URTEIL DES GERICHTS (Zweite Kammer)
18. Mai 1994 *

In der Rechtssache T-37/92

Bureau européen des unions de consommateurs, association à but non lucratif belgischen Rechts, Brüssel, und

National Consumer Council, London,

vertreten durch Rechtsanwälte Konstantinos Adamantopoulos und Georgios Metaxas, Athen, Zustellungsanschrift: Kanzlei des Rechtsanwalts Arsène Kronshagen, 12, boulevard de la Foire, Luxemburg,

Kläger,

gegen

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, vertreten durch Julian Currall, Juristischer Dienst, als Bevollmächtigten, Zustellungsbevollmächtigter: Georgios Kremlis, Juristischer Dienst, Centre Wagner, Luxemburg-Kirchberg,

Beklagte,

* Verfahrenssprache: Englisch.

wegen Nichtigerklärung eines Schreibens der Kommission vom 17. März 1992 betreffend eine Beschwerde der Klägerinnen nach Artikel 3 Absatz 2 der 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) gegen eine Vereinbarung, mit der die Einfuhr von Kraftfahrzeugen japanischen Ursprungs in das Vereinigte Königreich beschränkt wurde,

erläßt

DAS GERICHT ERSTER INSTANZ
DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten J. L. Cruz Vilaça sowie der Richter A. Kalogeropoulos, D. P. M. Barrington, A. Saggio und J. Biancarelli,

Kanzler: H. Jung

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 8. Dezember 1993,

folgendes

Urteil

Sachverhalt

1 Das Bureau européen des unions de consommateurs (BEUC) ist ein Verein belgischen Rechts, dessen Zweck nicht auf einen wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb gerichtet ist, der mit Königlichem Dekret vom 20. Oktober 1990 anerkannt wurde

und der u. a. zum Ziel hat, Verbraucherverbände in der Gemeinschaft sowie in anderen europäischen Ländern zusammenzufassen, um Verbraucherinteressen gegenüber den Gemeinschaftsorganen wahrzunehmen. Der National Consumer Council (NCC) wurde 1975 von der Regierung des Vereinigten Königreichs gegründet, um Verbraucherinteressen zu erfassen und sie gegenüber der Zentralregierung, den Gemeinden, den öffentlichen Dienststellen, der Wirtschaft und den freien Berufen wahrzunehmen.

2 Am 16. September 1991 reichten das BEUC, der NCC und die Association for Consumer Research bei der Kommission eine Beschwerde nach Artikel 3 Absatz 2 der 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) ein. Diese Beschwerde richtete sich gegen eine Vereinbarung zwischen der British Society of Motor Manufacturers and Traders (SMMT) und der Japan Automobile Manufacturers Association (JAMA), mit der die Ausfuhr von Kraftfahrzeugen japanischer Herstellung in das Vereinigte Königreich auf 11 % des gesamten jährlichen Kraftfahrzeugabsatzes in diesem Land beschränkt werden sollte. Die Beschwerdeführer machten zum einen geltend, die Vereinbarung verstoße gegen Artikel 85 Absatz 1 EWG-Vertrag, zum anderen, die Marktzugangsbeschränkungen, die sich aus der Vereinbarung ergäben, stellten unter Verstoß gegen Artikel 86 EWG-Vertrag den Mißbrauch einer beherrschenden Stellung der SMMT dar.

3 In ihrer Antwort vom 13. Januar 1992 wies die Kommission die Antragsteller auf die Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan vom 31. Juli 1991 hin, kraft derer alle zweiseitigen Vereinbarungen über mengenmäßige Beschränkungen für Kraftfahrzeugeinfuhren aus Japan sowie über Zulassungsbeschränkungen Ende 1992 durch eine gemeinsame Gemeinschaftspolitik ersetzt werden sollten. Daher sehe die Kommission kein Gemeinschaftsinteresse, das die Eröffnung einer förmlichen Untersuchung rechtfertigte. Sollten die Einfuhrbegrenzungen jedoch nach dem 1. Januar 1993 fortbestehen oder Vereinbarungen oder abgestimmte Verhaltensweisen für Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten bestehen, so werde sie auf die Beschwerde zurückkommen. Sie

werde die Akten schließen, wenn die Beschwerdeführer nicht binnen vier Wochen Belege dafür vorbrächten, daß ihrer Beschwerde nachzugehen sei.

4 Mit Schreiben vom 17. Januar 1992 bestätigten die Kläger den Empfang des Schreibens der Kommission, kündigten eine eingehende Stellungnahme an und baten zu diesem Zweck um Überlassung einer Ablichtung der zwischen der Gemeinschaft und Japan geschlossenen Handelsübereinkunft, auf die sich die Kommission berufen hatte.

5 Mit Schreiben vom 31. Januar 1992 übermittelte die Kommission den Klägern den Text der anläßlich des Abschlusses der Handelsübereinkunft veröffentlichten amtlichen Verlautbarungen, gab aber an, deren vollständiger Text sei vertraulich.

6 Mit Schreiben vom 13. Februar 1992 wiederholte das BEUC zugleich im Namen der beiden anderen Beschwerdeführer seine ursprüngliche Beschwerde; im Gegensatz zur Auffassung der Kommission bestehe ungeachtet der Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan ein Gemeinschaftsinteresse, das die Eröffnung einer Untersuchung wegen der Vereinbarung rechtfertige. Es legte weitere Argumente vor, die die Kommission bei der abschließenden Entscheidung berücksichtigen solle.

7 Mit Schreiben vom 19. Februar 1992 bestätigte die Kommission den Empfang dieses Schreibens und bat um Genehmigung, der SMMT eine Ablichtung zur Stellungnahme überlassen zu dürfen.

8 Mit Schreiben vom 21. Februar 1992 ergänzten die Kläger das Vorbringen in ihrem Schreiben vom 13. Februar 1992 zu den Auswirkungen der Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan auf den Fortbestand oder das Ende der mit ihrer Beschwerde vom 16. September 1991 gerügten Vereinbarung. Sie erneuerten ihren Antrag, die Kommission möge hierzu eine vollständige Untersuchung einleiten.

9 Mit Schreiben vom 26. Februar 1992 lehnten es die Kläger ab, dem Ersuchen der Kommission vom 19. Februar 1992 wegen Weiterleitung ihres Schreibens vom 13. Februar 1992 an die SMMT zu entsprechen.

10 Mit Schreiben vom 17. März 1992, dem Gegenstand der vorliegenden Klage, hat die Kommission dargelegt, aus welchen Gründen sie derzeit ein Gemeinschaftsinteresse an der wettbewerbsrechtlichen Prüfung der fraglichen Maßnahme verneine.

11 Dieses Schreiben enthält folgende Ausführungen:

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

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

...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Signed
J. Temple Lang
Director."

[„Ich bestätige den Empfang ihrer Schreiben vom 13. Februar und vom 21. Februar 1992.

Hierzu bemerke ich:

...

i) Die Kommission im Namen der Gemeinschaft und die japanischen Behörden haben im Juli letzten Jahres eine Handelsübereinkunft über Kraftfahrzeuge getroffen. Darin verpflichtete sich die Gemeinschaft, nationale Beschränkungen jeglicher Art bis zum 1. Januar 1993 abzuschaffen. Die japanischen Behörden gestanden eine Übergangszeit zu, um es den Gemeinschaftsherstellern zu erleichtern, sich an die internationale Wettbewerbsfähigkeit anzupassen. Das Vereinigte Königreich akzeptierte diese Handelsübereinkunft ebenso wie die anderen Mitgliedstaaten; diese findet auf die laufende Vereinbarung zwischen der SMMT und der JAMA selbstverständlich Anwendung.

Die japanischen Behörden waren nur unter der Voraussetzung zur Zusammenarbeit mit der Gemeinschaft wegen einer Übergangszeit bereit, daß die nationalen Beschränkungen bis zum 1. Januar 1993 abgeschafft würden.

Ich bezweifle daher nicht, daß die Vereinbarung zwischen der SMMT und der JAMA am 1. Januar 1993 auslaufen wird.

ii) Wollten wir die vergangenen Wirkungen dieser Vereinbarung überprüfen und bewerten, so müßten wir den Umstand berücksichtigen, daß die Gemeinschaft während der Zeit ihrer Geltung für Direktausfuhren von Kraftfahrzeugen aus Japan keine gemeinsame Politik hatte. Deshalb erhob die Kommission keine Einwendungen gegen Maßnahmen von Mitgliedstaaten, mit denen diese Einfuhren beschränkt wurden. Die Vereinbarung zwischen der SMMT und der JAMA war den Behörden des Vereinigten Königreichs bekannt und wurde von ihnen gebilligt. Die Kommission sieht sich nicht verpflichtet, vergangene Verstöße gegen Wettbewerbsrecht zu überprüfen, wenn es wesentlicher Zweck einer solchen Untersuchung wäre, mögliche Schadensersatzansprüche von Privaten zu erleichtern.

iii) Ich teile ihre Auffassung nicht, daß handelspolitische Erwägungen bei der Entscheidung außer Betracht zu bleiben hätten, ob eine Vereinbarung über Direktausfuhren aus einem Drittland in die Gemeinschaft, die spätestens in neun Monaten auslaufen wird, nach EG-Wettbewerbsrecht untersucht werden solle. Wäre die Vereinbarung zwischen der SMMT und der JAMA den Behörden des Vereinigten Königreichs nicht bekannt gewesen und von ihnen nicht genehmigt worden oder bestünde die Wahrscheinlichkeit, daß sie auch nach dem Wirksamwerden einer Gemeinschaftspolitik fortbestünde, so verhielte sich es anders. Jedenfalls aber will ich die handelspolitischen Erwägungen in dieser Sache klarstellen. Es ist ein wesentliches Ziel der Handelsübereinkunft, (als Teil des Binnenmarktprogramms) Handelsschranken innerhalb der Gemeinschaft zu beseitigen und den Gemeinschaftsmarkt zu liberalisieren. Die Übergangszeit

läuft am 31. Dezember 1999 endgültig ab; danach wird der Gemeinschaftsmarkt gemäß den Vorschriften des internationalen Handels vollständig liberalisiert sein.

iv) Ich habe nicht gesagt, daß die Handelsübereinkunft mit Japan frühere Vereinbarungen rückwirkend rechtfertige. Die Handelsübereinkunft bedeutet vielmehr, daß die Vereinbarung zwischen der SMMT und der JAMA dieses Jahr auslaufen wird und daß die Kommission unter diesen Umständen nicht verpflichtet ist, Untersuchungen anzustellen oder die Vereinbarung vorzeitig zu beenden.

v) Fragen betreffend die Gültigkeit oder Durchsetzbarkeit der Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan sowie Fragen ihrer Rechtswirkungen innerhalb der Gemeinschaft sind keine Fragen des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrechts.

vi) Ihr Vorbringen in Punkt 6 Ihres Schreibens ändert daran nichts wesentliches.

Da die Vereinbarung zwischen der SMMT und der JAMA von den Behörden des Vereinigten Königreichs aus Gründen der Handelspolitik genehmigt wurde, besteht kein Interesse der Gemeinschaft daran, diese Vereinbarung derzeit nach wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten nachzuprüfen.

Die Behörden des Vereinigten Königreichs werden künftig solche Vereinbarungen nicht mehr genehmigen können. Aus diesen Gründen wird es die Aussichten, daß die Kraftfahrzeugindustrie sich künftig wettbewerbswidrig verhält, nicht erheblich erhöhen, wenn die Kommission diese Vereinbarung nicht untersucht.

Ihr Schreiben vom 21. Februar betrifft mehr die Zukunft als die Vergangenheit oder die Gegenwart. Eine Untersuchung würde nichts zur Beantwortung Ihrer weiteren Fragen beitragen, die Aspekte der Handelsübereinkunft mit Japan betreffen. Wie diese Handelsübereinkunft durchgeführt wird, steht noch nicht fest; ich werde daher auf Ihr Schreiben vom 21. Februar antworten, wenn dies entschieden ist.

Der Umstand, daß die Kommission die früheren und die derzeitigen Vereinbarungen zwischen der SMMT und der JAMA nicht untersuchen wird, ändert offensichtlich nichts an Ihrem Recht, Ansprüche vor nationalen Gerichten zu erheben. Es stellt auch keine Stellungnahme zu der Rechtmäßigkeit irgendwelcher Aspekte dieser Vereinbarungen dar, wie Sie sie in Punkt 6 Ihres Schreibens vom 13. Februar nahelegen.

Wir nehmen zur Kenntnis, daß Sie sich das Recht vorbehalten, diese Sache weiter zu betreiben.

gez.

J. Temple Lang

Direktor."]

Verfahren und Anträge der Parteien

12 Mit Klageschrift, die am 20. Mai 1992 in das Register der Kanzlei des Gerichts eingetragen worden ist, haben die Kläger gegen das Schreiben der Kommission vom 17. März 1992 Klage erhoben.

13 Mit gesondertem Schriftsatz, der am 25. Juni 1992 eingereicht worden ist, hat die Kommission eine Einrede der Unzulässigkeit erhoben.

14 Mit Schriftsatz, der am 4. August 1992 eingereicht worden ist, haben die Kläger zu dieser Einrede Stellung genommen und ihre Zurückweisung beantragt.

15 Mit Beschluß vom 9. November 1992 hat das Gericht (Zweite Kammer) die Entscheidung über die Einrede der Unzulässigkeit dem Endurteil vorbehalten.

16 Das schriftliche Verfahren hat am 2. April 1993 mit Einreichung der Gegenerwiderung der Kommission sein Ende genommen.

17 Das Gericht (Zweite Kammer) hat auf Bericht des Berichterstatters die mündliche Verhandlung eröffnet. Zuvor hat es die Beklagte aufgefordert, bestimmte Unterlagen vorzulegen und bestimmte schriftliche Fragen zu beantworten. Die Parteien haben in der Sitzung vom 8. Dezember 1993 mündlich verhandelt und mündliche Fragen des Gerichts beantwortet.

18 Die Kläger beantragen,

1) gemäß Artikel 173 und 174 EWG-Vertrag die Nichtigkeit der am 17. März 1992 an die Kläger gerichteten Entscheidung der Kommission festzustellen, mit der diese es ablehnte, ein Verfahren nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 17 gegen eine Industrievereinbarung zur Begrenzung der Einfuhr japanischer Kraftfahrzeuge in das Vereinigte Königreich und die mißbräuchliche Ausnützung einer beherrschenden Stellung durch die SMMT und die JAMA einzuleiten, die sich in der Verhängung von Einfuhrbeschränkungen für japanische Kraftfahrzeuge in das Vereinigte Königreich ausdrückt;

2) der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

19 Die Beklagte beantragt,

1) die Klage für unzulässig zu erklären,

2) hilfsweise, die Klage als unbegründet abzuweisen,

3) den Klägern die Kosten aufzuerlegen.

Zulässigkeit

Zusammenfassung des Parteivorbringens

20 Die Kommission hält die Klage zum einen für unzulässig, weil das Schreiben vom 17. März 1992 eine erste Reaktion darstelle, die zu der Phase des Beschwerdeverfahrens gehöre, die der Übersendung einer Mitteilung nach Artikel 6 der Verordnung Nr. 99/63/EWG der Kommission vom 25. Juli 1963 über die Anhörung nach Artikel 19 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 17 des Rates (ABl. 1963, Nr. 127, S. 2268) vorausgehe und daher nicht als anfechtbare Handlung im Sinne des Artikels 173 EWG-Vertrag betrachtet werden könne (Urteil des Gerichts vom 10. Juli 1990 in der Rechtssache T-64/89, Automec/Kommission — Automec I —, Slg. 1990, II-367, Randnr. 45).

21 Zum zweiten berühre das angefochtene Schreiben die Rechtsstellung der Kläger nicht. Dieses Schreiben enthalte Aussagen zum bevorstehenden Auslaufen des

angeblichen Verstoßes, die die klägerischen Rechte nicht beeinträchtigen könnten; den Klägern bleibe es überlassen, gegen eine endgültige Zurückweisung ihrer Beschwerde Klage zu erheben oder eine Untätigkeitsklage einzureichen.

22 Drittens erlaube die Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan die Annahme, daß der behauptete Verstoß spätestens Ende 1992 beendet werde. Da die Kommission nicht verpflichtet sein könne, eine Untersuchung vergangener Tatsachen zu eröffnen, seien sowohl die Beschwerde wie die vorliegende Klage gegenstandslos.

23 Hilfsweise trägt die Kommission schließlich vor, das angefochtene Schreiben sei von einem Direktor der Generaldirektion Wettbewerb unterzeichnet; es könne daher nicht als Einstellung des Beschwerdeverfahrens betrachtet werden, da es nicht von einer hierzu zuständigen Person, nämlich dem für Wettbewerbsfragen zuständigen Mitglied der Kommission oder in seiner Abwesenheit einem anderen Mitglied der Kommission unterzeichnet sei. Angesichts seiner besonderen Aufgabenstellung hätte das BEUC den Unterschied zwischen einem von einem Direktor und einem von einem Mitglied der Kommission unterzeichneten Schreiben kennen müssen.

24 Die Kläger erwidern, bereits das Schreiben vom 13. Januar 1992 habe eine vorläufige Würdigung enthalten. Die Kommission habe dort ausgeführt, es bestehe kein Gemeinschaftsinteresse, das die Eröffnung einer förmlichen Untersuchung rechtfertigte; sie werde die Akten schließen, wenn die Beschwerdeführer nicht binnen vier Wochen Belege dafür erbrächten, daß ihrer Beschwerde nachzugehen sei. Dieses Schreiben weise also alle Merkmale einer Mitteilung nach Artikel 6 der Verordnung Nr. 99/63 auf, selbst wenn die Kommission es nicht als solche abgefaßt habe. Das angefochtene Schreiben vom 17. März 1992 müsse also einer späteren Phase der Untersuchung angehören. Die Kommission könne somit nicht mit dem Vorbringen gehört werden, das Beschwerdeverfahren sei über die erste Phase der Untersuchung nicht hinausgelangt. Das Schreiben vom 17. März 1992 und der

Zusammenhang, in dem es ergangen sei, belegten, daß es eine endgültige Entscheidung darstelle, mit der die Eröffnung der Untersuchung nach Artikel 3 der Verordnung Nr. 17 abgelehnt worden sei.

25 Das Schreiben vom 17. März 1992 beeinträchtige auch die Interessen der Kläger, da es sie daran hindere, an einer Untersuchung teilzunehmen oder gegen eine abschließende Entscheidung Klage zu erheben. Nichts erlaube den Schluß, daß die beanstandete Vereinbarung keine Wirkungen mehr zeitige. Insoweit gestehe die Kommission in dem angefochtenen Schreiben zu, daß die Durchführungen der Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan noch überprüft werden. Die Frage, ob die Zuwiderhandlung tatsächlich abgestellt worden sei, sei eine Frage der Begründetheit.

26 Schließlich verliere das Schreiben vom 17. März 1992 seine Eigenschaft als endgültige ablehnende Entscheidung auch nicht deswegen, weil es von einem Direktor, nicht aber von einem Mitglied der Kommission unterzeichnet sei. Weder nach den einschlägigen Verordnungen noch nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes und des Gerichts hänge die Definition einer Entscheidung im Sinne des Artikels 173 EWG-Vertrag vom Rang des Unterzeichnenden ab.

Rechtliche Würdigung

27 Die Kommission bringt zunächst vor, das angefochtene Schreiben sei keine Entscheidung. Nach ständiger Rechtsprechung sind alle Maßnahmen, die verbindliche Rechtswirkungen erzeugen, die die Interessen des Klägers durch einen Eingriff in seine Rechtsstellung beeinträchtigen, Handlungen oder Entscheidungen, gegen die die Nichtigkeitsklage nach Artikel 173 EWG-Vertrag gegeben ist. Im Falle von Handlungen oder Entscheidungen, die in einem mehrphasigen Verfahren, insbesondere zum Abschluß eines internen Verfahrens, ergehen, liegt eine anfechtbare Handlung grundsätzlich nur bei Maßnahmen vor, die den Standpunkt des Organs zum Schluß dieses Verfahrens endgültig festlegen, nicht aber bei

Zwischenmaßnahmen, die die abschließende Entscheidung vorbereiten sollen (Urteil des Gerichtshofes vom 11. November 1981 in der Rechtssache 60/81, IBM/Kommission, Slg. 1981, 2639; Urteil des Gerichts Automec I).

28 Für die Beurteilung der Rechtsnatur des angefochtenen Schreibens im Lichte dieser Rechtsprechung ist dieses im Rahmen des Verfahrens zur Prüfung von Beschwerden nach Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 zu untersuchen.

29 Wie das Gericht in den Randnummern 45 bis 47 des Urteils Automec I ausgeführt hat, sind bei der Prüfung einer Beschwerde drei Phasen zu unterscheiden. Während der ersten Phase nach der Einreichung der Beschwerde ermittelt die Kommission die Umstände, die ihr die Entscheidung darüber ermöglichen, wie sie die Beschwerde weiter behandeln soll. Diese Phase kann einen informellen Meinungsaustausch zwischen der Kommission und dem Beschwerdeführer umfassen, durch den die tatsächtlichen und die rechtlichen Umstände, die Gegenstand der Beschwerde sind, geklärt werden sollen und dem Beschwerdeführer die Möglichkeit gegeben werden soll, seinen Standpunkt gegebenenfalls unter Berücksichtigung einer ersten Reaktion der Dienststellen der Kommission darzulegen. In der zweiten Phase teilt die Kommission dem Beschwerdeführer die Gründe mit, aus denen sie es nicht für gerechtfertigt hält, seinem Antrag stattzugeben, und gibt ihm Gelegenheit, innerhalb einer von ihr gesetzen Frist Bemerkungen vorzubringen. In der dritten Phase des Verfahrens nimmt die Kommission von den Äußerungen des Beschwerdeführers Kenntnis. Obwohl Artikel 6 der Verordnung Nr. 99/63 diese Möglichkeit nicht ausdrücklich vorsieht, kann diese Phase mit einer abschließenden Entscheidung enden.

30 Wie das Gericht im Urteil Automec I entschieden hat (vgl. Randnrn. 45 und 46), können weder die vorläufigen Bemerkungen, die möglicherweise in der ersten Phase des Beschwerdeverfahrens abgegeben werden, noch die Mitteilungen nach Artikel 6 der Verordnung Nr. 99/63 als anfechtbare Maßnahme angesehen werden. Dagegen ist eine Klage gegen die Entscheidung, mit der eine Beschwerde endgültig zurückgewiesen wird und die Akten geschlossen werden, im Klagewege anfechtbar (Urteil des Gerichtshofes vom 11. Oktober 1983 in der Rechtssache 210/81, Demo-Studio Schmidt/Kommission, Slg. 1983, 3045, vom 28. März 1985 in der Rechtssache 298/83, CICCE/Kommission, Slg. 1985, 1105, und vom 17. November 1987

in den verbundenen Rechtssachen 142/84 und 156/84, BAT und Reynolds/Kommission, Slg. 1987, 4487).

31 Somit ist zu entscheiden, ob das Schreiben vom 17. März 1992 gemäß dem Vorbringen der Kommission zur ersten Phase des Beschwerdeverfahrens gehört oder ob es gemäß dem Vorbringen der Kläger als endgültige Zurückweisung der Beschwerde zu betrachten ist, mit der die Kommission befaßt wurde.

32 Das Schreiben vom 17. März 1992 war der letzte Teil eines Schriftwechsels zwischen den Klägern und dem Direktor in der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission, der mit einem Schreiben des letzteren vom 13. Januar 1992 begonnen hatte. In diesem ersten Schreiben hatte der Direktor ausgeführt, die Vereinbarung zwischen der SMMT und der JAMA werde in naher Zukunft infolge des Inkrafttretens der Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan auslaufen; danach heißt es:

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

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

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

[„Daher besteht kein Gemeinschaftsinteresse, das die Eröffnung einer förmlichen Untersuchung rechtfertigt.

Sollten die Begrenzungen für die Einfuhr japanischer Kraftfahrzeuge in das Vereinigte Königreich jedoch nach dem 1. Januar 1993 fortbestehen oder Vereinbarungen oder abgestimmte Verhaltensweisen für Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten bestehen, so wird die Kommission auf die Beschwerde zurückkommen.

Sie wird die Akten schließen, wenn Sie nicht binnen vier Wochen Belege dafür vorbringen, daß Ihrer Beschwerde nachzugehen ist."]

33 In den beiden Schreiben vom 13. und vom 21. Februar 1992 erwiderten die Kläger auf dieses Schreiben der Kommission und wiederholten ihren Antrag auf Eröffnung einer Untersuchung. Darauf antwortete die Kommission mit dem angefochtenen Schreiben vom 17. März 1992.

34 Aus diesem Schreiben ergibt sich unzweideutig die Absicht, seinerzeit keine Nachprüfung der Vereinbarung unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbsrechts vorzunehmen; außerdem enthält es die Begründung hierfür. Das Schreiben vom 13. Januar 1992 weist alle Kennzeichen einer Mitteilung nach Artikel 6 der Verordnung Nr. 99/63 auf, da es die Gründe angibt, aus denen es nicht gerechtfertigt erscheine, der Beschwerde stattzugeben, da es ausdrücklich auf die Schließung der Akten Bezug nimmt und den Beschwerdeführern eine Frist zur Mitteilung etwaiger Bemerkungen setzt. Das erste Vorbringen der Kommission, das angefochtene Schreiben sei als schlichte „erste Reaktion" im Rahmen der ersten der drei Phasen der Untersuchung anzusehen, ist deshalb zu verwerfen. Das angefochtene

Schreiben stellt nach Inhalt und Umfeld eine Ablehnung der Beschwerde dar, die zur letzten Phase der Untersuchung gehört.

35 Dem Umstand, daß diese Entscheidung endgültig ist, steht nicht die Verwendung des Ausdrucks „at this stage" („derzeit") entgegen, der sich in folgendem Satz befindet: „..., we do not think that there is a Community interest in investigating the arrangements under competition law at this stage" [„besteht kein Interesse der Gemeinschaft daran, diese Vereinbarung derzeit nach wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten nachzuprüfen"]. Im Zusammenhang des Schriftwechsels muß sich dieser Satz auf den vorletzten Absatz des Schreibens vom 13. Januar 1992 beziehen, in dem sich die Kommission bereit erklärte, auf die Beschwerde zurückzukommen, wenn die Beschränkungen für die Einfuhr japanischer Kraftfahrzeuge in das Vereinigte Königreich nach dem 1. Januar 1993 fortbestünden oder Vereinbarungen oder abgestimmte Verhaltensweisen für Einfuhren aus anderen Mitgliedstaaten bestünden. Ein solcher Vorbehalt für den Fall der Entdeckung neuen Beweismaterials ist Bestandteil jeder Entscheidung einer Verwaltungsbehörde (vgl. Urteil Automec I, Randnr. 57).

36 Das zweite Argument der Kommission geht dahin, das angefochtene Schreiben beeinträchtige diese Rechtsstellung der Kläger nicht. Nach ständiger Rechtsprechung liegt es im Interesse eines sachgerechten Rechtsschutzes und einer ordnungsgemäßen Anwendung der Artikel 85 und 86, daß natürliche oder juristische Personen, die nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 17 einen Antrag auf Feststellung einer Zuwiderhandlung gegen die Artikel 85 oder 86 EWG-Vertrag bei der Kommission zu stellen berechtigt sind, bei völliger oder teilweiser Ablehnung ihres Antrags über eine Klagemöglichkeit zum Schutz ihrer berechtigten Interessen verfügen (Urteil des Gerichtshofes vom 25. Oktober 1977 in der Rechtssache 26/76, Metro/Kommission, Slg. 1977, 1875, Randnr. 13). Nun bestreitet die Kommission nicht, daß die Kläger ein berechtigtes Interesse daran haben, einen Antrag nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung Nr. 17 zu stellen. Außerdem steht fest, daß die angefochtene Entscheidung der Beschwerde der Kläger nicht stattgibt. Dieses Vorbringen ist daher zurückzuweisen.

37 Das dritte Argument, die Beschwerde und die Klage seien seit dem Inkrafttreten der Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan gegenstandslos, betrifft die Begründetheit der Klage.

38 Schließlich wird vorgebracht, der Verfasser der Handlung sei unzuständig gewesen. Nach ständiger Rechtsprechung ist jedoch die Form, in der Handlungen oder Entscheidungen ergehen, grundsätzlich ohne Einfluß auf ihre Anfechtbarkeit im Wege der Nichtigkeitsklage; für die Feststellung, ob Maßnahmen Handlungen im Sinne des Artikels 173 darstellen, ist vielmehr auf ihr Wesen abzustellen (Urteil des Gerichtshofes vom 11. November 1981, IBM/Kommission, Randnr. 9). Zwar hat der Gerichtshof entschieden, daß „ein Schreiben wie das von der Generaldirektion Wettbewerb an [den Beschwerdeführer] gerichtete ... [keine] Erklärung ... im Sinne der Artikel 2 und 6 der Verordnung Nr. 17 darstellt" (Urteile des Gerichtshofes vom 10. Juli 1980 in der Rechtssache 99/79, Lancôme, Slg. 1980, 2511, Randnr. 10, sowie in den Rechtssachen 253/78 und 1/79 bis 3/79, Giry und Guerlain u. a., Slg. 1980, 2327, Randnr. 12, und in der Rechtssache 37/79, Marty, Slg. 1980, 2481, Randnr. 9). Das beruht jedoch auf eine Reihe von Kriterien, die sich teils aus dem tatsächlichen Zusammenhang, teils aus all den Formvorschriften ergeben, die die Kommission nach den Artikeln 2 und 6 der Verordnung Nr. 17, nicht aber bei Beschwerden nach Artikel 3 zu beachten hat. Wie bereits dargelegt, enthält die angefochtene Handlung im vorliegenden Fall eine klare, abschließende Beurteilung der Beschwerde, die die Beschwerdeführer bei der Kommission gestellt hatten. Das Wesen dieser Handlung kann nicht allein deshalb anders gesehen werden, weil diese Beurteilung nur von den Dienststellen der Kommission ausgeht; anderenfalls würde Artikel 3 der Verordnung Nr. 17 jeder praktischen Wirkung beraubt. Das Vorbringen, der Verfasser der Handlung sei unzuständig, ist also in diesem Stadium der Prüfung der Zulässigkeit zu verwerfen.

39 Nach alledem ist die Einrede der Unzulässigkeit, die die Beklagte erhoben hat, zu verwerfen.

Begründetheit

40 Die Kläger stützen ihre Klage auf sechs Gründe. Die Kommission habe gegen die Verpflichtungen verstoßen, die ihr bei Befassung mit einer Beschwerde oblägen; die angefochtene Entscheidung sei unzureichend begründet; sie sei rechtsfehlerhaft; die Auswirkungen der beanstandeten Vereinbarung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten würden fehlerhaft gewürdigt; der Beschwerdegegenstand werde fehlerhaft gewürdigt; die Weigerung der Kommission, eine Untersuchung wegen wettbewerbswidriger Verhaltensweisen aus Gründen der Handelspolitik der Gemeinschaftsorgane zu eröffnen, sei rechtswidrig.

41 Die angefochtene Entscheidung beruht auf drei Gründen. Zum einen macht die Kommission insbesondere in Punkt i) der Begründung der Entscheidung geltend, wegen des baldigen Inkrafttretens der Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan werde die Vereinbarung, die der klägerischen Beschwerde zugrunde liege, ab 1. Januar 1993 keine Wirkungen mehr zeitigen. Angesichts des Zeitpunkts, in dem die angefochtene Entscheidung ergehe, würde sich eine Untersuchung daher im wesentlichen auf Vergangenes beziehen. Daher habe die eingereichte Beschwerde kein hinreichendes Interesse mehr. Zum anderen legt die Kommission in den Punkten ii), iii) und vi) der Entscheidung in der Sache dar, zwar sei die streitige Vereinbarung den nationalen Behörden bekannt und von diesen genehmigt worden; künftig könnten diese jedoch eine solche Vereinbarung nicht mehr genehmigen. Da diese Behörden wie diejenigen der anderen Mitgliedstaaten die Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan gebilligt hätten, rechtfertige das Gemeinschaftsinteresse keine Untersuchung der beanstandeten Vereinbarung mehr. Zum dritten rechtfertigt die Kommission die Berücksichtigung handelspolitischer Erwägungen bei der Bemessung des Gemeinschaftsinteresses an einer Untersuchung mit dem Umstand, daß das fragliche Verhalten im wesentlichen den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht betreffe [vgl. Punkt iii) Satz 2 der Entscheidung]. Hierzu heißt es in der Klagebeantwortung der Kommission, wenn die Auswirkungen eines Verhaltens auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten eher schwach seien, habe die Kommission gute Gründe für die Annahme, daß sie das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes nicht derart beeinflußten, daß sie eine Untersuchung rechtfertigten.

42 Die Rechtmäßigkeit dieser Gründe, aus denen die Beschwerde zurückgewiesen wurde, ist im Lichte der dargestellten Rügen der Kläger zu würdigen. Daher ist zunächst die zweite Rüge der Kläger zu untersuchen, mit der diese die Stichhaltigkeit des ersten Grundes für die Zurückweisung ihrer Beschwerde bestreiten, dann die dritte Rüge, mit der die Kläger die Stichhaltigkeit des zweiten Grundes für die Zurückweisung ihrer Beschwerde bestreiten, und schließlich die vierte Rüge, mit der die Kläger den dritten Grund für die Zurückweisung bestreiten.

Die zweite Rüge: Rechtswidrigkeit des ersten Grundes für die Zurückweisung der Beschwerde

43 Die zweite Rüge geht dahin, die angefochtene Entscheidung sei unter Verstoß gegen Artikel 190 EWG-Vertrag nicht hinreichend begründet. In der angefochtenen Entscheidung werde nicht ausdrücklich bestritten, daß die beanstandete Vereinbarung gegen gemeinschaftliches Wettbewerbsrecht verstoße. Diese Vereinbarung wirke sich auf Preis und Absatz von Kraftfahrzeugen negativ aus. In der Entscheidung werde der Einfluß der Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan nicht hinreichend dargelegt. Insbesondere werde nicht dargelegt, wie diese Handelsübereinkunft den behaupteten wettbewerbswidrigen Praktiken ein Ende setzen könne, da die Kommission zum einen die exakten Durchführungsmodalitäten nicht angeben könne und da zum anderen aus den Erklärungen der beiden Parteien der Handelsübereinkunft hervorgehe, daß eine zeitweise Beschränkung der Ausfuhren in das Vereinigte Königreich, die die Zahl der ausgeführten Kraftfahrzeuge auf ungefähr 7 % des Gesamtjahresabsatzes beschränken solle, bis zum Jahre 1999 beibehalten werden solle.

44 Nach Auffassung der Kommission geht diese Rüge der Kläger von der falschen Vorstellung aus, die Kommission sei verpflichtet, Beschwerde wegen angeblicher Verstöße zu untersuchen. Die Kommission habe klar dargetan, daß sie die Beschwerde wegen mangelndem Gemeinschaftsinteresse zurückgewiesen habe; insoweit sei die Begründung ausreichend.

45 Wie das Gericht im Urteil vom 18. September 1992 in der Rechtssache T-24/90 (Automec/Kommission — Automec II —, Slg. 1992, II-2223) entschieden hat, ist

die Kommission nicht verpflichtet, eine Untersuchung zu eröffnen, wenn sie mit einer Beschwerde nach Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17 befaßt wird. Jedoch hat das Gericht im selbem Urteil klargestellt, daß die Kommission gehalten ist, die ihr vom Beschwerdeführer vorgetragenen tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkte sorgfältig zu prüfen, um festzustellen, ob diese eine Verhaltensweise erkennen lassen, die geeignet ist, den Wettbewerb innerhalb des Gemeinsamen Marktes zu verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Wenn die Kommission wie im vorliegenden Fall eine Einstellungsverfügung getroffen hat, ohne eine Untersuchung zu eröffnen, so umfaßt die Rechtsmäßigkeitskontrolle durch das Gericht die Prüfung, ob die streitige Entscheidung auf unzutreffenden Tatsachen beruht oder einen Rechtsfehler, einen offensichtlichen Beurteilungsfehler oder einen Ermessensmißbrauch aufweist (Urteil Automec II, Randnrn. 79 f.).

46 Im vorliegenden Fall bestreitet die Kommission das Vorliegen der Vereinbarung zwischen der SMMT und der JAMA über die Einfuhr von Kraftfahrzeugen aus Japan in das Vereinigte Königreich nicht, verneint aber ein Gemeinschaftsinteresse an der Überprüfung dieser Vereinbarung nach Wettbewerbsrecht.

47 Die Kommission hat das Recht, über die Priorität, die sie Verfahren einräumt, mit denen sie befaßt ist, nach Maßgabe des Gemeinschaftsinteresses an diesen Verfahren zu entscheiden. Damit ist das Vorgehen der Kommission freilich nicht der gerichtlichen Kontrolle entzogen, da sich die Kommission kraft des Begründungserfordernisses in Artikel 190 EWG-Vertrag nicht darauf beschränken darf, abstrakt auf den Begriff des Gemeinschaftsinteresses Bezug zu nehmen. Vielmehr muß die Kommission die Entscheidung, mit der sie eine Beschwerde wegen unzureichenden oder mangelnden Gemeinschaftsinteresses zurückweist, kraft Artikel 190 EWG-Vertrag mit denjenigen Rechts- und Sacherwägungen begründen, aufgrund deren sie zu dem Ergebnis gelangte, es fehle an einem Gemeinschaftsinteresse, das eine Untersuchung rechtfertige. Das Gericht prüft das Vorgehen der Kommission im Wege der Kontrolle der Rechtmäßigkeit dieser Gründe nach (Urteil Automec II, Randnr. 85).

48 Die zweite Rüge der Kläger betrifft der Sache nach die Stichhaltigkeit des ersten Grundes für die Zurückweisung der Beschwerde. Die Rechtmäßigkeit dieser Begründung ist daher zu prüfen.

49 Das behauptete wettbewerbswidrige Verhalten besteht im vorliegenden Fall in einer Vereinbarung zwischen zwei Unternehmensvereinigungen, deren eine ihren Sitz im Gebiet eines der Mitgliedstaaten hat. Auf den ersten Blick ist daher nicht auszuschließen, daß diese Vereinbarung, die Einfuhren aus Drittländern in einen der Mitgliedstaaten beschränken soll, in den Anwendungsbereich des Artikels 85 Absatz 1, gegebenenfalls auch des Artikels 86 EWG-Vertrag fällt.

50 Die Stichhaltigkeit der ersten Grundes für die Zurückweisung der Beschwerde hängt somit davon ab, ob der Abschluß der Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan geeignet ist, der fraglichen Vereinbarung bis zum 1. Januar 1993 ein Ende zu setzen, wie es in der Entscheidung dargelegt wird; nur dann kann sich die Frage stellen, ob ein Gemeinschaftsinteresse besteht, das eine Prüfung von Praktiken rechtfertigt, die im wesentlichen in der Vergangenheit liegen.

51 Die Aussage in der Entscheidung, die fragliche Vereinbarung werde bis zum 1. Januar 1993 auslaufen, stützt sich auf den Umstand, daß sich die Gemeinschaft im Rahmen der Handelsübereinkunft mit Japan verpflichtet hat, alle nationalen Beschränkungen für die Einfuhr japanischer Kraftfahrzeuge, darunter auch die hier fragliche Vereinbarung, bis zum 1. Januar 1993 abzuschaffen.

52 Die Kommission stützt die materielle Richtigkeit ihrer Aussage auf zwei Reihen von Unterlagen. Die eine Reihe liegt vor der angefochtenen Entscheidung, die andere danach. In Beantwortung einer schriftlichen Frage, in der das Gericht die Beklagte aufgefordert hatte, die Unterlagen zu den Akten zu reichen, auf die sie ihre Aussage stütze, es gebe keinen Zweifel daran, daß die Vereinbarung bis zum 1. Januar 1993 auslaufen werde, hat die Kommission eine Mitteilung an das General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen; GATT) vorgelegt, die von der Gemeinschaft und Japan gemeinsam erstellt wurde. Zu den Unterlagen, die älter sind als die angefochtene Entscheidung, gehören weiter drei Unterlagen, die die Kläger bereits zu den Akten gereicht haben, nämlich zwei Erklärungen vom 31. Juli 1991, die eine von dem für auswärtige Beziehungen

zuständigen Mitglied der Kommission, die andere vom japanischen Minister für Außenhandel und Industrie, über die Ergebnisse der Besprechungen zwischen der Gemeinschaft und Japan über Kraftfahrzeuge, sowie ein Protokoll der Verhandlungen des House of Commons vom 17. Juli 1991.

53 Was zunächst die Erklärungen der Vertreter der Gemeinschaft und Japans vom 31. Juli 1991 angeht, so werden im ersten Absatz der Mitteilung des Mitglieds der Kommission die Maßnahmen aufgeführt, zu denen sich die Gemeinschaft im Rahmen der Handelsübereinkunft mit Japan verpflichtet hat. Diesem Absatz läßt sich nicht entnehmen, daß die Handelsübereinkunft ohne weiteres das Ende der Vereinbarung zur Folge hat. Dort heißt es: „France, Italy, Spain and Portugal will ease the levels of quantitative restrictions (including restrictions on registration) imposed on vehicles imported from Japan from now and totally abolish them by the end of 1992 at the latest" [„Frankreich, Italien, Spanien und Portugal werden die mengenmäßigen Beschränkungen (einschließlich der Beschränkungen bei der Registrierung), die sie auf Kraftfahrzeugeinfuhren aus Japan anwenden, sofort lokkern und bis Ende 1992 vollständig aufheben"]. Auch die Erklärung des japanischen Ministers, in deren ersten Absatz es heißt, „the Japanese side welcomes the liberalisation of motor vehicle imports from Japan in France, Italy, Spain and Portugal through elimination of all existing quantitative restrictions (including restrictions on registration) ..." [„Japan begrüßt die Liberalisierung der Kraftfahrzeugeinfuhren aus Japan nach Frankreich, Italien, Spanien und Portugal durch die Beseitigung aller bestehenden mengenmäßigen Beschränkungen (einschließlich der Beschränkungen bei der Registrierung) ..."] bezieht sich nicht auf die Beseitigung möglicher Beschränkungen der Einfuhren in das Vereinigte Königreich.

54 Vielmehr heißt es in Punkt 2 der Erklärung des japanischen Ministers ausdrücklich, wie die Kläger hervorheben, daß vorläufig bis zum 31. Dezember 1999 eine Beschränkung der Ausfuhr japanischer Kraftfahrzeuge in die vier genannten Mitgliedstaaten wie in das Vereinigte Königreich aufrechterhalten werden kann: „the Japanese side will monitor motor vehicle exports to the market of the Community as a whole and the markets of its specific member countries: i. e. France, Italy, Spain, Portugal and the United Kingdom. Such monitoring will be completely terminated at the end of 1999". [„Japan überwacht die Kraftfahrzeug-

ausfuhren auf den Markt der gesamten Gemeinschaft und auf die Märkte bestimmter Mitgliedstaaten, nämlich Frankreich, Italien, Spanien, Portugal und das Vereinigte Königreich. Diese Überwachung wird Ende 1999 vollständig abgeschafft"]. In Punkt 4 der Erklärung des Ministers wird klargestellt, daß die japanischen Ausfuhren in das Vereinigte Königreich 1999 190 000 Kraftfahrzeuge umfassen sollen, wobei diese Zahl auf der Grundlage einer geschätzten Nachfrage von 2 700 000 Kraftfahrzeugen berechnet wird. Unter diesen Umständen hätte die Kommission in der angefochtenen Entscheidug klarstellen müssen, inwieweit die bis zum 31. Dezember 1999 vorgesehene Übergangsregelung, die im übrigen, wie die Kläger hervorheben, eine Beschränkung der Ausfuhren auf ungefähr 7 % des Gesamtabsatzes vorsehen, auf einer anderen Grundlage als der der fraglichen Vereinbarung vorgenommen werden solle. Da hierzu nichts gesagt ist, läßt sich nicht ausschließen, daß die Beschränkung der japanischen Ausfuhren in das Vereinigte Königreich, die für eine Übergangszeit bis zum 31. Dezember 1999 ausdrücklich zugelassen sind, auf einer schlichten Beibehaltung der Vereinbarung zwischen den Unternehmensvereinigungen beruht, die vor der Handelsübereinkunft vom 31. Juli 1991 geschlossen wurde. Es läßt sich daher nicht ausschließen, daß die Anwendungsmodalitäten der vom 1. Januar 1993 bis zum 31. Dezember 1999 anwendbaren Übergangsregelungen mit dem gemeinschaftlichen Wettbewerbsrecht unvereinbar sind, zumal das Mitglied der Kommission in seiner Erklärung vom selben Tag Einfuhrbeschränkungen ausdrücklich für mit dem gemeinschaftlichen Wettbewerbsrecht unvereinbar erklärt hat, deren sofortiges Ende die Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan, wie eben dargetan, nicht ohne weiteres zur Folge hat.

55 Die gemeinsame Mitteilung der Handelsübereinkunft an das GATT vom 16. Oktober 1991, wie sie die Kommission zu den Akten gereicht hat, sieht zwar die Abschaffung aller nationalen Beschränkungen vor, die die Einfuhren von Kraftfahrzeugen aus Japan betreffen, bezieht sich aber nur auf die Staaten, in denen diese Beschränkungen auf staatlichen Maßnahmen beruhen, und nicht auf Vereinbarungen zwischen Wirtschaftsunternehmen oder Unternehmensvereinigungen. Diese Mitteilung bestätigt im übrigen die Beschränkung der japanischen Ausfuhren insbesondere in das Vereinigte Königreich während der Übergangszeit vom 1. Januar 1993 bis zum 31. Dezember 1999, enthält aber ebensowenig wie die anderen untersuchten Unterlagen Angaben über die Durchführung dieser Beschränkung.

56 Was schließlich die parlamentarischen Verhandlungen anbetrifft, auf die die Kommission sich bezieht, so können die nicht untermauerten Ausführungen eines nationalen Abgeordneten vor dem Parlament eines Mitgliedstaats angesichts der bereits erörterten Erklärungen, die von den hohen Vertragsparteien selbst stammen und nach diesen Verhandlungen wie nach dem Abschluß der Handelsübereinkunft liegen, für sich allein nicht als Beleg für den exakten Inhalt einer Handelsübereinkunft genommen werden, die die Kommission für Rechnung der Gemeinschaft mit einem Drittland geschlossen hat.

57 Entgegen der angefochtenen Entscheidung belegen also die Unterlagen, auf die die Kommission Bezug nimmt, nicht, daß die Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan bis zum 1. Januar 1993 das Ende der streitgegenständlichen Vereinbarung zur Folge haben muß.

58 Auch die von der Kommission vorgelegten Unterlagen, die später als die angefochtene Entscheidung datieren, stehen diesem Ergebnis nicht entgegen. Das gilt insbesondere für die Presseerklärung vom 9. April 1992, in denen die Präsidenten der SMMT und der JAMA bekannt gaben, „in view of the implementation of the EC-MITI agreement from 1/1/93, both sides agreed that these would be the last SMMT/JAMA Presidential talks concerned with JAMA's policy of prudent marketing in the UK" [„Im Hinblick auf die Durchführung der Handelsübereinkunft zwischen der EG und dem MITI ab 1. Januar 1993 stimmen beide Seiten darin überein, daß dies die letzte Unterredung zwischen den Präsidenten der SMMT und der JAMA ist, die die beschränkte Vertriebspolitik der JAMA im Vereinigten Königreich zum Gegenstand hat"]. Diese Erklärung von Wirtschaftsteilnehmern kann nämlich die Handlung eines Gemeinschaftsorgans nicht rechtfertigen, auf die sie sich nicht bezieht. Auch die tatsächlichen Durchführungsbedingungen der Ausfuhrbeschränkungen während der Übergangszeit, über die sich die Parteien ausdrücklich geeinigt haben, ergeben sich nicht aus den Mitteilungen des Pressebüros der Gemeinschaften in Tokio vom 1. April 1993, in denen bestätigt wird, daß die Gemeinschaft die nationalen Einfuhrbeschränkungen für Kraftfahrzeuge aus Japan aufgehoben habe.

59 Schließlich hat der Vertreter der Kommission in der mündlichen Verhandlung in Beantwortung von Fragen des Gerichts erklärt, die Handelsübereinkunft zwischen der Europäischen Gemeinschaft und Japan sei nicht schriftlich niedergelegt; es handele sich nicht um ein offizielles Abkommen im Sinne des Artikels 113 EWG-Vertrag, sondern um eine politische Verpflichtung. Angesichts dessen sowie aller bisherigen Punkte war die Kommission aufgrund einer nicht schriftlich niedergelegten, rein politischen, nicht im Rahmen der gemeinsamen Handelspolitik eingegangenen Verpflichtung, die erst nach einer Übergangszeit bis Ende 1999 wirksam werden sollte, nicht zu der Aussage berechtigt, diese Verpflichtung werde der von den Klägern beanstandeten Vereinbarung notwendig ein Ende setzen.

60 Damit konnte die streitige Vereinbarung entgegen dem, was in der angefochtenen Entscheidung dargelegt ist, nicht allein deshalb als beendet betrachtet werden, weil die Handelsübereinkunft zwischen der Gemeinschaft und Japan geschlossen wurde.

61 Somit sind die ersten drei Gründe, auf die die Kommission die Zurückweisung der Beschwerde stützt, wie es die Kläger mittels ihrer ersten Rüge vorbringen, mit einem offenkundigem Beurteilungsfehler behaftet. Der zweiten Rüge der Kläger ist somit Folge zu leisten.

62 Diese zweite Rüge betrifft jedoch, wie ausgeführt, nur die Stichhaltigkeit des ersten Grundes, aus dem die Kommission die Beschwerde zurückgewiesen hat. Da die Entscheidung sich, wie dargelegt, noch auf zwei weitere Gründe stützt, ist zu prüfen, ob diese die angefochtene Entscheidung rechtfertigen können.

63 Der zweite Grund, dessentwegen die Kommission die Beschwerde zurückwies, beruht auf dem Vorgehen nationaler Behörden. Gegen diesen Grund wenden sich die Kläger in ihrer dritten Rüge. Die Stichhaltigkeit dieser dritten Rüge ist daher zu untersuchen.

Dritte Rüge: Rechtsirrtum, mit dem der zweite Grund für die Zurückweisung der Beschwerde behaftet sei

64 Die Kläger machen geltend, die angefochtene Entscheidung sei rechtswidrig, soweit festgestellt werde, daß die Lage anders wäre, wenn die Vereinbarung zwischen der SMMT und der JAMA den Behörden des Vereinigten Königreichs nicht bekannt und von diesen nicht genehmigt worden wäre. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofes könnten weder das nationale Recht noch nationale Praktiken die Anwendung des gemeinschaftlichen Wettbewerbsrecht auf Wirtschaftsteilnehmer behindern (Urteil des Gerichtshofes vom 30. April 1974 in der Rechtssache 155/73, Sacchi, Slg. 1974, 409, vom 16. November 1977 in der Rechtssache 13/77, Inno, Slg. 1977, 2115, vom 1. Oktober 1987 in der Rechtssache 311/85, Vereniging van Vlaamse Reisbureaus, Slg. 1987, 3801, und vom 4. Mai 1988 in der Rechtssache 30/87, Bodson, Slg. 1988, 2479).

65 Die Kommission hält dem entgegen, nach den Randnummern 75 bis 77 des Urteils des Gerichts in der Rechtssache Automec II könne sie im Rahmen ihrer Verwaltungstätigkeit Prioritäten setzen; auch sei sie nicht verpflichtet, zum Vorliegen einer behaupteten Zuwiderhandlung Stellung zu nehmen und nicht gezwungen, eine Untersuchung durchzuführen, wenn diese nur den Zweck haben könne, Belege für eine Zuwiderhandlung zu finden. Die Kommission habe ihr Ermessen nicht überschritten; die Entscheidung, kein förmliches Verfahren zu eröffnen, beruhe auf der Grundlage, daß kein Gemeinschaftsinteresse daran bestehe, der Beschwerde nachzugehen; nach dem Urteil Automec II sei dies ein für die Setzung von Prioritäten zulässiges Kriterium. Der Verfasser der streitigen Antwort habe ausdrücklich angegeben, daß die Kommission zur Frage der Rechtmäßigkeit von Gesichtspunkten der Vereinbarung nicht Stellung nehme. Er habe nicht behauptet, zwischen der Anwendbarkeit der Artikel 85 oder 86 EWG-Vertrag und dem Umstand, daß die Regierung des Vereinigten Königreichs von den vorgeworfenen Tatsachen unterrichtet gewesen sei, bestehe irgend ein Zusammenhang. Er habe nur dargelegt, soweit es um die Direktausfuhren aus Drittländern gegangen sei, habe von der Handelspolitik nicht abgesehen werden können, um das Gemeinschaftsinteresse an der Sache zu beurteilen. Fragen der in der angefochtenen Entscheidung behandelten Art seien Gegenstand der Handelspolitik, soweit sie keine Maßnahmen beträfen, die die Wirtschaftsunternehmen oder ihre Verbände getroffen hätten.

66 Der zweite Grund, aus dem die Kommission die Beschwerde zurückgewiesen hat, beruht auf dem Umstand, daß die fragliche Vereinbarung aus handelspolitischen Gründen von den Behörden des Vereinigten Königreichs genehmigt wurde. Auf diesen Umstand beruft sich die angefochtene Entscheidung, wie ausgeführt, insbesondere in den Punkten ii), iii) und vi).

67 Die angefochtene Entscheidung ist rechtswidrig, soweit sie sich auf den Umstand beruft, daß die fragliche Vereinbarung den nationalen Behörden des Vereinigten Königreichs bekannt und von ihnen genehmigt war.

68 Unstreitig stellt die streitige Vereinbarung keine nationale handelspolitische Maßnahme dar, sondern sie beruht auf der Willensübereinstimmung von Unternehmensvereinigungen, die auf dem Markt tätig sind. Die Kommission selbst hat ausgeführt, daß solche Praktiken in den Anwendungsbereich des Artikels 85 Absatz 1, gegebenenfalls des Artikels 86 EWG-Vertrag fallen können, soweit sie Beschränkungen der Einfuhr in einen Mitgliedstaat bezwecken oder bewirken.

69 Zudem ist nach ständiger Rechtsprechung, auf die sich die Kläger zu Recht berufen, der Umstand ohne Einfluß auf die Anwendbarkeit des Artikels 85 oder gegebenenfalls des Artikels 86 EWG-Vertrag, daß ein Verhalten von Unternehmen den nationalen Behörden bekannt bzw. von ihnen genehmigt oder selbst gefördert worden ist (Urteile des Gerichtshofes vom 10. Januar 1985 in der Rechtssache 229/83, Leclerc, Slg. 1985, 1, und vom 29. Januar 1985 in der Rechtssache 231/83, Cullet, Slg. 1985, 305, Urteil des Gerichts vom 29. Juni 1993 in der Rechtssache T-7/92, Asia Motor France u. a./Kommission, Slg. 1993, II-669, Randnr. 71). Dieser Umstand, auf den sich die Kommission in der angefochtenen Entscheidung viermal beruft, kann somit eine Entscheidung nicht rechtfertigen, mit der diese eine bei ihr eingereichte Beschwerde zurückweist.

70 Somit beruht der zweite der drei Gründe, aus denen die Kommission die Beschwerde zurückgewiesen hat, auf einem Rechtsirrtum; der dritten Rüge der Kläger ist Folge zu leisten.

71 Da die angefochtene Entscheidung weiter auf einem dritten Grund beruht, den die Kläger in ihrer vierten Rüge angefochten haben, bleibt die Stichhaltigkeit dieser vierten Rüge zu prüfen.

Vierte Rüge: Sach- und Rechtsirrtum, mit dem der dritte Grund für die Zurückweisung der Beschwerde behaftet sei

72 Die Kläger machen geltend, die Auffassung der Kommission, die Vereinbarung zwischen der SMMT und der JAMA berühre grundsätzlich den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht, sei rechtlich unhaltbar und beruhe auf einer irrigen Tatsachenwürdigung. Wettbewerbswidriges Verhalten falle schon dann in den Anwendungsbereich des Artikels 85 Absatz 1 EWG-Vertrag, wenn es sich auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirken könne. Außerdem hätten sie der Kommission eine Reihe von Belegen vorgelegt, aus denen sich ergebe, daß das Abkommen zwischen der SMMT und der JAMA sich nachteilig auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirken könne. In dem Schreiben vom 17. März 1992 werde auf diese Belege und ihr Vorbringen nicht eingegangen.

73 Die Kommission hält dem entgegen, sie habe zur Rechtmäßigkeit der Vereinbarung nicht Stellung genommen; sie habe niemals ausgeführt, daß die Vereinbarung sich nicht auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten auswirke. Sie habe nur festgestellt, daß die Auswirkungen der Vereinbarung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten vermutlich gering seien und daß sie gute Gründe für die Annahme habe, diese beeinflußten das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes nicht derart, daß sie eine Untersuchung der Beschwerde rechtfertigten.

74 In Punkt iii) der angefochtenen Entscheidung beruft sich die Kommission auf den Umstand, daß die fragliche Vereinbarung grundsätzlich den Handelsverkehr zwischen Mitgliedstaaten nicht betreffe.

75 Wie die Kläger zu Recht vortragen, ist diese Vereinbarung ihrem Wesen nach geeignet, das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes zu beeinträchtigen. Als Maßnahmen, die die Einfuhren in die Gemeinschaft beschränken und das gesamte Gebiet eines Mitgliedstaats erfassen, sind sie geeignet, die natürlichen Handelsströme in andere Richtungen zu lenken, somit den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, die nationale Abschottung zu verstärken und damit die vom EWG-Vertrag gewollte gegenseitige Durchdringung zu behindern (vgl. Urteile des Gerichtshofes vom 15. Mai 1975 in der Rechtssache 71/74, Frubo/Kommission, Slg. 1975, 563, Randnrn. 33 bis 38, und vom 11. Juli 1985 in der Rechtssache 42/84, Remia u. a./Kommission, Slg. 1985, 2545). Der Grund für die Zurückweisung der Beschwerde, daß der Handel zwischen den Mitgliedstaaten durch die fragliche Zuwiderhandlung nur in geringem Umfang berührt werde, läßt sich damit nicht durch den schlichten Verweis auf den Umstand rechtfertigen, daß diese Zuwiderhandlung grundsätzlich den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht betreffe. Die angefochtene Entscheidung stellt nicht klar, in welchem Maße die behauptete Zuwiderhandlung den Handel berührt, und gibt auch die Gründe für die Auffassung der Kommission nicht an, diese Wirkungen rechtfertigten die Fortsetzung der Untersuchung nicht. Die Kläger rügen somit zu Recht, daß die Entscheidung insoweit auf keine ihrer Einwendungen eingehe. Die angefochtene Entscheidung ist damit insoweit unzureichend begründet.

76 Der dritte Grund, aus dem die Kommission die Beschwerde zurückgewiesen hat, ist somit rechtsirrig und unzureichend begründet.

77 Da keiner der drei Gründe der Kommission für die Zurückweisung der bei ihr eingereichten Beschwerde die angefochtene Entscheidung rechtfertigt, ist diese für nichtig zu erklären, zumal sie von einer unzuständigen Stelle stammt, wie die

Kommission selbst im Verfahren eingeräumt hat. Die übrigen Rügen der Kläger brauchen daher nicht mehr erörtert zu werden.

Kosten

78 Nach Artikel 87 § 2 der Verfahrensordnung ist die unterliegende Partei auf Antrag in die Kosten zu verurteilen. Da die Kommission unterlegen ist und die Kläger entsprechende Anträge gestellt haben, sind der Kommission die Kosten aufzuerlegen.

Aus diesen Gründen

hat

DAS GERICHT (Zweite Kammer)

für Recht erkannt und entschieden:

1) Die Entscheidung in dem Schreiben der Kommission vom 17. März 1992 wird für nichtig erklärt.

2) Die Kommission trägt die Kosten des Verfahrens.

Cruz Vilaça Kalogeropoulos Barrington

Saggio Biancarelli

Verkündet in öffentlicher Sitzung in Luxemburg am 18. Mai 1994.

Der Kanzler

R. Grass

Der Präsident

J. L. Cruz Vilaça