweiter Stelle genannten Vorschrift können die Adressaten einer Entscheidung gegen diese innerhalb von zwei Monaten Nichtigkeitsklage erheben; diese Frist läuft je nach Lage des Falles von der Bekanntgabe der betreffenden Handlung der Mitteilung an den Kläger oder in Ermangelung dessen von dem Zeitpunkt an, zu dem der Kläger von der Handlung Kenntnis erlangt hat. Im übrigen sind Entscheidungen, solange sie nicht von dem Organ selbst zurückgenommen oder vom Gerichtshof für nichtig erklärt worden sind, in allen ihren Teilen für sämtliche Adressaten verbindlich (Artikel 189 Absatz 4).

43. Da jeder Versuch, in einem bestimmten Zusammenhang den Umfang des Erfordernisses der Gesetzmäßigkeit (erster Rechtsmittelgrund) gegenüber dem der Rechtssicherheit (zweiter Rechtsmittelgrund) zu präzisieren, zwangsläufig den relativen Umfang des jeweils anderen Erfordernisses berührt, ist es angebracht, die ersten beiden Rechtsmittelgründe gemeinsam zu prüfen. Um ferner feststellen zu können, ob die Überlegungen des angefochtenen Urteils in der Anwendung der beiden Grundsätze einen Widerspruch aufweisen (Gegenstand des dritten Rechtsmittelgrundes), muß man sich nach deren jeweiligem Inhalt richten.

15 — Randnr. 92, Slg. 1997, II-1218.

16 — Für den Bereich der politischen Soziologie wirft Machiavelli in *Il principe* die Frage auf, ob es für den, der die Macht ausübt, besser ist, gefürchtet als geliebt zu werden, eine Alternative, der im juristischen Bereich möglicherweise die Spannung zwischen den Werten der Gerechtigkeit und der Rechtssicherheit entspricht. Bekannt ist seine Schlußfolgerung: „Da es schwierig ist, beides gleichzeitig zu erreichen, ist es sicherer, gefürchtet als geliebt zu werden."

Nach alledem halte ich es für angebracht, die drei von der Kommission vorgebrachten Rechtsmittelgründe als einen einzigen zu behandeln.

IV — Kurze Auslegung des angefochtenen Urteils

44. Die Beurteilung, die das Gericht anhand der Rechtsmittelgründe vorgenommen hat (Randnrn. 55 bis 100), gliedert sich logisch in drei Teile: Im ersten Teil (Randnrn. 55 bis 63) wird die Zellstoffentscheidung — im Hinblick auf Artikel 173 — als ein Bündel von Einzelfallentscheidungen gekennzeichnet, die These der Erga-omnes-Wirkung von Urteilen, durch die eine Sammelentscheidung für nichtig erklärt wird, verworfen und schließlich die Verbindlichkeit von Entscheidungen für diejenigen Adressaten festgestellt, die sie nicht fristgemäß angefochten haben. Dieser Auffassung stimme ich voll zu und mache sie mir zu eigen, wenn ich es auch für nützlich halte, in bezug auf die Frage nach der Wirkung erga omnes von Nichtigkeitsurteilen eine Klärung vorzunehmen (siehe unten, Nr. 54).

45. Der zweite Teil der Beurteilung des Gerichts (Randnrn. 64 bis 95) enthält zwei Argumentationsreihen zur Frage nach dem Umfang der Verpflichtungen, die einem Gemeinschaftsorgan nach Artikel 176 obliegen. Zunächst (Randnrn. 64 bis 72) heißt es in dem Urteil, gemäß dieser Vorschrift und kraft des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit könne ein Gemeinschaftsorgan verpflichtet sein, auf einen innerhalb einer vernünftigen Frist gestellten Antrag hin zu prüfen, ob es Maßnahmen gegenüber anderen Adressaten als denjenigen, die die Nichtigkeitsklage erhoben hätten, treffen müsse. Ich stimme mit dieser Auffassung im Ergebnis überein, weiche aber von ihr ab, was die rechtliche Begründung und die Modalitäten der Überprüfung betrifft. Rechtsgrund der Verpflichtung, von Gemeinschaftsorganen getroffene bestandskräftige Rechtsakte zu überprüfen, ist meines Erachtens die Notwendigkeit, gegenüber der allgemeinen Regel der Unanfechtbarkeit solcher Rechtsakte höherrangige Billigkeitserwägungen zu berücksichtigen. Voraussetzung der Überprüfungspflicht ist das Vorliegen eines Indizes für die Rechtswidrigkeit[17] des bestandskräftigen Rechtsakts, das in einem Urteil liegen kann, aber nicht muß, durch das ein gleichartiger Rechtsakt für nichtig erklärt wird.

Das Gericht legt den schwedischen Unternehmen die Überlegungen dar, die der Gerichtshof der teilweisen Aufhebung der Zellstoffentscheidung mit Wirkung für die seinerzeitigen Klägerinnen zugrunde gelegt hat (Randnrn. 73 bis 84), und kommt dann (Randnr. 85) zu dem Ergebnis, daß die Kommission, nachdem ihr der Antrag der schwedischen Adressaten zugegangen sei, die Verpflichtung gehabt hätte, im Licht des Urteils vom 31. März 1993 die Rechtmäßigkeit der Zellstoffentscheidung im Hinblick auf diese Adressaten zu überprüfen. Ich bin sowohl mit jener Darlegung als auch mit dem daraus abgeleiteten Ergebnis einverstanden.

46. Zu der Frage, zu welchem Ergebnis diese Überprüfung führen muß, ruft das Gericht zunächst die Rechtsprechung zur Rücknahme von subjektiven Rechte be-

17 — [Betrifft das Spanische.]

gründenden Rechtsakten in Erinnerung, um sie dann — meines Erachtens völlig zu Recht — a fortiori auf beschwerende Rechtsakte anzuwenden (Randnrn. 88 bis 91). Nachdem es die Rechtswidrigkeit der gegen die schwedischen Adressaten erhobenen Vorwürfe nachgewiesen hat und festgestellt hat, Gemeinschaftsorgane seien befugt, belastende Maßnahmen rückgängig zu machen, fährt das Gericht wie folgt fort:

„Bei dieser Fallgestaltung ist die Kommission auch nach den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der ordnungsgemäßen Verwaltung gehalten, diese Geldbußen, für die es keine Rechtsgrundlage gibt, zu erstatten, soll Artikel 176 nicht jede praktische Wirksamkeit verlieren." [18]

Ich bin wiederum anderer Ansicht hinsichtlich der Rechtsgrundlage einer — diesmal die Rücknahme fordernden — Verpflichtung, die einem Gemeinschaftsorgan in bezug auf bestandskräftige rechtswidrige Handlungen obliegen soll. Auch die Einhaltung der Klagefrist ist ein Erfordernis, das sich aus den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit und der ordnungsmäßigen Verwaltung ergibt. Nicht einverstanden mit dem angefochtenen Urteil bin ich jedoch vor allem wegen des Automatismus, mit dem das Gericht, wie es scheint, die Rücknahme des Rechtsakts für den Fall fordert, daß das zuständige Gemeinschaftsorgan das tatsächliche Vorliegen eines Rechtsfehlers feststellt.

Nach meiner Meinung muß zwischen der bloßen z. B. auf ein Nichtigkeitsurteil gestützten Feststellung der materiellen Rechtswidrigkeit eines bestandskräftigen Rechtsakts und dessen Rücknahme eine an Billigkeitsüberlegungen ausgerichtete Abwägung der beteiligten Interessen und Verhaltensweisen stattfinden. Die genannten Überlegungen bestimmen den Ermessensspielraum, über den das Organ im jeweiligen Einzelfall verfügt. Jeder Wirkung beraubt wäre ohne eine solche Abwägung der Interessen wahrscheinlich die zwingende Zweimonatsfrist des Artikels 173.

47. Im dritten Teil seiner Beurteilung (Randnrn. 96 bis 100) erklärt das Gericht den Antrag der Unternehmen auf Erstattung eines Teils der von ihnen seinerzeit entrichteten Geldbußen für unzulässig. Es stützt diese Feststellung darauf, daß „der Gemeinschaftsrichter... nicht befugt ist, den Gemeinschaftsorganen Weisungen zu erteilen". [19]

Diese Feststellung läßt sich, wie mir scheint, schwerlich mit der bis dahin vom Gericht vertretenen Meinung vereinbaren.

Gewiß sind die Entscheidungen des Gemeinschaftsrichters im wesentlichen deklaratorischer Natur. Der geltend gemachte Anspruch auf Rückerstattung der Geldbußen hätte jedoch als Antrag interpretiert werden können, die Zellstoffentscheidung mit den gleichen Worten für nichtig zu erklären, wie sie der Gerichtshof in seinem Urteil vom 31. März 1993 verwendet hat. Es trifft zwar zu, daß die Gemeinschafts-

18 — Randnr. 92 a. E., Slg. 1997, II-1218.

19 — Randnr. 97, Slg. 1997, II-1219 f.

rechtsordnung eine Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Gerichtsbarkeit und Verwaltung vornimmt; es trifft aber ebenso zu, daß diese Aufteilung nur dann einen Sinn macht, wenn die Verwaltung bei der Umsetzung ihrer Auffassung über einen — sei es auch noch so kleinen — Ermessensspielraum verfügt. Dem Wortlaut von Randnummer 92 des angefochtenen Urteils ist aber anscheinend gerade zu entnehmen, daß ein solcher Spielraum im vorliegenden Fall nicht gegeben sein soll.

V — Mein Entscheidungsvorschlag

48. Meine bisherigen Ausführungen lassen unschwer die Grundzüge der Entscheidung erkennen, die ich vorschlagen werde. Zum ersten bin ich der Meinung, daß es, um den vorliegenden Rechtsstreit richtig zu entscheiden, notwendig ist, sich von dem rechtlichen Zusammenhang zu lösen, den das Gericht zugrunde gelegt hat. Die etwaige Verpflichtung der Kommission zur Erstattung der Geldbußen an die schwedischen Unternehmen kann nicht als Ultra-partes-Wirkung eines Nichtigkeitsurteils, sondern muß als Ausfluß der Tatsachen angesehen werden, daß die Rechtsordnung das Vorliegen einer unerträglich ungerechten Situation anerkennt. Diese Anerkennung hat ihre Grundlage somit nicht in Artikel 176, sondern in Billigkeitserwägungen, wie sie die Rechtsordnungen aller Mitgliedstaaten kennen und die dem allgemeinen Grundsatz entgegenstehen, wonach Verwaltungsakte unangreifbar werden, wenn die Rechtsbehelfsfristen abgelaufen sind. Dieser Grundsatz steht somit nicht der Befugnis der Verwaltung (hier der Gemeinschaftsorgane) entgegen, jederzeit die Rechtsakte zu überprüfen, die Personen beschweren oder belasten. Diese Befugnis wird zur Verpflichtung, wenn Umstände zutage treten, die vernünftige Zweifel an der Rechtmäßigkeit des betreffenden Rechtsakts aufwerfen. Von dieser Überprüfungspflicht[20] ist die den Gemeinschaftsorganen zustehende Befugnis zur Rücknahme dieser Rechtsakte zu unterscheiden. Bei der Ausübung dieser Befugnis verfügt das betreffende Organ über einen Spielraum, der es ihm ermöglicht, die verschiedenen Umstände eines jeden Einzelfalls billig abzuwägen, auch wenn dieser Spielraum in bestimmten Fällen so unbedeutend sein kann, daß man von einer Rücknahmepflicht sprechen muß. In jedem Fall unterliegen diese Befugnisse der gerichtlichen Kontrolle.

49. Man könnte natürlich eine strengere Haltung einnehmen und sich, wenn die Klagefristen abgelaufen sind, stets zugunsten der formalen oder prozessualen Gesetzmäßigkeit entscheiden. Die Anhänger dieser Auffassung meinen überdies, einem Rechtsakt, der wegen der Untätigkeit seines Adressaten unanfechtbar geworden sei, hätten die Betroffenen *zugestimmt*. Diese Auffassung ist abzulehnen. Zum einen erhebt sie eine der Rechtsordnung dienende bloße Technik in den Rang eines absoluten Grundsatzes; zum anderen folgt sie einer dem Privatrecht eigenen Logik, die der

20 — Wie man bemerkt haben wird, vermeide ich die synonymen Ausdrücke „Wiederaufnahme" und „wiederaufnehmen", um keine Verwechslung mit den in Artikel 41 der EG-Satzung des Gerichtshofes vorgesehenen Fällen herbeizuführen.

Tatsache ausweicht, daß die Verwaltung grundlegend an das öffentliche Interesse und die Gesetzmäßigkeit gebunden ist.

50. Man könnte auch so vorgehen, daß man der Verwaltung lediglich die Ermessensbefugnis einräumt, fehlerhafte bestandskräftige Rechtsakte zurückzunehmen, ohne gleichzeitig einen Anspruch auf eine solche Rücknahme anzuerkennen. Wollte man die Dinge unter diesem Aspekt betrachten, so würde dies meines Erachtens gestatten, bestandskräftig gewordene Rechtsakte aus Zweckmäßigkeitsgründen zu ändern; es würde aber nicht genügen, um schwer oder offensichtlich rechtswidrige Situationen zu erfassen, bei denen ein vollständiger Rechtsschutz geboten ist, der es erforderlich macht, dem Betroffenen unter bestimmten Umständen ein echtes subjektives Recht auf Überprüfung der Grundlage des — auf normalem Weg nicht mehr angreifbaren — fehlerhaften Rechtsakts zuzuerkennen.

51. In meinen Darlegungen werde ich ausschließlich den Gegenstand der vorliegenden Rechtssache in Betracht ziehen, nämlich den Streit über die Rücknahme der den schwedischen Unternehmen wegen des in Artikel 1 Nummer 1 der Zellstoffentscheidung festgestellten Verstoßes auferlegten Geldbuße. Eine andere Frage ist, inwieweit nach der teilweisen Nichtigerklärung der der Entscheidung beigefügten Verpflichtungserklärung durch das Urteil vom 31. März 1993 (siehe oben, Nr. 22) dieser Erklärung gegenüber den genannten Unternehmen bindende Kraft zukommt. Hierzu genügt die Feststellung, daß die Kommission auf Fragen des Gerichtshofes eingeräumt hat, sie betrachte die aufgehobenen Klauseln der Erklärung nicht als gültig. Es ist nur von theoretischer Bedeutung, ob diese Klauseln gegenüber den schwedischen Unternehmen ihren zwingenden Charakter wegen der speziellen Fassung von Punkt 6 des Tenors des genannten Urteils [21] eingebüßt haben, weil sie — so die Kommission — ihre wirtschaftliche Existenzberechtigung verloren haben [22] oder weil sich dies — so die Rechtsmittelgegnerinnen — aus der Verpflichtung ergibt, die Artikel 176 dem Urheber der für nichtig erklärten Handlung auferlegt. Jedenfalls liegt diese Frage außerhalb des Rahmens des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens.

A — *Vorfragen*

52. Die Lösung, die ich vorschlage, setzt voraus, daß ein Gemeinschaftsorgan einen individuellen Rechtsakt erlassen hat, daß dieser bestandskräftig geworden ist und daß seine Adressaten nach Ablauf der Klagefrist auf der Grundlage dessen, was ich ein Indiz für eine Rechtswidrigkeit, die den Rechtsakt berühren könnte, genannt habe, seine Rücknahme beantragt haben. All dies liegt hier ganz offensichlich vor. Hinzuzufügen ist, daß die Zellstoffentscheidung aufgrund ihres Inhalts und ihrer Wirkungen zu den Rechtsakten gehört, die man „beschwerende Rechtsakte" zu nennen pflegt. In der Tat erlegt der verfügende Teil der

21 — Der, anders als die die Sanktionen betreffenden Teile, bestimmte Klauseln der Verpflichtungserklärung aufhebt, ohne auf irgendeine Prozeßpartei Bezug zu nehmen.

22 — Da sie nur einem Teil der Zellstoffhersteller Verpflichtungen auferlegen.

Entscheidung im wesentlichen Unterlassungspflichten und Geldbußen auf.

53. Vor dem Gericht haben die schwedischen Unternehmen — zur Unterstützung ihrer Rechtsmittelgründe — geltend gemacht, die Zellstoffentscheidung sei ein einziger Rechtsakt, dessen Aufhebung durch den Gerichtshof allen seinen Adressaten zugute gekommen sei, nicht nur denjenigen, die Nichtigkeitsklage erhoben hätten.

Das Gericht hat dieses Vorbringen zurückgewiesen, da es der Ansicht war, die Zellstoffentscheidung müsse, auch wenn sie als einheitlicher Rechtsakt abgefaßt und veröffentlicht worden sei, als Bündel von individuellen Entscheidungen angesehen werden, in denen jedem der Unternehmen, die sie bezeichneten, die Begehung eines oder mehrerer Verstöße vorgeworfen und gegebenenfalls eine Geldbuße auferlegt werde [23]. Mit dieser Auslegung bin ich voll einverstanden: Die Zellstoffentscheidung ist ein teilbarer kollektiver Rechtsakt.

54. Nach dieser Klarstellung weist das Gericht die Auffassung der Klägerinnen zurück, das Urteil des Gerichtshofes im Zellstoffall habe erga omnes gewirkt. Unter Hinweis auf das Urteil vom 9. März 1994 in der Rechtssache C-188/92 [24] erinnert das Gericht daran, daß eine Entscheidung, wenn ein Adressat nicht gemäß Artikel 173 gegen ihre ihn berührenden Teile Nichtigkeitsklage erhoben habe, weiterhin gültig und für ihn verbindlich bleibe. Das besagt nicht, daß die Nichtigerklärung einer Entscheidung nicht erga omnes wirkt, sondern daß sich diese Wirkung, wenn es sich um ein teilbares Bündel von Rechtsakten handelt, in jedem Einzelfall auf den Gegenstand des dem Gemeinschaftsrichter unterbreiteten Rechtsstreits beschränkt, der kein anderer sein kann als derjenige, der sich auf die den klagenden Adressaten betreffenden Teile der Kollektiventscheidung bezieht.

Ich gehe nunmehr dazu über, jeden Teil meines Vorschlags im einzelnen auseinanderzusetzen, wobei ich mich, soweit erforderlich, auf Präzedenzfälle des Gerichtshofes und auf die Lösungen beziehen werde, die die Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten entwickelt haben.

B — *Die allgemeine Regel: Unangreifbarkeit bestandskräftiger Rechtsakte*

55. Als eine im Dienst des gesellschaftlichen Gefüges stehende Technik strebt das Recht nicht, wie die Moral, die Herausbildung eines Ideals absoluter Vollkommenheit an. Es begnügt sich damit, den Inhalt der typischen Rechtsbeziehungen zu definieren und Rechtsstreitigkeiten in eine Form zu bringen, wobei es gelegentlich zu Billigkeitserwägungen greift, um im konkreten Fall Gerechtigkeit zu erzielen. Es läßt sich jedoch behaupten, daß das Hauptziel jeder Rechtsordnung nicht die Gerechtigkeit, sondern die Ordnung ist: Das Recht verabscheut die Unordnung. Deshalb hat es sich gegen eine der Hauptursachen von Unordnung gewappnet: die Unbeständigkeit von rechtlichen Situatio-

23 — Randnr. 56, Slg. 1997, II-1209.

24 — TWD Textilwerke Deggendorf, Slg. 1994, I-833, Randnr. 13.

nen. Im hier interessierenden Rahmen besteht diese Wappnung in der Rechtsfigur der Unangreifbarkeit bestandskräftig [25] gewordener Entscheidungen. Ist die vom Gesetzgeber festgesetzte Klagefrist verstrichen, so kann die fehlerhafte Handlung nicht mehr angefochten werden und der Fehler, an dem die Handlung leiden mag, wird endgültig Bestandteil der Rechtsordnung. Dieser Grundsatz ist so wichtig, daß ich glaube, allgemein sagen zu können, daß er den Ausgangspunkt der vorliegenden Untersuchung bilden muß. Allgemeine Regel muß daher sein, daß bestandskräftige Rechtsakte unangreifbar sind.

56. So notwendig indessen die Gewißheit über die zeitliche Wirksamkeit der Rechtsakte sein mag, so gibt es doch Umstände, unter denen sie hinter Überlegungen zurücktreten muß, die die Rechtsordnung selbst für schutzwürdiger erhält. Das Gericht gibt in seinem Urteil zu verstehen, daß diese Überlegungen kraft Artikel 176 die Erfordernisse der Gesetzmäßigkeit einschließen können [26].

57. In Wahrheit sind Gesetzmäßigkeit und Rechtssicherheit indessen mehr als Grundsätze oder Techniken; sie stellen konstituierende Werte des Rechtsstaats dar. In diesem Sinne steht Rechtssicherheit keineswegs im Gegensatz zu Gesetzmäßigkeit, sondern ist eine der Formen, in denen diese sich ausdrückt. So tragen z. B. Rechtsinstitute wie die Ersitzung von Rechten oder die Verjährung von Ansprüchen, deren nächstliegender Zweck die Sicherheit der Rechtsverhältnisse ist, in gleichem Maße wie der Rückforderungsanspruch, das Klagerechtssystem und die Rechtskraft oder die Bestandskraft zur Verwirklichung der jeder Rechtsordnung eigenen Gesetzmäßigkeitszwecke bei. Kein Rechtssystem kann es zulassen, daß die Gültigkeit der Rechtsverhältnisse, die unter seinem Schutz entstehen, auf unbegrenzte Zeit in Frage gestellt werden darf [27]. Diese grundlegende Feststellung spiegelt sich, soweit es den vorliegenden Fall angeht, im Bestehen von Ausschlußfristen für die Erhebung gerichtlicher Klagen gegen bestimmte Rechtsakte der Organe wider. Denn in Artikel 173 heißt es u. a., daß natürliche und juristische Personen gegen die an sie ergangenen Entscheidungen innerhalb von zwei Monaten nach ihrer Mitteilung Klage erheben können. Die extreme Kürze dieser Frist kann Anlaß zur Kritik geben, vor allem, wenn die Handlungen, die der Betroffene angreifen will, auf sehr komplexen Sachverhalten oder Beurteilungen beruhen oder die subjektiven Rechte des Adressaten wesentlich berühren [28]. Diese Frage gehört jedoch nicht zum Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits, so daß ich nicht auf sie eingehen werde.

58. Die Regel ist somit klar: Zwei Monate nach ihrer Mitteilung wird jede nicht angegriffene Entscheidung für ihren Adressaten unanfechtbar. Diese allgemeine Regel

25 — [Anmerkung des Übersetzers: Der Generalanwalt verwendet hier die Wendung „fuerza de la cosa juzgada" — wörtlich übersetzt „Kraft der (richterlich) entschiedenen Sache", wobei das Wort „juzgada" („beurteilt", „entschieden") mit dem Wort „juez" („Richter") verwandt ist. Er bemerkt dazu:] Indessen bezieht sich dieser Begriff, wie seine Bezeichnung andeutet, eigentlich auf den Bereich der gerichtlichen Entscheidungen. Die deutsche Rechtswissenschaft hat zur Bezeichnung der „Festigkeit" von Verwaltungsakten den Begriff „Bestandskraft" (im Gegensatz zu „Rechtskraft") geprägt.

26 — Zusammen mit Erwägungen, die auf dem Grundsatz der ordnungsmäßigen Verwaltung beruhen (Randnr. 92 des angefochtenen Urteils, Slg. 1997, II-1218).

27 — In diesem Sinne hat das spanische Verfassungsgericht festgestellt, daß das Fehlen einer Verjährungsfrist „die Verfassung verletzen kann, *weil es die Rechtssicherheit in übertriebenem Maße dem Rechtswert der Gerechtigkeit opfert*" (Urteil vom 25. November 1986 in der Rechtssache 147/86, Consejo General del Poder Judicial: *Cuestiones de inconstitucionalidad*, Bd. I, S. 681; Hervorhebung nicht im Original).

28 — Siehe z. B. E. García de Enterría und T.-R. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid, 1995, Bd. I, S. 613.

hat nicht nur prozeßrechtliche Bedeutung; sie drückt das legitime Anliegen der Rechtsordnung aus, die Erhebung von Klagen gegen das Handeln der Verwaltung bestimmten Fristen zu unterwerfen. Dieses Anliegen ist nicht gering einzuschätzen, denn es dient außer den bereits dargelegten wichtigen Zwecken der Rechtssicherheit auch dem nicht weniger wichtigen Ziel der effizienten Verwaltung [29].

59. Im Gegensatz zu der klaren Ausdrucksweise von Artikel 173 Absatz 5 verpflichtet Artikel 176 das Organ, dem das vom Gerichtshof für nichtig erklärten Handeln zur Last fällt, lediglich dazu, „die sich aus [dessen] Urteil... ergebenden Maßnahmen zu ergreifen".

60. Da die Zweimonatsfrist, die Artikel 173 für die Erhebung von Klagen gegen Handlungen der Gemeinschaftsorgane wegen Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verletzung des Vertrages oder einer bei seiner Durchführung anzuwendenden Rechtsnorm oder wegen Ermessensmißbrauchs setzt, also eine allgemeine Regel darstellt und ihr Wortlaut völlig klar ist, muß sie eingehalten werden.

61. Der Gerichtshof hat sich vielfach kategorisch zu den Folgen der Nichteinhaltung der Frist für die Erhebung einer Klage gegen eine Entscheidung geäußert. Beginnend mit dem Urteil vom 17. November 1965 in der Rechtssache 20/65 [30] und zuletzt in seiner Entscheidung vom 30. Januar 1997 in der Rechtssache C-178/95 [31] hat er immer wieder ausgeführt, daß „eine Entscheidung der Gemeinschaftsorgane, die von ihrem Adressaten nicht innerhalb der Frist des Artikels 173 des Vertrages angefochten worden ist, ihm gegenüber bestandskräftig wird" [32]. Diese Rechtsprechung — so der Gerichtshof — „beruht vor allem auf der Erwägung, daß die Klagefristen der Wahrung der Rechtssicherheit dienen sollen, indem sie verhindern, daß das Rechtswirkungen entfaltende Gemeinschaftshandeln wieder und wieder in Frage gestellt wird" [33].

62. Was die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten betrifft, so ist zu sagen, daß keine von ihnen — vielleicht mit Ausnahme der dänischen — Nichtigkeitsurteilen derart weitgehende Wirkungen ultra partes zuerkennt, wie sie das Gericht angenommen hat. Ganz im Gegenteil halten die europäischen Rechtssysteme in ihrer großen Mehrheit [34] am Grundsatz der Unanfechtbarkeit der Verwaltungshandlungen nach Ablauf der entsprechenden (relativ kurzen) Fristen fest [35].

63. Das Gericht scheint sich in seinem Urteil zunächst die allgemeine Regel von der Unangreifbarkeit bestandskräftiger Rechts-

29 — [Betrifft das Spanische.]

30 — Collotti/Gerichtshof, Slg. 1965, 1045.

31 — Wiljo, Slg. 1997, I-585.

32 — Randnr. 19, Slg. 1997, I-603.

33 — A. a. O.

34 — Mit der möglichen Ausnahme des dänischen, des schottischen, des finnischen, des schwedischen und (mit gewissen Nuancen) des irischen Rechts.

35 — So beträgt selbst in einem so eng an den Begriff der Billigkeit geknüpften Recht wie dem englischen die allgemeine Frist zur Anfechtung von Verwaltungsentscheidungen (*judicial review*) drei Monate (Order 53, Rule 4 [1] der *Rules of the Supreme Court*).

akte zu eigen zu machen, wenn es die Verbindlichkeit der Zellstoffentscheidung für diejenigen Adressaten feststellt, die keine Klage erhoben haben, indem es unter Randnummer 58[36] (mit Bezugnahme auf das Urteil in der Rechtssache Textilwerke Deggendorf[37]) die ständige einschlägige Rechtsprechung des Gerichtshofes aufgreift. Diese wichtige Regel verschwindet jedoch in den späteren Ausführungen des Gerichts, das als Erfordernis der Gesetzmäßigkeit lediglich das mögliche Bestehen einer — Artikel 176 entnommenen — Verpflichtung anerkennt, auf einen *innerhalb einer vernünftigen Frist* gestellten Antrag hin die etwaige Ultra-partes-Wirkung eines Nichtigkeitsurteils zu prüfen[38].

C — *Recht und Pflicht zur Überprüfung beschwerender Rechtsakte — Anzeichen einer Rechtswidrigkeit*

64. So groß ihre Bedeutung auch ist, so ist die Unanfechtbarkeit bestandskräftiger Handlungen der Verwaltung kein Selbstzweck und kann nicht immer Anspruch auf Vorrang vor jeglicher Art einer schutzwürdigen Situation erheben. Daraus ergibt sich logischerweise, daß sich die Gemeinschaftsorgane im Rahmen der Verpflichtungen, die ihnen meines Erachtens weniger aufgrund von Artikel 176 des Vertrages denn als Garanten der Rechtsgemeinschaft obliegen, die sich im europäischen Integrationsprozeß herausgebildet hat[39], zur Überprüfung von ihnen erlassener, bestandskräftig gewordener Rechtsakte veranlaßt sehen können. Ich bleibe dabei, daß Rechtsgrundlage dieser Verpflichtung nicht — jedenfalls nicht ausschließlich — eine angebliche Nichtigkeitswirkung ultra partes eines Urteils des Gerichtshofes sein kann. Eine solche Auffassung weist nicht nur unter rechtstechnischen Gesichtspunkten erhebliche Mängel auf (weshalb sollte eine erneute Prüfung nicht stattfinden, wenn die Rechtswidrigkeit außerhalb des Rahmens einer Nichtigkeitsklage zutage tritt?), sondern ermächtigt vor allem nicht zu einer dem Wortlaut von Artikel 173 widersprechenden Auslegung, die implizit die (begrenzte und mittelbare) Anfechtbarkeit bestandskräftiger Rechtsakte der Organe zuläßt. Nur der Rückgriff auf höherrangige Billigkeitserwägungen, die auf dem Erfordernis der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns beruhen, vermag eine solche Ausnahme von der allgemeinen Regel zu rechtfertigen.

65. In Ermangelung ausdrücklicher Vorschriften darüber, unter welchen Voraussetzungen es geboten ist, Entscheidungen der Gemeinschaft zu überprüfen und gegebenenfalls zurückzunehmen[40], werden meine Untersuchungen von einigen Leitlinien der Rechtsprechung des Gerichtshofes und von den wohl in den meisten Mitgliedstaaten anzutreffenden rechtlichen Tendenzen ausgehen.

36 — Slg. 1997, II-1209.

37 — Siehe oben, Nr. 54.

38 — Randnr. 72, Slg. 1997, II-1213.

39 — Gutachten 1/91 vom 14. Dezember 1991 über die Schaffung des Europäischen Wirtschaftsraums (Slg. 1991, I-6079, Randnr. 21).

40 — Wie das Gericht zu Recht bemerkt (Randnr. 89 des angefochtenen Urteils, Slg. 1997, II-1217), enthält die Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962 — Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages (ABl. 1962, Nr. 13, S. 204) keine Vorschriften, die die Überprüfung nach ihren Artikeln 3 und 15 getroffener rechtswidriger Entscheidungen zugunsten des Bürgers regeln oder verbieten würden.

D — *Die Befugnis zur Überprüfung beschwerender Rechtsakte*

66. Die Befugnis, individuelle Verwaltungshandlungen, wie z. B. Entscheidungen, — von Amts wegen oder auf Antrag eines Betroffenen — zu überprüfen und eventuell zurückzunehmen, ist im Gemeinschaftsrecht seit jeher anerkannt. Wenn solche Handlungen ihren Adressaten subjektive Rechte verleihen, können sie nur zurückgenommen werden, wenn sie rechtswidrig sind und die Rücknahme innerhalb einer angemessenen Frist erfolgt [41]. Es versteht sich, daß das letztgenannte Erfordernis, durch das das berechtigte Vertrauen in die Rechtmäßigkeit und Beständigkeit des fehlerhaften Rechtsakts geschützt werden soll, in bezug auf belastende Rechtsakte keine Existenzberechtigung hat [42].

67. Wenn es um einen Rechtsakt geht, der seinen Adressaten beschwert, ist das betreffende Gemeinschaftsorgan somit befugt, ihn jederzeit von Amts wegen oder auf Antrag eines Beteiligten zu prüfen und gegebenenfalls zurückzunehmen, wobei stets die allgemeinen Grundsätze für das Verwaltungshandeln zu berücksichtigen sind, unter denen das Willkürverbot einen herausragenden Platz einnimmt.

41 — Urteil vom 12. Juli 1957 in den verbundenen Rechtssachen 7/56 und 3/57 bis 7/57, Slg. 1957, 85, 117 ff. Siehe auch, neben anderen jüngeren Entscheidungen, das Urteil vom 17. April 1997 in der Rechtssache C-90/95 P (De Compte/Parlament, Slg. 1997, I-1999), wo festgestellt wird, daß „zwar jedem Gemeinschaftsorgan, das feststellt, daß ein von ihm erlassener Rechtsakt rechtswidrig ist, das Recht zuzuerkennen [ist], diesen Rechtsakt innerhalb eines angemessenen Zeitraums rückwirkend zurückzunehmen,... dieses Recht [jedoch] durch das Erfordernis eingeschränkt werden [kann], das berechtigte Vertrauen des Rechtsakts in dessen Rechtmäßigkeit zu beachten" (Randnr. 35).

42 — In verschiedenen nationalen Rechtsordnungen (Deutschland, Niederlande, Italien) kann eine Verwaltungssanktion nicht von der Stelle, die sie verhängt hat, zurückgenommen werden. Dieser Vorkehrung liegen andere die Verwaltungsordnung betreffende Erwägungen zugrunde, als hier untersucht werden.

E — *Die Verpflichtung zur Überprüfung beschwerender Rechtsakte*

68. Unter bestimmten Umständen verwandelt sich die bloße Befugnis eines Gemeinschaftsorgans, einen unanfechtbar gewordenen individuellen Rechtsakt erneut zu prüfen, in eine Verpflichtung, die als solche gerichtlich geltend gemacht werden kann. Diese Verpflichtung entsteht kraft des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit, wenn ernsthafte Anzeichen für eine seit dem Erlaß des Rechtsakts bestehende oder später eingetretene Rechtswidrigkeit vorliegen, die den Rechtsakt berühren kann.

69. Solche Indizien verwandeln sich, wenn sie prozessual geltend gemacht werden, in Überprüfungsgründe. Diese praktisch in allen Rechtsordnungen anerkannten Gründe lassen sich herkömmlicherweise zwei Kategorien zuordnen:

— Gründe, mit denen einer der Betroffenen eine für ihn günstige Änderung der tatsächlichen und rechtlichen Grundlage des angefochtenen bestandskräftigen Rechtsakts geltend macht;

— Gründe, mit denen neue Beweismittel vorgebracht oder eine andere Beurteilung der vorliegenden Beweise gefordert wird, um eine für den Betroffenen günstigere Entscheidung zu erwirken.

Außer diesen beiden klassischen Kategorien, denen gemeinsam ist, daß hier ein Gesichtspunkt angeführt wird, der im Vergleich zu den bei Erlaß des Rechtsakts obwaltenden Umständen neu ist, müssen zumindest zwei andere anerkannt werden, bei denen der beanstandete Fehler dem Rechtsakt seit seinem Erlaß innewohnen konnte. Obwohl die prozessuale Behandlung, die sie jeweils in den Rechtsordnungen der einzelnen Mitgliedstaaten erfahren, weniger einheitlich ist[43], können folgende einen bestandskräftigen Rechtsakt berührende Mängel als Überprüfungsgründe angesehen werden:

— Nichtigkeit;

— offensichtliche Gesetzesverletzung[44].

Wie ich weiter unten (Nr. 84) darlegen werde, ist die Unterscheidung zwischen diesen beiden Nichtigkeitskategorien nicht immer einfach und von zweifelhaftem Nutzen. Wichtiger als die möglichen Kategorien ist die Feststellung, ob ein — schwerwiegender — Rechtsverstoß vorliegt. Trifft dies zu, so kommt es darauf an, der Gerechtigkeit zum Durchbruch zu verhelfen, anstatt ihre Verwirklichung durch die Aufstellung einer rein formalen Voraussetzung wie der Subsumtion des Verstoßes unter einem bestimmten Begriff zu erschweren; das gilt vor allem dann, wenn eine falsche Qualifikation dazu führen kann, daß der Rechtsakt bestehen bleibt, obwohl er grundlegenden Billigkeitserfordernissen widerspricht[45].

70. Bei dieser seiner ersten eine Beurteilung erfordernden Aufgabe, nämlich festzustellen, worin ein Indiz für die Rechtswidrigkeit zu sehen ist, verfügt das Organ über einen gewissen Spielraum. Es versteht sich jedoch, daß ein Urteil des Gerichtshofes, das einen Rechtsakt für nichtig erklärt, ein Indiz für die Rechtswidrigkeit eines anderen Rechtsakts darstellt, wenn nachgewiesen wird, daß beide Rechtsakte in bezug auf den Fehler, der zur Nichtigerklärung geführt hat, gleichartig oder gleich sind, d. h., wenn die tatsächlichen Voraussetzungen im wesentlichen mit denen des als gleich angesehenen Rechtsakts übereinstimmen und sich die Ratio iuris des Nichtigkeitsurteils auf diesen übertragen läßt. Hierzu ist nicht nur der Tenor des Urteils zu beachten, sondern auch die Gründe, die zu diesem geführt haben und die ihn in dem Sinne tragen, daß sie zur Bestimmung der genauen Bedeutung des Tenors unerläßlich sind[46]. Das bedeutet nicht — und das ist eine wichtige Klarstellung —, daß Nichtigkeitsurteile gegenüber Rechtsakten gleichen Inhalts notwendigerweise zu Aufhebungsgründen werden. Wer sich zu seinen Gunsten auf ein Urteil berufen kann, das einen Rechtsakt für nichtig erklärt, der demjenigen gleicht, dessen Überprüfung er beantragt, hat Anspruch nicht auf die

43 — Während einige Rechtsordnungen besondere Nichtigkeitsklagen vorsehen, ist anderen die Rechtsfigur der Überprüfung von Amts wegen bekannt, die ungeachtet ihrer mehrdeutigen Bezeichnung von dem Betroffenen betrieben werden kann, dem überdies bestimmte Rechte bei der Durchführung zustehen (Anspruch auf rechtliches Gehör, auf objektive und vernünftige Beurteilung, auf eine mit Gründen versehene Entscheidung).

44 — Im spanischen Recht wird die Verletzung einer Norm gefordert, die formellen Gesetzescharakter hat.

45 — Siehe hierzu die hervorragenden amtlichen Erläuterungen zum spanischen Gesetz über die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 27. Dezember 1956.

46 — Siehe in diesem Sinne das Urteil Asteris (siehe oben, Nr. 32, Randnr. 27).

Rücknahme des letztgenannten Rechtsakts, sondern darauf, daß das verantwortliche Organ dessen Begründung überprüft, und zwar in einer Weise, wie ich sie weiter unten darlegen werde [47].

71. Es besteht kein Zweifel daran, daß durch das Urteil vom 31. März 1993 — wie das Gericht zutreffend ausgeführt hat — Artikel 1 Nummer 1 der Zellstoffentscheidung aus Gründen für nichtig erklärt worden ist, die allgemein auf die Beurteilung des Zellstoffmarktes anwendbar sind, wie sie die Kommission seinerzeit vorgenommen hat, und die nicht auf Feststellungen über Verhaltensweisen oder individuelle Praktiken des jeweiligen Adressaten gestützt waren.

Die Kommission hatte nämlich ihre Behauptung, es liege eine allgemeine Abstimmung der angekündigten Preise vor, hauptsächlich auf das System der vierteljährlichen Ankündigungen gegründet (siehe oben, Nrn. 5 und 8). Der Gerichtshof hat jedoch entschieden, daß die verfügbaren Beweise nicht darzutun vermochten, daß eine Abstimmung der Preise die einzige einleuchtende Erklärung der Indizien für ein Parallelverhalten auf dem Markt darstellte.

72. Mit den Worten von Randnummer 82 des angefochtenen Urteils meine ich, daß diese Erwägungen — die sich allgemein auf die Richtigkeit der wirtschaftlichen und rechtlichen Beurteilung des auf dem Markt beobachteten Parallelverhaltens durch die Kommission beziehen — insoweit *ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Zellstoffentscheidung* wecken können, als in ihr festgestellt wird, auch die schwedischen Adressaten — die nunmehrigen Rechtsmittelgegnerinnen — hätten gegen Artikel 85 Absatz 1 verstoßen, indem sie sich während der dort genannten Zeiträume über die Preise des für die Gemeinschaft bestimmten gebleichten Sulfatzellstoffs abgesprochen hätten.

73. Im Urteil vom 31. März 1993 sind daher ernsthafte Indizien für eine materielle Rechtswidrigkeit in bezug auf die den schwedischen Unternehmen in Artikel 1 Nummer 1 der Zellstoffentscheidung zur Last gelegten Verstößen zu entnehmen [48]. Unter diesen Umständen stand der Kommission nicht nur die allgemeine Befugnis zu, einen beschwerenden Rechtsakt jederzeit neu zu prüfen, sondern sie war mit

47 — Wie ein Vergleich zwischen den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zeigt, ist ein Nichtigkeitsurteil zwar nicht allgemein ein Grund für die Nichtigerklärung eines gleichen Rechtsakts, entbehrt jedoch nicht jeglicher Wirksamkeit. So kann es zur Überprüfung der Grundlagen dieses Rechtsakts führen. Im deutschen Recht z. B. beantwortet § 51 des Verwaltungsverfahrensgesetzes die Frage nicht eindeutig, sondern überläßt deren Lösung der Rechtsprechung.

48 — Das Gericht hat es nicht für notwendig erachtet, auch die Auswirkungen zu prüfen, die die Entscheidung des Gerichtshofes vom 31. März 1993 auf den den schwedischen Unternehmen in Absatz 2 von Artikel 1 der Entscheidung vorgeworfenen Verstoß haben könnte. Diese Frage, die von einer unbezweifelbaren tatsächlichen Voraussetzung ausgeht (dem Inhalt der Mitteilung der Beschwerdepunkte), ist von den Parteien des vorliegenden Rechtsmittelverfahrens nicht angeschnitten worden; ich meine daher, daß sie nicht zu dessen Gegenstand gehört.

Rücksicht auf höhere Billigkeitserfordernisse verpflichtet, im Licht dieser Indizien zumindest eine erneute Beurteilung der Berechtigung der Maßnahme vorzunehmen.

74. Da eine Entscheidung darüber, ob ein bestandskräftiger Rechtsakt einer Überprüfung bedarf, die subjektiven Rechte des Betroffenen berührt, muß sie gemäß Artikel 190 des Vertrages ausreichend begründet sein [49].

F — *Die Frist für den Antrag auf Überprüfung*

75. Das Gericht ist der Auffassung, daß Anträge auf Überprüfung *binnen vernünftiger Frist* gestellt werden müssen [50].

76. Da die Gemeinschaft einstweilen nicht über eine vollständige Regelung des Verwaltungsverfahrensrechts — ein elementares Erfordernis der Rechtssicherheit — verfügt, ist jede Festsetzung einer Frist für Anträge auf Überprüfung eines an sich unanfechtbaren Rechtsakts praktisch vom Zufall abhängig.

Die Rechtsordnungen verschiedener Mitgliedstaaten setzen für Wiederaufnahmeklagen eine Frist von drei bis fünf Jahren, die in dem Zeitpunkt zu laufen beginnt, in dem der Rechtsakt bestandskräftig geworden ist, und von lediglich einigen Monaten fest, die mitunter mit der Frist für die Erhebung einer gewöhnlichen Klage übereinstimmt und mit dem Zeitpunkt beginnt, in dem das Rechtswidrigkeitsindiz, auf das sich der Betroffene zur Stützung seines Überprüfungsantrags berufen will, entdeckt wurde.

Man könnte infolgedessen in Analogie zu der Bestimmung des Artikels 173 über die Nichtigkeitsklage verlangen, daß Anträge auf Überprüfung innerhalb einer Frist von zwei Monaten eingereicht werden müssen, die von dem Zeitpunkt an zu rechnen sind, zu dem der Betroffene vor dem Rechtswidrigkeitsindiz, auf das er sich berufen will, Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen können. Man könnte auch die vorsichtige Haltung des Gerichts einnehmen und in jedem Einzelfall nach dem Kriterium der vernünftigen Frist entscheiden.

Folgte man der ersten Alternative, könnte man sich fragen, ob der Antrag der schwedischen Unternehmen vom 24. November 1993 nicht nach Ablauf der Frist gestellt worden ist, die durch das Urteil vom 31. März 1993 in Gang kam.

Ich glaube auf jeden Fall, daß der Gerichtshof diese Frage hier nicht zu beantworten braucht.

49 — Dies fordert auch das italienische Recht (siehe u. a. die Beschlüsse des italienischen Staatsrats vom 16. Februar 1979 — VI. Kammer, Nr. 81 — und vom 20. April 1994 — V. Kammer, Nr. 345 —) sowie das niederländische Recht (siehe H. Henneken, Kommentar zum Urteil des Centrale Raad van Beroep vom 3. Juli 1997, *Administratiefrechtelijke Beslissingen*, 1997, S. 419).

50 — Randnr. 72, Slg. 1997, II-1213.

G — *Die Befugnis zur Rücknahme bestandskräftiger beschwerender Rechtsakte*

77. Wie bereits bemerkt (siehe oben, Nr. 46), liegt mein Haupteinwand gegen das angefochtene Urteil in dem unerbittlichen Automatismus, mit dem das Gericht anscheinend aus dem Nachweis der materiellen Rechtswidrigkeit der in einem grundsätzlich bestandskräftigen Rechtsakt verhängten Sanktionen die Pflicht zur Rücknahme ableiten will, da es für diese „keine Rechtsgrundlage" gibt. Diese Auffassung, die „nach den Grundsätzen der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der ordnungsgemäßen Verwaltung" geboten sei, „soll Artikel 176 nicht jede praktische Wirksamkeit verlieren" [51], fordert unter verschiedenen Gesichtspunkten Kritik heraus, in erster Linie im Hinblick gerade auf die Grundsätze, die zu ihren Gunsten angeführt werden.

Erstens fordert der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit auch die Einhaltung der festgelegten Klagefristen, denn Gesetzmäßigkeit ist nicht nur im materiellen, sondern auch im formellen oder prozessualen Sinn zu verstehen. Mehr noch: Wie ich bereits dargelegt habe, verlangt bei einem Konflikt zwischen diesen beiden *Ebenen* der Gesetzmäßigkeit die allgemeine Regel eher die Unantastbarkeit von Rechtsverhältnissen, die sich durch das Verstreichen der Klagefristen gefestigt haben.

Was zweitens die Berufung auf den allgemeinen Grundsatz der ordnungsmäßigen Verwaltung angeht, so kommt mir ein Urteil des belgischen Staatsrats in Erinnerung, in dem höchst treffend festgestellt wird, daß „die Erfordernisse der ordnungsgemäßen Verwaltung auch für die Bürger gelten" [52]. Wer selbst keinen Gebrauch von den normalen Rechtsbehelfen gemacht hat, die ihm zum Schutz seiner Rechte zur Verfügung standen, kann nicht von der Verwaltung verlangen, daß sie ihrerseits diesen Schutz mit überdurchschnittlichem Eifer betreibt. Überdies wird das Postulat der Unanfechtbarkeit bestandskräftig gewordener Verwaltungsmaßnahmen gewöhnlich u. a. mit der Effizienz des Verwaltungshandelns gerechtfertigt [53]. Letzten Endes ist eine gute Verwaltung eben auch eine effiziente Verwaltung.

Was schließlich Artikel 176 betrifft, so ist zu sagen, daß seine eigentliche nützliche Wirkung sich darin erschöpft, daß das betroffene Organ diejenigen Maßnahmen trifft, die der genau verstandene Rahmen des Rechtsstreits erfordert, der zum Nichtigkeitsurteil geführt hat [54]. Würde man der Auffassung des Gerichts folgen, so wären die Gemeinschaftsorgane verpflichtet, jeden ihrer Rechtsakte im Licht eines Nichtigkeitsurteils zu überprüfen, und zwar unter der einzigen und ungewöhnlichen Voraussetzung — und weshalb nicht von Amts wegen? —, daß „binnen vernünftiger Frist" ein entsprechender Antrag gestellt wurde; dabei müßten sie die Rechtsakte ändern, falls sie mit einem der im Urteil festgestellten Rechtsfehler behaftet sind. Auf

51 — Randnr. 92, Slg. 1997, II-1218.

52 — Conseil d'Etat, 28. Januar 1986, Thys, 26116, J.T., 1989, S. 307, wo es auch heißt: „peut être considéré comme une forme de fraude, le fait de s'abstenir sciemment... de faire valoir ses droits... pour se plaindre ensuite... de la méconnaissance de ses droits".

53 — Grundsatz der *Verwaltungsökonomie*.

54 — Siehe Randnr. 69 des angefochtenen Urteils, Slg. 1997, II-1212.

diese Weise würden Artikel 173 des Vertrages und die Zweimonatsfrist für Klagen gegen Rechtsakte der Gemeinschaft nicht nur ihrer praktischen Wirkung, sondern überhaupt jeder Wirkungsmöglichkeit beraubt.

78. Ferner steht die Auffassung des Gerichts meines Erachtens nicht im Einklang mit der — nicht sehr umfangreichen — Rechtsprechung des Gerichtshofes zu Artikel 176 und in Widerspruch zur Rechtspraxis fast aller Mitgliedstaaten.

79. Weder das Urteil Asteris [55] noch das SNUPAT-Urteil [56] stützen die unter Randnummer 92 des angefochtenen Urteils angestellten Erwägungen, d. h. die Auffassung, wonach das betreffende Organ verpflichtet ist, einen bestandskräftigen Rechtsakt zurückzunehmen, wenn dieser mit einem Rechtsfehler behaftet ist.

Im Zentrum der Rechtssache Asteris stand die Frage nach der zeitlichen Wirkung der Nichtigerklärung einer generellen Regelung. Es ging letztlich um eine spezielle Erscheinungsform des bekannten Problems der sogenannten künftigen Wirkung von Urteilen, die normative Rechtsakte für nichtig erklären, eine Wirkung, die der Gerichtshof seit seinem berühmten Urteil in der Rechtssache Defrenne II [57] anerkannt hat. Handelt es sich um generelle Anordnungen, so lassen sich die beteiligten Interessen nicht mit denjenigen vergleichen, um die es bei individuellen Entscheidungen geht. Die Logik des Asteris-Urteils — das jedenfalls keinerlei Feststellungen enthält, die der Aussage unter Randnummer 92 des angefochtenen Urteils nahekämen — läßt sich also nicht auf den vorliegenden Fall übertragen [58].

Ebensowenig spiegelt sich im SNUPAT-Urteil, dem ebenfalls sehr spezielle tatsächliche Voraussetzungen zugrunde lagen, die These der automatischen Rücknahmepflicht wider, die das Gericht unter Randnummer 92 seines Urteils aufstellt; im Gegenteil ist dort von der Notwendigkeit die Rede, zwischen öffentlichen und privaten Interessen abzuwägen [59].

80. Unter den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten würde höchstens die dänische eine Lösung gestatten, wie sie das Gericht vertritt, und dies im wesentlichen wegen der relativierten Bedeutung oder sogar der Nichtexistenz zwingender Fristen für die Erhebung von Klagen gegen Handlungen der Verwaltung. Fast alle übrigen Rechtsordnungen gehen — mit Abweichungen im einzelnen — von der Unanfechtbarkeit bestandskräftiger Verwaltungshandlungen aus. Wenn diese allgemeine Regel gelegentlich durch Gesetzgebung oder Rechtsprechung durchbrochen wird, um bestimmten höheren Erfordernissen der ma-

55 — Siehe oben, Nr. 32.

56 — Siehe oben, Nr. 32.

57 — Urteil vom 8. April 1976 in der Rechtssache 43/75 (Slg. 1976, 455).

58 — Und selbst wenn dies der Fall wäre, müßte dies zu einem Ergebnis führen, das dem des angefochtenen Urteils entgegengesetzt wäre, denn aus der Nichtigerklärung einer generellen Anordnung können nur die Parteien von Rechtssachen Nutzen ziehen, die im Zeitpunkt dieser Erklärung anhängig waren (siehe die Randnrn. 74 und 75 des Urteils Defrenne II, S. 482).

59 — Slg. 1961, S. 172 ff.

teriellen Gerechtigkeit Genüge zu tun, so ist dem stets eine Abwägung der miteinander in Konflikt stehenden Interessen vorausgegangen [60].

81. Die gleiche Lösung muß vorliegend gelten. So hat das Organ in Fällen, die wie der vorliegende die Verhängung einer finanziellen Sanktion betreffen, einerseits Art und Schwere des Fehlers, seine Wirkungen und gegebenenfalls seine Heilbarkeit, andererseits die Schwere der Sanktion und deren Auswirkungen auf das Vermögen der betroffenen Privatperson oder die Lebensfähigkeit des betroffenen Unternehmens gegeneinander abzuwägen. Überdies müssen, da es sich um einen bestandskräftigen Rechtsakt handelt, Faktoren wie die seit dem Eintritt der Bestandskraft verstrichene Zeit, die größere oder geringere Offenkundigkeit der Rechtswidrigkeit und die Frage in Betracht gezogen werden, ob der Adressat von den ihm seinerzeit zur Verfügung stehenden Rechtsbehelfen ernsthaft Gebrauch gemacht hat, dies vor allem unter Berücksichtigung des Niveaus der fachkundigen Hilfe, von der angenommen werden kann, daß sie ihm zur Verfügung stand [61]. Nur wenn wegen eines besonderen Umstands oder eines Zusammentreffens mehrerer solcher Umstände die Aufrechterhaltung des Rechtsakts als unerträglich anzusehen wäre, muß das Organ ihn zurücknehmen. Hier und nirgendwo anders liegt die erforderliche Schwelle für die ausnahmsweise Durchbrechung der allgemeinen Regel der Unanfechtbarkeit bestandskräftiger Rechtsakte. Die logische Folge ist, daß, wenn ein Rechtsakt wegen der Unannehmbarkeit der von ihm geschaffenen Rechtslage gegenüber bestimmten Antragstellern zurückgenommen werden muß, er auch im Verhältnis zu jedem anderen Adressaten dieses oder eines gleichartigen Rechtsakts zurückzunehmen ist, da die Unannehmbarkeit nicht von dem prozessualen Tätigwerden des Adressaten abhängen kann [62].

Um das oben beschriebene Vorgehen, das im wesentlichen eine Entscheidung nach Billigkeit verlangt, zu einem zufriedenstellenden Ende bringen zu können, muß das Gemeinschaftsorgan im allgemeinen über einen erheblichen Ermessensspielraum verfügen. Es gibt jedoch eine Reihe von Sachverhalten, bei denen dieses Ermessen stärker eingeschränkt ist oder in denen das Organ über keinerlei Ermessen verfügt, so daß sein Handeln als geregelt anzusehen ist. Ich werde jetzt die häufigsten Fälle aufzählen, nicht ohne zuvor darauf hinzuweisen, daß sie die Ausnahmen darstellen müssen und überdies eng auszulegen sind, will man nicht die allgemeine Regel der Unanfechtbarkeit bestandskräftig gewordener Rechtsakte aushöhlen.

60 — Praktisch allen Mitgliedstaaten ist, unter unterschiedlichen Bezeichnungen und mit verschiedenartigen Merkmalen, das Rechtsinstitut der im Ermessen der Verwaltung stehenden Revision von mit einem Rechtsfehler behafteten bestandskräftigen Rechtsakten bekannt. Wie bereits bemerkt, begründet diese Befugnis einen Anspruch des betroffenen Bürgers auf rechtliches Gehör sowie darauf, daß die Verwaltung ihr Ermessen vernünftig und objektiv ausübt und eine mit Gründen versehene Entscheidung erläßt. So verwandelt sich z. B. in Deutschland das dem Adressaten zustehende Recht auf Aufhebung des fehlerhaften Rechtsakts in ein einklagbares Recht auf vernünftige und objektive Beurteilung („*fehlerfreies Ermessen*") der Frage, ob eine Überprüfung und eventuelle Rücknahme des Aktes gerechtfertigt ist (Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 17. Dezember 1969, *Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts*, Bd. 27, S. 297 ff.).

61 — Soweit der Betroffene von dem Zeitpunkt an, in dem ihm die Rechtsordnung die Möglichkeit einräumt, einen ihn beschwerenden Rechtsakt anzugreifen, vom bloßen Adressaten einer Verwaltungshandlung zur — sei es auch nur potentiellen — Partei in einem Verwaltungs- oder verwaltungsgerichtlichen Verfahren wird (siehe E. Forsthoff, *Lehrbuch des Verwaltungsrechts*, 1973, Bd. I, S. 257 a. E.).

62 — Im vorliegenden Fall muß dies, wenn den Anträgen der schwedischen Unternehmen stattgegeben wird, dazu führen, daß die Entscheidung, die gegenüber der Firma Mead Corporation, die in dem ersten Anfechtungsverfahren ihre Klage zurückgenommen hat (siehe oben, Fußnote 3), ergangen ist, von Amts wegen zurückgenommen wird.

— *Ipso iure nichtige Rechtsakte*

82. Die allgemeine Regel der Unanfechtbarkeit bestandskräftig gewordener Rechtsakte gilt nicht für ipso iure nichtige Rechtsakte. Unter Nichtigkeit ipso iure oder absoluter Nichtigkeit wird in der Rechtslehre z. T. die höchste Stufe der Ungültigkeit verstanden, die durch Unheilbarkeit, Unverjährbarkeit und Wirkung *erga omnes* gekennzeichnet ist. Klassische Beispiele für diese besonders ausgeprägte Art von Nichtigkeit sind das vollständige und absolute Unterbleiben des gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrens oder der Erlaß des Rechtsakts durch eine offensichtlich unzuständige Stelle.

83. Ohne in eine dogmatische oder terminologische Erörterung einzutreten [63], kann man feststellen, daß die Rechtsprechung des Gerichtshofes einen solchen Sachverhalt mittels des Begriffes des *inexistenten Rechtsakts* erfaßt hat. „Die Qualifizierung eines Verwaltungsakts als inexistent erlaubt — außerhalb der Klagefristen — die Feststellung, daß dieser Akt keine Rechtswirkung entfaltet hat. Aus offenkundigen Gründen der Rechtssicherheit muß diese Qualifizierung daher im Gemeinschaftsrecht, ebenso wie in den nationalen Rechtsordnungen, in denen sie bekannt ist, Akten vorbehalten bleiben, die mit besonders schweren und offensichtlichen Fehlern behaftet sind" [64]; dies hat sich „auf ganz außergewöhnliche Fälle" [65] zu beschränken.

Der Gerichtshof hat sich in seiner Rechtsprechung sehr restriktiv verhalten, wenn es darum ging, die Inexistenz eines Gemeinschaftsakts festzustellen [66]; soweit er dies getan hat, hat er nicht nur auf die Schwere der Rechtswidrigkeit, sondern auch auf deren Erscheinungsform und Offenkundigkeit abgestellt [67].

84. Gelangt ein Gemeinschaftsorgan zu dem Ergebnis, daß einer seiner Rechtsakte ipso iure nichtig ist, oder ist diese Nichtigkeit gerichtlich festgestellt worden, so muß das Organ unbeschadet einer eventuellen Haftung den Rechtsakt von Amts wegen oder auf Antrag eines Beteiligten zurücknehmen, auch wenn er bestandskräftig geworden ist.

Trotz der ausgesprochen formalen Natur der Rechtswidrigkeiten, die in diesem Zusammenhang zu prüfen sind, steht fest, daß häufig bis zu einem gewissen Grad Billig-

63 — Siehe in diesem Sinne meine Schlußanträge in den verbundenen Rechtssachen C-10/97 bis C-22/97, In.Co.Ge.'90 u. a., die zu dem Urteil vom 22. Oktober 1998 geführt haben (Slg. 1998, I-6307).

64 — Urteile vom 26. Februar 1987 in der Rechtssache 15/85 (Consorzio Cooperative d'Abbruzzo/Kommission, Slg. 1987, 1005, Randnr. 10), vom 30. Juni 1988 in der Rechtssache 226/87 (Kommission/Griechenland, Slg. 1988, 3611, Randnr. 16), und vom 27. Oktober 1992 in der Rechtssache C-74/91 (Kommission/Deutschland, Slg. 1992, I-5437, Randnr. 10).

65 — Urteil vom 15. Juni 1994 in der Rechtssache C-137/92 P (Kommission/BASF u. a., Slg. 1994, I-2555, Randnr. 50).

66 — Was eine eingehendere begriffliche Analyse durch die Rechtslehre verhindert hat. Siehe hierzu M. C. Bergerès, „La théorie de l'inexistence en droit communautaire", *Revue trimestrielle de droit européen* 1989, S. 393.

67 — Siehe A. Kalogeropoulos, „Éléments de l'application de la théorie de l'inexistence des actes juridiques en droit communautaire", *État-Loi-Administration, Mélanges en l'honneur d'Epaminondas P. Spiliotopoulos*, Verlag Ant. N. Sakkoulas, Athen, 1998, S. 181 ff., insbesondere S. 199 und 200.

keitserwägungen Raum gegeben werden kann, sobald bestimmte Mängel sich in Anbetracht der besonderen Umstände des Einzelfalls als bloße Verletzung wesentlicher Formvorschriften qualifizieren lassen oder aber zur absoluten Nichtigkeit des Rechtsakts führen können [68].

85. Als besondere Gruppen von Rechtsakten, die jedoch zu ähnlichen Sanktionen führen kann, sind in diesem Abschnitt auch Rechtsakte zu erwähnen, die unter Verstoß gegen Strafbestimmungen ergangen sind.

— Mehrheit von Rechtsakten mit diskriminierendem Ergebnis

86. Eine andere Gruppe von Rechtsakten, für deren Rücknahme die Gemeinschaftsorgane über ein beschränktes Ermessen verfügen, bilden solche, die, wenn sie aufrechterhalten werden, zu nicht hinnehmbaren diskriminierenden Situationen führen. Wenn sich die Rechtsordnung um der Rechtssicherheit willen auch damit abfinden kann, daß nach Ablauf bestimmter Fristen materiell rechtswidrige Situationen unanfechtbar werden, muß diese Unanfechtbarkeit doch unter bestimmten Umständen vor dem allgemeinen Diskriminierungsverbot weichen. Es liegt auf der Hand, daß es nicht genügen kann, die Ungleichheit geltend zu machen, die zwischen dem für nichtig erklärten Rechtsakt und irgendeinem anderen Rechtsakt gleichen Inhalts besteht, der bestandskräftig geworden ist, weil er nicht angefochten worden ist. In einem solchen Fall liegt keine Diskriminierung vor, da lediglich ungleiche Sachverhalte ungleich behandelt werden: Der eine Rechtsakt wird für nichtig erklärt, weil der Betroffene von den Rechtsbehelfen Gebrauch gemacht hat; der andere wird nicht für nichtig erklärt, weil dieser Weg nicht eingeschlagen worden ist. Die Diskriminierung, um die es hier geht, muß sich aus einem vom Willen des Beteiligten, der sich darauf beruft, unabhängigen Faktor ergeben.

87. Entschließt sich ein Gemeinschaftsorgan innerhalb des Spielraums, der ihm im Rahmen seines Ermessens zuzuerkennen ist, zur Rücknahme eines Rechtsakts, der dem für nichtig erklärten Rechtsakt gleicht, so muß es gegenüber jedem anderen gleichen Rechtsakt in derselben Weise vorgehen, da es sonst eine Diskriminierung begehen würde.

88. Eine besondere Ausdrucksform des Diskriminierungsverbots ist meines Erachtens die Verpflichtung, bestimmte bestandskräftig gewordene Rechtsakte zurückzunehmen, um elementaren Erfordernissen der ausgleichenden Gerechtigkeit zu genügen. Dieser Fall war in der schon mehrmals angeführten Rechtssache SNUPAT gegeben.

89. Im Hintergrund dieser Rechtssache stand die Entscheidung Nr. 2/57 der Hohen Behörde der EGKS, mit der ein Subventionssystem für eingeführten Schrott ge-

68 — Vgl. in diesem Sinne z. B. das Urteil des Gerichts vom 27. Februar 1992 in den verbundenen Rechtssachen T-79/89, T-84/89, T-85/89, T-86/89, T-89/89, T-91/89, T-92/89, T-94/89, T-96/89, T-98/89, T-102/89 und T-104/89 (BASF u. a./Kommission, Slg. 1992, II-315), wo bestimmte Mängel zur Feststellung der Inexistenz des betroffenen Rechtsakts geführt haben, sowie das Urteil des Gerichtshofes vom 15. Juni 1994 in der Rechtssache Kommission/BASF u. a. (zitiert in Fußnote 65), wo die gleichen Mängel lediglich die relative Nichtigkeit des Rechtsakts bewirkt haben.

schaffen worden war. Dieses wurde mittels Beiträgen finanziert, die die Unternehmen der Eisen- und Stahlindustrie der Gemeinschaft nach Maßgabe ihres Schrottverbrauchs an eine gemeinsame Kasse zu entrichten hatten. Bei der Berechnung dieses Verbrauchs — und somit der jeweiligen Beiträge — durfte der aus Eigenaufkommen stammende Schrott außer Betracht bleiben.

Ein großer Teil des Schrotts, den die Firma SNUPAT für ihren Betrieb benötigte, stammte von ihrer Muttergesellschaft, weshalb sie die Freistellung von „Eigenaufkommen" in Anspruch nehmen wollte. Die Hohe Behörde lehnte den Antrag der SNUPAT ab, während sie zugleich den Anträgen zweier anderer Eisen erzeugender Unternehmen, Breda und Hoogovens, stattgab, die sich bei einem anderen Unternehmen versorgten, mit dem sie eine wirtschaftliche Einheit bildeten. SNUPAT klagte vor dem Gerichtshof gegen die ablehnende Entscheidung der Hohen Behörde über eine Freistellung. Mit Urteil vom 17. Juli 1959 wies der Gerichtshof die Klage mit der Begründung ab, die Freistellung würde einen diskriminierenden Vorteil im Vergleich zu den übrigen Unternehmen begründen. SNUPAT beantragte daraufhin bei der Hohen Behörde, in Durchführung des Urteils und aufgrund ihrer Verpflichtungen aus Artikel 34 Absatz 1 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (der inhaltlich Artikel 176 EG-Vertrag entspricht) die Breda und Hoogovens gewährten Freistellungen rückwirkend zu widerrufen. Ein solcher Widerruf hätte zu einer Erhöhung des von diesen beiden Unternehmen in die gemeinsame Kasse einzuzahlenden Beitrags und zugleich zu einer entsprechenden Verminderung der die Firma SNUPAT aus dem gleichen Rechtsgrund treffenden Belastung geführt. Nachdem die Hohe Behörde wiederum abschlägig entschieden hatte, erhob SNUPAT erneut beim Gerichtshof eine Klage, die zum Urteil vom 22. März 1961 führte, mit dem ihrem Antrag stattgegeben wurde. In seiner Begründung schenkte der Gerichtshof den spezifischen Merkmalen des den Gegenstand der Klage bildenden Ausgleichsmechanismus besondere Beachtung; dieser hatte ein Solidaritätsverhältnis zwischen allen Schrott verbrauchenden Unternehmen geschaffen.

90. Wenn die Klägerin im Fall SNUPAT einen Anspruch auf die Rücknahme bestandskräftiger Rechtsakte hatte, mit denen konkurrierenden Unternehmen bestimmte Vorteile gewährt worden waren, die man ihr versagt hatte, so deswegen, weil im Rahmen eines Ausgleichssystems die genannten Vorteile die verhältnismäßige finanzielle Belastung der Klägerin erhöhten und auf diese Weise eine nicht hinnehmbare Diskriminierung begründeten, die nicht dem prozessualen Verhalten der Klägerin zuzuschreiben war. In diesem Sinne dürfte folgende Stelle jenes Urteils zu verstehen sein:

„Unter diesen Umständen ließ das erwähnte Urteil die Freistellungen in einem neuen Licht erscheinen; dies hätte zu einer erneuten Überprüfung ihrer Rechtsgrund-

lage und alsdann zum Erlaß einer Entscheidung über die Rechtmäßigkeit führen müssen.

Die Hohe Behörde hätte mit anderen Worten auf Grund des genannten Urteils ihren früheren Standpunkt überprüfen müssen; sie hätte untersuchen müssen, ob die streitigen Freistellungen unter Berücksichtigung der in jenem Urteil aufgestellten Grundsätze aufrechterhalten werden konnten; denn sie waren nunmehr verpflichtet, diesen Grundsätzen Rechnung zu tragen, *wenn sie nicht eine Diskriminierung dulden wollte, welche zugleich eine Verfälschung des freien Wettbewerbs bedeuten mußte*, wie es sich als Prinzip aus den grundlegenden Bestimmungen des Vertrages ergibt." [69]

— Bestimmte besonders schwere Sanktionen

91. Ist mit dem Rechtsakt gleichen Inhalts eine besonders schwere Sanktion verhängt worden, so ist das betreffende Organ jederzeit verpflichtet, ihn zurückzunehmen.

Unter „besonders schweren Sanktionen" sind in diesem Zusammenhang solche, hauptsächlich Geldbußen, zu verstehen, die möglicherweise dem Vermögen eines einzelnen einen nicht wiedergutzumachenden Schaden zufügen oder die Lebensfähigkeit eines Unternehmens beeinträchtigen, sowie natürlich solche, die unmittelbar oder mittelbar eine Freiheitsstrafe mit sich bringen.

69 — S. 162. Keine Hervorhebung im Original.

VI — Die Anwendung der vorgeschlagenen Lösung auf den vorliegenden Fall

92. Ich bin nunmehr in der Lage, die gesamten bisherigen Erwägungen auf den vorliegenden Fall anzuwenden. Auch wenn sich hieraus ergibt — und insoweit stimme ich mit dem angefochtenen Urteil überein —, daß die Entscheidung über die erneute Prüfung und die eventuelle Rücknahme des bestandskräftigen Rechtsakts in erster Linie Sache des Organs ist, das ihn erlassen hat, meine ich, daß der Gerichtshof, der über alle Informationen verfügt, über die Endanträge der Parteien entscheiden sollte [70], und sei es auch lediglich aus elementaren Gründen der Prozeßökonomie [71].

93. Offenkundig haben sich somit aus dem Urteil vom 13. März 1993 und den oben

70 — Eine solche Befugnis räumt ihm Artikel 54 der EG-Satzung des Gerichtshofes ein, indem er folgendes bestimmt: „Ist das Rechtsmittel begründet, so hebt der Gerichtshof die Entscheidung des Gerichts auf. Er kann sodann den Rechtsstreit selbst endgültig entscheiden, wenn dieser zur Entscheidung reif ist, oder die Sache zur Entscheidung an das Gericht zurückverweisen." Ein Fall, auf den sich die Befugnis aus dieser Vorschrift anwenden läßt, ist derjenige des Irrtums *in iudicando*, vorausgesetzt, daß der festgestellte Sachverhalt vollständig ist und für eine endgültige Entscheidung ausreicht und daß keine Beweise erhoben zu werden brauchen. So hat es wohl der Gerichtshof in seiner Rechtsprechung gesehen, wenngleich er niemals näher ausgeführt hat, weshalb der Stand des Rechtsstreits es ihm ermöglichte, diesen selbst zu entscheiden, sondern sich z. B. auf die lakonische Feststellung beschränkt hat, dies sei „vorliegend der Fall" (Urteile vom 20. November 1992 in der Rechtssache C-345/90 P, Parlament/Hanning, Slg. 1992, I-949, I-989, und vom 15. Juni 1994 in der Rechtssache Kommission/BASF u. a., zitiert in Fußnote 65, I-2648).
Im Ergebnis ist es angebracht, daß der Gerichtshof über den materiellen Gegenstand des Rechtsstreits entscheidet, wenn sich aus den Akten ergibt, daß dieser entscheidungsreif ist (siehe J. Héron, *Droit judiciaire privé*, Verlag Montchrétien, Paris, 1991, S. 517, sowie J. Vincent und S. Guinchard, *Procédure civile*, Verlag Dalloz, Paris, 1994, S. 922); dies entspricht der Tatsache, daß der Gemeinschaftsgesetzgeber den Gerichtshof als Revisionsgericht ausgestaltet hat, das in weitem Umfang die Freiheit besitzt, ein Nichtigkeitsurteil zu erlassen, wenn es dies für zweckmäßig hält (siehe Nieva J. Fenoll, *El recurso de casación ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Verlag Bosch, Barcelona, 1998, S. 430).
Im vorliegenden Fall besteht kein Zweifel daran, daß die dem Gerichtshof mit dem Rechtsmittel unterbreitete Frage rein rechtlicher Natur ist, wie mit diesen Schlußanträgen in ihrer Gesamtheit nachgewiesen worden ist.

71 — Es sei daran erinnert, daß die „Zellstoffentscheidung" von 1984 datiert.

dargelegten Analogieschlüssen bedeutsame Indizien dafür ergeben, daß die in der Zellstoffentscheidung gegen die schwedischen Adressaten erhobenen Vorwürfe von Rechtsverstößen materiell rechtswidrig sind. Aus diesen Gründen war die Kommission zumindest verpflichtet, die Rechtsgrundlage der sich auf diese Verstöße beziehenden Feststellungen zu überprüfen.

94. Die Kommission unterlag infolgedessen einem rechtlichen Irrtum, als sie in einem Schreiben ihres für Wettbewerbsfragen zuständigen Mitglieds vom 4. Oktober 1995 (siehe oben, Nr. 26) den schwedischen Adressaten antwortete, sie sei *nicht einmal berechtigt,* die Geldbußen wie gefordert zurückzuerstatten.

95. Eine solche Überprüfung hätte entweder zur teilweisen Rücknahme oder zur Aufrechterhaltung der angegriffenen Entscheidung, soweit sie sich an die schwedischen Unternehmen richtete, führen müssen. Nach meinem Verständnis ist keiner der Umstände gegeben, die es nahelegen würden, den normalen Ermessensspielraum einzuschränken, über den die Gemeinschaftsorgane nach den obigen Darlegungen verfügen. Ich erinnere daran, daß für diese Umstände, da ihr Vorliegen nur unter strengen Voraussetzungen festgestellt werden darf, niemals eine Vermutung besteht.

Zunächst einmal spricht nichts für die Annahme, daß der im Urteil vom 13. März 1993 festgestellte Rechtsfehler betreffend den in Artikel 1 Nummer 1 der Zellstoffentscheidung bezeichneten Verstoß als besonders schwerwiegend oder sonst als geeignet angesehen werden könnte, zur absoluten Nichtigkeit des Rechtsakts zu führen. Es handelt sich eher um einen Fehler bei der Beurteilung des Beweismaterials, auf das sich die Kommission bei Erlaß der streitigen Entscheidung gestützt hat; ein solcher Fehler kann nicht als schwerwiegend angesehen werden und führt deshalb nicht ipso iure zur Nichtigkeit des fehlerhaften Rechtsakts.

Ebensowenig läßt sich sagen, daß die den Gegenstand des vorliegenden Rechtsstreits bildenden Sanktionen im Hinblick auf die Lebensfähigkeit der betroffenen Unternehmen besonders schwer wären; auch ist schließlich nicht ersichtlich, daß die Aufrechterhaltung des Rechtsakts nicht hinnehmbare diskriminierende Wirkungen zeitigen könnte, wie ich sie oben beschrieben habe.

96. Daß diese besonderen Voraussetzungen nicht vorliegen, befreit das Organ, das den Rechtsakt erlassen hat, nicht von der Verpflichtung, dessen Berechtigung erneut zu prüfen. Hierbei müssen die beteiligten Interessen gegeneinandergestellt und die verschiedenen gegebenen Faktoren gegeneinander abgewogen werden. Ergibt diese Abwägung, daß die Aufrechterhaltung des Rechtsakts nicht hinnehmbar wäre, muß er zurückgenommen werden.

97. Auf die vom Gerichtshof gestellten Fragen haben die schwedischen Unternehmen keine Gründe angeführt, die, abgesehen von ihrem unbestrittenen Recht, auf teilweise Erstattung der Geldbußen zu klagen, schutzwürdige Interessen hätten erkennen lassen. Sie beziehen sich lediglich auf die Postulate der Gesetzmäßigkeit, auf die das angefochtene Urteil gestützt ist. Die Kommission ihrerseits setzt der Forderung

nach Rücknahme die in Artikel 173 zum Ausdruck kommenden Rechtssicherheitserwägungen und das allgemeine Diskriminierungsverbot entgegen. Eine Diskriminierung würde sich bei Rücknahme der Sanktion und Rückerstattung der Geldbußen vor allem im Verhältnis zwischen den schwedischen Unternehmen, die seinerzeit keine Klage erhoben hätten, und den Unternehmen ergeben, die dies getan und damit das entsprechende Prozeßrisiko auf sich genommen hätten, aber auch im Verhältnis zwischen den schwedischen Unternehmen und allen mit einer Sanktion belegten Personen, die nicht fristgemäß geklagt hätten und somit nicht wie die Rechtsmittelgegnerinnen auf den Vorteil gesetzt hätten, daß in ihrer Sache ein Nichtigkeitsurteil ergehen würde.

98. Nach gründlicher Prüfung der dem vorliegenden Sachverhalt innewohnenden Besonderheiten und der Ausführungen der schwedischen Unternehmen vermag ich keinen Grund zu erkennen, der es nahelegen würden, von der allgemeinen Regel der Unanfechtbarkeit nicht fristgemäß angefochtener Rechtsakte abzuweichen. Wenn nämlich die Zellstoffentscheidung gegenüber diesen Adressaten — von denen man annehmen kann, daß ihnen ein angemessener fachkundiger Beistand zur Verfügung stand — bestandskräftig geworden ist, so ist dies ausschließlich auf deren eigenes, bewußtes prozessuales Verhalten zurückzuführen. Würde der Gerichtshof kraft Artikel 176 oder aufgrund der Gesetzmäßigkeitserfordernisse diesen Grund für ausreichend erachten, um die Rücknahme eines seit 14 Jahren bestandskräftigen Rechtsakts zu rechtfertigen, so würde er Artikel 173 und der durch diesen geschaffenen prozessualen Ordnung einen tödlichen Schlag versetzen. Da höherrangige Billigkeitserwägungen, weil nicht einmal welche geltend gemacht worden sind, nicht vorliegen, kann die von mir vorgeschlagene Abwägung der verschiedenen Interessen zu keinem anderen Ergebnis führen als dem von der allgemeinen Regel gewollten, nämlich zur Aufrechterhaltung der Bestandskraft der streitigen Sanktion. Unter diesen Umständen ist meines Erachtens dem Rechtsmittel der Kommission stattzugeben und, da es der Stand der Rechtssache gestattet, eine Sachentscheidung zu treffen, und zwar dahin gehend, daß der Antrag auf Rücknahme der Zellstoffentscheidung vom 19. Dezember 1984, wie die Rechtsmittelgegnerinnen ihn gestellt haben, zurückgewiesen wird.

VII — Kosten

99. Gemäß Artikel 122 der Verfahrensordnung des Gerichtshofes sind die Kosten den Rechtsmittelgegnerinnen aufzuerlegen, da das Rechtsmittel begründet und der Gerichtshof zur endgültigen Entscheidung des Rechtsstreits in der Lage ist.

VIII — Ergebnis

100. Ich schlage dem Gerichtshof vor, gemäß den von der Rechtsmittelführerin angeführten Gründen:

1. das Urteil des Gerichts erster Instanz vom 10. Juli 1997 in der Rechtssache T-227/95 (AssiDomän Kraft Products u. a./Kommission) aufzuheben;

2. über den materiellen Gegenstand der Rechtssache zu entscheiden und die Klage von AssiDomän u. a. gegen die Entscheidung der Kommission vom 31. März 1993 abzuweisen;

3. den Rechtsmittelgegnerinnen die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.