II

(Nicht veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte)

KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 25. März 1992

in einem Verfahren nach Artikel 85 EWG-Vertrag

(IV/30.717-A — Eurocheque : Helsinki-Vereinbarung)

(Nur der französische Text ist verbindlich)

(92/212/EWG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962, erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages [1], zuletzt geändert durch die Akte über den Beitritt Spaniens und Portugals, insbesondere auf Artikel 4 Absatz 1 und Artikel 15 Absatz 2,

im Hinblick auf die gemäß Artikel 4 der Verordnung Nr. 17 durch das Groupement des Cartes Bancaires „CB" am 16. Juli 1990 angemeldete Vereinbarung, die am 19. und 20. Mai 1983 in Helsinki zwischen der Eurocheque-Versammlung und den französischen Kreditinstituten über die Bedingungen für die Annahme ausländischer Eurocheques im französischen Handel getroffen wurde,

im Hinblick auf den Beschluß der Kommission vom 19. Juli 1990, in dieser Sache ein Verfahren einzuleiten,

nachdem den Parteien gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 und nach 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 [2] Gelegenheit gegeben wurde, sich zu den von der Kommission angeführten Beschwerdepunkten zu äußern,

nach Anhörung des Beratenden Ausschusses für Kartell- und Monopolfragen,

in Erwägung nachstehender Gründe :

I. SACHVERHALT

(1) Diese Entscheidung betrifft die „Vereinbarung zwischen den französischen Kreditinstituten und der Eurocheque-Versammlung über die Annahme von auf ausländische Kreditinstitute gezogenen Eurocheques durch den Handel in Frankreich gemäß den auf der Sitzung der Eurocheque-Versammlung vom 19. und 20. Mai 1983 in Helsinki beschlossenen Grundsätzen". Diese in das Kapitel E des Eurocheque-Handbuchs aufgenommene Vereinbarung war vom 1. Dezember 1983 bis zum 27. Mai 1991 fast siebeneinhalb Jahre lang in Kraft, als das Groupement des Cartes Bancaires, das die französischen Kreditinstitute im Eurocheque-System vertritt, seine Mitglieder in einem Rundschreiben davon unterrichtete, daß die Eurocheque-Hauptversammlung auf ihrer Sitzung vom 9. und 10. Mai 1991 die Vereinbarung aufgehoben hatte.

A. Die Parteien

1. *Groupement des Cartes Bancaires „CB"*

(2) Zwischen den elf größten französischen Kreditinstituten wurde am 31. Juli 1984 ein Protokoll unterzeichnet, in dem die betriebliche Zusammenarbeit der drei in Frankreich bestehenden Kredit-

[1] ABl. Nr. 13 vom 21. 2. 1962, S. 204/62.
[2] ABl. Nr. 127 vom 20. 8. 1963, S. 2268/63.

kartennetze Carte Bleue, Crédit Agricole und Crédit Mutuel im Grundsatz beschlossen wurde. Dieser Grundsatz wurde durch die Gründung des Groupement des Cartes Bancaires „CB" — nachstehend „Groupement" genannt — als einer wirtschaftlichen Interessengemeinschaft am 1. Dezember 1984 in die Tat umgesetzt. Gegenwärtig (1) sind rund 500 000 französische Händler an das CB-System angeschlossen; die Zahl der Inhaber von CB-Karten belief sich am 31. Dezember 1990 auf 19,5 Millionen, darunter 7,9 Millionen Karten zur ausschließlichen Verwendung im Inland und 11,6 Millionen zur Verwendung auch im Ausland (8 Millionen Visa und 3,6 Millionen Eurocard). Im Jahr 1983, dem Jahr der Unterzeichnung der Helsinki-Vereinbarung, wurde die Carte Bleue von 217 000 Einzelhändlern entgegengenommen (2).

(3) Ende 1988 waren im Groupement des Cartes Bancaires „CB" folgende französische Bank- und Finanzinstitute zusammengeschlossen (3):

— mehr als 260 in der Association Française des Banques zusammengeschlossene Institute,

— der Crédit Agricole mit 91 regionalen Kassen,

— die Banques Populaires mit 31 regionalen Banken,

— die Caisses d'Épargne Écureuil mit rund 300 örtlichen Sparkassen,

— die Post (Postscheckdienst),

— der Crédit Mutuel mit 20 regionalen Verbänden,

— Finanzinstitute.

(4) Mit seiner Gründung ist das Groupement des Cartes Bancaires „CB" an die Stelle der Association Française des Banques als nationale Eurocheque-Gemeinschaft für Frankreich getreten, woran es in der Anmeldung vom 16. Juli 1990 erinnert hat: „Bei seiner Gründung im Jahr 1984 hat das Groupement des Cartes Bancaires die Eurocheque-Vereinbarungen übernommen. Seither trägt es dafür Sorge, daß seine Mitglieder und die an das CB-Netz angeschlossenen Händler diese Vereinbarungen richtig anwenden."

2. *Eurocheque International SC*

(5) Das Eurocheque-System wurde 1968 auf die Initiative europäischer Kreditinstitute hin gegründet, um dem Bedarf nach einem internationalen Zahlungssystem als Folge des zunehmenden Reise-, Berufs- und Geschäftsverkehrs innerhalb Europas zu entsprechen und den Kunden im nationalen wie im internationalen Zahlungsverkehr verwendbare Zahlungsmittel zugänglich zu machen.

(6) Das Eurocheque-System steht allen europäischen Kreditinstituten offen. Es verwendet zwei Instrumente: den Eurocheque und die Eurocheque-Karte (4). Die bezogene Bank garantiert allen auszahlenden Banken die Einlösung eines unter Vorlage der dazugehörigen Karte ausgestellten Eurocheques bis zu einem bestimmten Höchstbetrag.

(7) Eurocheque International war ursprünglich ein Verein ohne Rechtsfähigkeit. Am 3. Februar 1988 nahm sie die Rechtsform einer unbefristeten Kooperationgesellschaft belgischen Rechts mit Sitz in Brüssel und einem Kapital von 1 800 000 bfrs an, deren 18 Gesellschafteranteile zu je 100 000 bfrs von folgenden Mitgliedern gezeichnet wurden:

— Svenska Bankforeningen,

— Associazione Bancaria Italiana,

— Groupement des Cartes Bancaires „CB" (Frankreich),

— Comunidade Portuguesa Eurocheque,

— Bank of Cyprus,

— Caisse d'Épargne de l'État du Grand-Duché de Luxembourg,

— Agrupacio Andorrana Eurocheque,

— PBS-Pengeinstitutternes BetalingsSystemer (Dänemark),

— APACS (Großbritannien),

— Telekurs (Schweiz),

— Suomen Pankkiyhdistys (Finnland),

— Den Norske Bankforening,

— Stichting bevordering chequeverkeer (Niederlande),

— Irish Clearing House,

— Jugobanka United Bank (Jugoslawien),

— Verband Österreichischer Banken und Bankiers,

— Eurocheque Belgique SC,

— GZS-Gesellschaft für Zahlungssysteme GmbH (Deutschland).

(1) Quelle: CB Actualité Nr. 14 — Juni 1991, S. 16.

(2) Quelle: Bericht der Association Française des Banques 1985, Anhang V, S. 60.

(3) Quelle: Broschüre „Un système commun au service de chacun", Groupement, Dezember 1988.

(4) Im Sinne dieser Entscheidung ist die Eurocheque-Karte eine „Garantiekarte" und keine Karte für den elektronischen Zahlungsverkehr gemäß der Begriffsbestimmung der Kommission in ihrer Empfehlung 87/598/EWG vom 8. Dezember 1987 für einen europäischen Verhaltenskodex (ABl. Nr. L 365 vom 24. 12. 1987, S. 72) und gemäß ihrer Empfehlung 88/590/EWG vom 17. November 1988 zu Zahlungssystemen, insbesondere zu den Beziehungen zwischen Karteninhabern und Kartenausstellern (ABl. Nr. L 317 vom 24. 11. 1988, S. 55).

B. Die relevanten Märkte

(8) Die relevanten Märkte sind der Markt der im Ausland ausgestellten Eurocheques, insbesondere derjenige der Eurocheques, die auf französische Francs lauten und die von Inhabern von nicht in Frankreich ausgegebenen Eurocheque-Karten bei den 500 000 an das Kreditkartensystem des Groupement angeschlossenen französischen Händlern ausgestellt werden, und allgemein, der Markt der von französischen Händlern entgegengenommenen internationalen Zahlungsmittel.

1. *Die potentiellen Aussteller ausländischer Eurocheques in Frankreich*

(9) Im Jahr 1988 (1) wurden von 8 000 Banken aus 21 Ländern (darunter die EG-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Griechenlands und Italiens) einheitliche Eurocheques ausgegeben, die von fast allen Banken in 220 000 Geschäftsstellen in 40 Ländern Europas und den meisten Ländern des Mittelmeerraums angenommen wurden. In diesem Jahr wurden 44,4 Millionen Karten ausgegeben, darunter 34,5 Millionen einheitliche und 9,9 Millionen nicht einheitliche Karten. Mehr als 5 Millionen Händler in 30 Ländern nehmen Eurocheques an. In dem genannten Jahr wurden im Ausland 50 Millionen Eurocheques in Landeswährung für einen Betrag von 6,7 Milliarden ECU insgesamt, d. h. durchschnittlich 134 ECU pro Scheck, ausgestellt.

(10) Von den mehr als 37,1 Millionen im Jahr 1989 ausgegebenen einheitlichen Eurocheque-Karten (2) entfielen mehr als 33 Millionen auf folgende Mitgliedstaaten :

— Belgien :	3 210 000,
— Dänemark :	217 185,
— Deutschland :	23 300 000,
— Griechenland :	—,
— Spanien :	10 000,
— Frankreich :	98 657,
— Irland :	99 289,
— Italien :	600 000,
— Luxemburg :	147 400,
— Niederlande :	3 405 939,
— Portugal :	130 038,
— Vereinigtes Königreich :	1 820 563.

Die wichtigsten Ausgabeländer außerhalb der Gemeinschaft waren Österreich mit 2 320 000 Karten und die Schweiz mit 1 676 059 Karten.

(11) Alle Eurocheque-Karteninhaber, die ein Konto bei einer Bank außerhalb Frankreichs besitzen, haben die Möglichkeit, in Frankreich bei Banken oder im Handel — der allein in dieser Entscheidung berücksichtigt wird — Eurocheques auszustellen. Im Jahr 1989 waren somit 37 Millionen ausländische Karteninhaber, darunter fast 33 Millionen Angehörige anderer Mitgliedstaaten in der Lage, in Frankreich Eurocheques auszustellen.

(12) Die Zahl der französischen Eurocheque-Karteninhaber hat sich im Vergleich zur Anzahl der CB-Karteninhaber zwischen 1984 und 1990 wie folgt entwickelt (3) :

Jahr	Eurocheque-Karten	CB-Karten
1984	80 000	13 300 000 (1)
1985	271 800	14 000 000
1986	147 296	14 800 000
1987	137 000	16 300 000
1988	150 000	17 300 000
1989	98 657	18 700 000
1990	86 426	19 500 000

(1) Gesamtzahl der vom Groupement Carte Bleue, Crédit Mutuel und Crédit Agricole ausgegebenen Karten.

(13) Die Zahl der Inhaber der wichtigsten internationalen Debet-/Kreditkarten (4) betrug Ende 1988 in der Gemeinschaft (5) :

(1) Quelle : Eurocheque News Nr. 14, März 1989.

(2) Quelle : Broschüre „Eurocheque 1989-1990".

(3) Quelle :
— Für 1984 bis 1989 (außer den Angaben für Eurocheque-Karten für 1989) : Groupement, Mündliche Anhörung vom 28. November 1990.
— Für 1990 : Eurocheque-Karten : Schriftliche Äußerung des Groupement vom 12. Juli 1991 zu den zusätzlichen Beschwerdepunkten vom 19. Juni 1991.

(4) Zur Bestimmung des Begriffs „Debet-/Kreditkarte" siehe die Empfehlungen 87/598/EWG und 88/590/EWG.

(5) Quelle : BEUC-Studie (Europäische Büro der Verbraucherverbände) über Kreditkarten, August 1989, von der Kommission mitfinanziert. Für Griechenland, Italien, Luxemburg und Portugal liegen keine Angaben vor.

Karten	Belgien	Dänemark	Deutschland	Spanien	Frankreich	Irland	Niederlande	Vereinigtes Königreich
Eurocard/Access	192 400	130 000	850 000		1 500 000	190 000	180 000	12 200 000
Visa	160 000		220 000	6 000 000	6 000 000	280 000	65 000	15 400 000
American Express	130 000		600 000	230 000	360 000	30 000	155 000	1 000 000
Diners Club	115 000	85 000	320 000	110 000	142 000	14 000	80 000	300 000
Insgesamt	597 400	215 000	1 990 000	6 340 000	8 002 000	514 000	480 000	28 900 000

Diese Zahlen machen deutlich, daß zwischen Zahlungen mit Eurocheque und Zahlungen mit Kreditkarte aus sachlichen Gründen nur ein begrenzter Wettbewerb herrscht: die Verhältnisse unterscheiden sich von einem Mitgliedstaat zum anderen, da ein großer Teil der Eurocheque-Verwender keine Kreditkarten zur Verfügung hat und umgekehrt. Bei den sich in Frankreich aufhaltenden Angehörigen anderer Mitgliedstaaten ist insbesondere hervorzuheben, daß die große Mehrzahl der Deutschen nur Eurocheques zur Verfügung hat (23 Millionen Eurocheque-Verwender gegenüber 2 Millionen Kreditkarteninhabern). Das gleiche gilt in geringerem Umfang für die Niederländer (3,4 Millionen Eurocheque-Verwender gegenüber 0,5 Millionen Kreditkarteninhabern) und für die Belgier (3,2 Millionen gegenüber 0,6 Millionen). Im Gegensatz dazu ist unter den Briten die Zahl der Kreditkarteninhaber (29 Millionen) sehr viel höher als die Zahl der Eurocheque-Verwender (1,8 Millionen); ähnlich ist die Situation in Spanien (6,3 Millionen gegenüber 10 000) und, wenn auch in geringerem Umfang, in Irland (0,5 Millionen gegenüber 0,1).

2. *Die in Frankreich ausgestellten ausländischen Eurocheques*

(14) Wie sich aus den beiden auf der nächsten Seite wiedergegebenen Tabellen (1) ergibt, nimmt Frankreich mit insgesamt 6 430 832 im Jahr 1989 ausgestellten ausländischen Eurocheques bzw. 15 % der 1989 insgesamt im Ausland ausgestellten Eurocheques unter den Ländern, in denen Eurocheques angenommen werden, den ersten Rang ein. Mehr als 85 % der in Frankreich ausgestellten Eurocheques werden von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten ausgestellt, insbesondere von Deutschen (36 % der insgesamt in Frankreich ausgestellten Eurocheques), Belgiern (17 %), Niederländern (15 %) und Briten (15 %).

(1) Quelle: Schreiben von Eurocheque International an die Kommission vom 18. Mai 1990.

Im Jahr 1989 innerhalb der EWG im Ausland ausgestellte einheitliche Eurocheques

Ausgegeben in/ ausgestellt in	Ausgegeben von/ausgestellt von												Insgesamt
	Belgien	Dänemark	Deutschland	Griechenland	Spanien	Frankreich	Irland	Italien	Luxemburg	Niederlande	Portugal	Vereinigtes Königreich	
Belgien	—	6 844	342 542	—	—	66 041	5 844	118	242 072	963 084	3 167	101 202	1 730 914
Dänemark	11 821	—	472 424	—	—	422	1 164	112	2 660	45 052	543	23 565	557 763
Deutschland	406 529	131 609	—	—	—	176 259	16 112	1 829	162 600	2 697 668	4 600	415 710	4 012 916
Griechenland	86 854	65 349	1 088 046	—	—	2 601	6 597	772	6 379	229 335	792	191 736	1 678 461
Spanien	456 092	94 915	3 127 468	—	—	20 832	39 439	1 357	24 735	531 149	30 092	855 136	5 181 215
Frankreich	1 093 671	92 532	2 307 098	—	—	—	42 841	1 738	98 776	986 643	12 533	981 453	5 617 285
Irland	9 978	1 701	94 392	—	—	568	—	125	1 625	18 337	192	131 905	258 823
Italien	227 898	70 646	2 799 560	—	—	32 532	13 716	—	33 005	231 013	5 773	257 898	3 672 041
Luxemburg	262 345	3 020	91 677	—	—	61 900	549	18	—	109 346	316	8 501	537 672
Niederlande	418 172	14 071	1 244 498	—	—	1 715	7 131	357	13 076	—	2 527	151 166	1 852 713
Portugal	55 315	19 249	267 377	—	—	5 738	12 438	167	9 986	103 457	—	166 099	639 826
Vereinigtes Königreich	139 679	37 672	897 604	—	—	5 641	168 789	736	11 086	291 946	12 070	—	1 565 223
Insgesamt	3 168 354	537 608	12 732 686	—	—	374 249	314 620	7 329	606 000	6 207 030	72 605	3 284 371	27 304 852

Reihenfolge der ersten zehn Länder innerhalb und außerhalb der EWG, in denen ausländische Eurocheques im Jahr 1989 angenommen bzw. ausgegeben wurden

(Gesamtzahl der im Ausland ausgestellten Eurocheques : 42 140 887)

Rang	„Annahme"-Länder				„Ausgabe"-Länder			
	Land	Anzahl	%	% kumuliert	Land	Anzahl	%	% kumuliert
1	Frankreich	6 430 832	15,2		Deutschland	20 106 545	47,7	
2	Spanien	5 606 401	13,3	28,5	Niederlande	7 601 007	18	65,7
3	Österreich	5 553 712	13,2	41,7	Vereinigtes Königreich	3 818 227	9	74,7
4	Deutschland	5 356 978	12,7	54,4	Belgien	3 535 793	8,4	83,1
5	Italien	4 492 630	10,6	65	Schweiz	2 511 476	6	89,1
6	Schweiz	2 038 019	4,8	69,8	Österreich	2 091 429	5	94,1
7	Niederlande	1 986 442	4,7	74,5	Dänemark	677 763	1,6	95,7
8	Griechenland	1 940 022	4,6	79,1	Luxemburg	640 464	1,5	97,2
9	Vereinigtes Königreich	1 875 376	4,4	83,5	Frankreich	420 664	1	98,2
10	Belgien	1 779 024	4,2	87,7	Irland	337 178	0,8	99

(15) Nach den Angaben des Groupement (1) werden in Frankreich von 6,5 Millionen Eurocheques rund 1 Million bei Händlern ausgestellt, ein Anteil von rund 15 %, der auch für die anderen Länder zutrifft.

C. Die Helsinki-Vereinbarung

(16) Die Helsinki-Vereinbarung steht im völligen Widerspruch zu der sogenannten „Package-Deal"-Vereinbarung, die die Verwendung von Eurocheques im Ausland regelt.

1. *Das Eurocheque-System: die „Package-Deal"-Vereinbarung*

(17) Die Package-Deal-Vereinbarung wurde am 31. Oktober 1980 von der Eurocheque-Gemeinschaft getroffen und trat am 1. Mai 1981 in Kraft. Sie wurde von den nationalen Bankenvereinigungen, die die Eurocheque-Gemeinschaft bilden, am 7. Juli 1982 bei der Kommission angemeldet. Durch Entscheidung 85/77/EWG der Kommission (2) wurde sie bis zum 30. April 1986, dem Zeitpunkt des Auslaufens der ursprünglichen Vereinbarung, freigestellt. In Erwartung der damals von Eurocheque vorgesehenen völligen Neufassung der Vereinbarung wurde am 10. Juli 1986 ein Verwaltungsschreiben an Eurocheque International gerichtet, dessen Inhalt bis zum 30. Dezember 1987 gültig war.

(18) Die neue Package-Deal-Vereinbarung wurde auf der Eurocheque-Versammlung vom 4. und 5. Juni 1987 getroffen und am 16. Dezember 1987 der Kommission gemeldet. Ihr genauer Titel lautet: „Vereinbarung über die Gebühren, die Wertstellung und die zentrale Verrechnung der in Landeswährung ausgestellten einheitlichen Eurocheques und über die Öffnung zum Nichtbankenbereich". Sie gilt seit dem 1. Januar 1988 auf unbestimmte Zeit bis zum Inkrafttreten einer neuen Vereinbarung, die innerhalb von zwei Jahren getroffen werden sollte. In diesem Zeitraum ist jedoch keine neue Vereinbarung zustande gekommen, so daß die Vereinbarung von 1987 weiter gilt. Sie unterscheidet sich im großen und ganzen nicht von der durch die genannte Entscheidung 85/77/EWG freigestellten Vereinbarung. Das System wurde entgegen den ursprünglichen Plänen nicht wesentlich umgestaltet. Allerdings wurden gegenüber der 1984 freigestellten Vereinbarung zwei wichtige Änderungen vorgenommen:

— der Höchstbetrag für die Auszahlungsgebühr wurde angehoben,

— es wurde eine Mindestgebühr eingeführt.

(19) Die wichtigsten Bestimmungen der Package-Deal-Vereinbarung wurden bereits in der genannten Entscheidung 85/77/EWG dargelegt. Das Eurocheque-System beruhte bislang auf dem Grundsatz, daß dem Inhaber eines im Ausland in Landeswährung ausgestellten einheitlichen Eurocheques — gleichgültig ob es sich um einen Händler oder um den Aussteller selbst handelt, der bei einer Bank Bargeld abheben möchte, — der volle Betrag auszuzahlen ist. Es steht den Banken frei, die an die ausländischen Banken und an die Verrechnungszentralen entrichteten Auszahlungsgebühren ganz oder teilweise auf den Aussteller abzuwälzen und gegebenenfalls eine eigene Provision zu berechnen.

(20) Nach der neuen Vereinbarung von 1987 entspricht der Garantiehöchstbetrag auch weiterhin dem ungefähren Gegenwert von 300 sfrs bzw. rund 170 ECU in Landeswährung. In Frankreich beläuft er sich zur Zeit auf 1 400 ffrs. Damit die Schecks im internationalen Eurocheque-Verrechnungssystem bearbeitet werden können, dürfen sie außerdem einen bestimmten Betrag, der ungefähr dem Gegenwert von 600 sfrs (rund 340 ECU) in Landeswährung entspricht, nicht übersteigen. Dieser Betrag beläuft sich in Frankreich zur Zeit auf 2 500 ffrs.

(21) Der Höchstbetrag der Auszahlungsgebühr, die von der Bank des Ausstellers an die ausländische Bank des Scheckinhabers entrichtet wird, wurde in der 1984 freigestellten Vereinbarung auf 1,25 % festgesetzt, Auf ihrer außerordentlichen Sitzung vom 24. April 1986 beschloß die Eurocheque-Versammlung, diesen Höchstbetrag vom 1. Juni 1986 bis zum 31. Dezember 1987 auf 1,60 % anzuheben. Diese vorläufige Anhebung wurde in der neuen Vereinbarung vom 5. Juni 1987 mit Wirkung vom 1. Januar 1988 verlängert.

(22) Mit der neuen Vereinbarung von 1987 wurde außerdem eine Mindestauszahlungsgebühr eingeführt, die dem ungefähren Gegenwert von 2 sfrs (rund 1,10 ECU) pro Scheck entspricht und die bei in Frankreich ausgestellten Eurocheques für Beträge von bis zu rund 500 ffrs gilt.

2. *Die Helsinki-Vereinbarung*

(23) In dem Verfahren, das durch die Freistellungserklärung vom 10. Dezember 1984 abgeschlossen wurde, hatte die Kommission — nach Eingang eines Antrags auf Verfahrenseinleitung, der sich auf die Einlösungsbedingungen für einen auf eine ausländische Bank gezogenen Eurocheque in Frankreich bezog — am 19. September 1984 ein

(1) In seiner schriftlichen Äußerung vom 29. Oktober 1990 zu den ursprünglich mitgeteilten Beschwerdepunkten und bei der mündlichen Anhörung vom 28. November 1990.
(2) ABl. Nr. L 35 vom 7. 2. 1985, S. 43.

Auskunftsverlangen an die Association Française des Banques (AFB) als nationaler Eurocheque-Gemeinschaft für Frankreich gerichtet. Die AFB hatte mit Schreiben vom 17. Oktober 1984 mitgeteilt, daß die französischen Banken zwar der „Package-Deal-Vereinbarung" beigetreten seien, soweit diese Barabhebungen von Ausländern an Bankschaltern in Frankreich regelt, daß sie aber nicht den Bestimmungen zugestimmt hätten, die

— zum einen die Annahme ausländischer Eurocheques im französischen Handel und

— zum anderen die Vorlage ausländischer Eurocheques zur Einlösung bei französischen Banken durch französische Privatpersonen betreffen.

Diese Auskunft der AFB steht im offensichtlichen Widerspruch zu der Anmeldung der Package-Deal-Vereinbarung, die Eurocheque International am 7. Juli 1982 im Namen aller Mitglieder der Eurocheque-Versammlung — zu denen auch die AFB gehörte — vorgenommen hatte und mit der die Öffnung zum Nichtbankenbereich vorgesehen war. In der Anmeldung war nicht erwähnt worden, daß eine nationale Eurocheque-Gemeinschaft nur einem Teil der Package-Deal-Vereinbarung beigetreten war.

Die AFB hatte weiter ausgeführt, daß die französischen Mitgliederbanken des Groupement Carte Bleue sich bereit erklärt hätten, ihr Händlernetz probeweise für ausländische Eurocheques unter denselben Bedingungen zugänglich zu machen, die für Inhaber der Carte-Bleue- und von Visa-Karten gelten. Diese Vereinbarung, die sich auf fast 300 000 Händler in Frankreich erstreckte, wurde außerhalb des Package Deal getroffen.

Die Kommission hatte in ihrer Entscheidung 85/77/EWG unter Ziffer 22 auf diesen als „probeweise" dargestellten Sachverhalt Bezug genommen.

(24) Nachdem seit der Freistellung verschiedene Beschwerden eingegangen waren, richtete die Kommission im Jahr 1988 Auskunftsverlangen an verschiedene französische Kreditinstitute. Ein Institut erwiderte hierauf — mit deutlicheren Worten als AFB im Jahr 1984 — wie folgt: „Die Gleichstellung einer Zahlung mit Eurocheque und einer Zahlung mit Kreditkarte geht auf einen Beschluß der Eurocheque-Versammlung vom 19. und 20. Mai 1983 in Helsinki zurück."

(25) In einem Auskunftsverlangen, das die Kommission am 11. April 1989 an Eurocheque International richtete, bat sie um Übermittlung des Wortlauts der Vereinbarung. Eurocheque antwortete hierauf am 7. Juni 1989: „Gemäß der Satzung von Eurocheque ist die Versammlung das oberste Organ der Gemeinschaft. Beschlüsse werden dort gefaßt und zu Protokoll gegeben. Die Grundsätze der internen Vereinbarung zwischen den französischen Kreditinstituten und der Eurocheque-Versammlung wurden auf der Sitzung der Versammlung vom 19. und 20. Mai 1983 in Helsinki festgelegt und liegen nicht als förmliches, von den beteiligten Parteien unterzeichnetes Dokument vor."

Auf nachdrückliches Verlangen der Kommission teilte Eurocheque International in einer ergänzenden Auskunft vom 17. August 1989 schließlich den Wortlaut der Vereinbarung mit.

(26) Die Vereinbarung trägt den Titel „Vereinbarung zwischen den französischen Kreditinstituten und der Eurocheque-Versammlung über die Annahme von auf ausländische Kreditinstitute gezogenen Eurocheques durch den Handel in Frankreich gemäß den auf der Sitzung der Eurocheque-Versammlung vom 19. und 20. Mai 1983 in Helsinki beschlossenen Grundsätzen".

Durch diese Vereinbarung, die in das Kapitel E des Eurocheque-Handbuchs aufgenommen wurde, kamen die französischen Banken und Kreditinstitute mit der internationalen Eurocheque-Gemeinschaft überein, daß die an das Groupement Carte Bleue und/oder an die Eurocard France SA angeschlossenen Händler ab dem 1. Dezember 1983 in französischen Francs ausgestellte ausländische Eurocheques zu denselben Bedingungen wie gegenüber Karten dieser Organisationen zur Bezahlung von Waren und Dienstleistungen annehmen.

Die Vereinbarung umfaßt insbesondere folgende Bestimmungen:

„— Für mit Eurocheque bezahlte Einkäufe berechnen die Mitglieder des Groupement Carte Bleue und von Eurocard den ihnen angeschlossenen Händlern eine Provision, die nicht höher sein darf als die Provision für Zahlungen mit Carte Bleue und mit Eurocard (1).

— Die Mitgliederbanken des Groupement Carte Bleue und von Eurocard tragen dafür Sorge, daß die Händler die Preise bei mit Eurocheque bezahlten Einkäufen nicht erhöhen, auch dann nicht, wenn es sich um Sonderangebote oder Ausverkaufswaren handelt.

(1) Der derzeit gültige Mustervertrag des Groupement mit den Händlern gilt für Zahlungen mit CB-Karten, Visa-Karten, Eurocard und Mastercard.

— Verstößt der Händler gegen diese Grundsätze, so schreiten die französischen Banken und Kreditinstitute unverzüglich ein, um deren Einhaltung zu gewährleisten. Falls die Provision auf den Aussteller des ausländischen Eurocheques abgewälzt worden ist, erstatten die französischen Banken und Kreditinstitute der ausstellenden Bank den entsprechenden Betrag. Im Wiederholungsfall verhängen sie Sanktionen, wie sie in derartigen Fällen von Carte Bleue oder Eurocard angewandt werden.

— Gemäß den Bestimmungen der Package-Deal-Vereinbarung wird bei der Verrechnung von in Frankreich ausgestellten ausländischen Eurocheques eine Auszahlungsgebühr von 1,25 % des Gesamtbetrags hinzugerechnet, die über die nationalen Verrechnungszentralen erhoben wird."

Gemäß Punkt 8 der Vereinbarung war vorgesehen, vor Ende 1984 eine Bilanz der mit der Gebühr gemachten Erfahrungen zu ziehen. Tatsächlich wurde nach Ablauf eines Jahres offenbar keine Bilanz gezogen, und die Vereinbarung galt bis Mai 1991 unverändert weiter, mit der Ausnahme, daß die Gebühr nicht mehr, wie in der Package-Deal-Vereinbarung vorgesehen, 1,25 % sondern 1,60 %, mindestens aber 2 sfrs betrug.

(27) Die Vereinbarung gilt auch für die an das Groupement angeschlossenen Händler, seit im Jahr 1985 der nach der Unterzeichnung der Helsinki-Vereinbarung verwirklichte Zusammenschluß der Kartennetze zur Gründung des Groupement führte, das seither als nationale Eurocheque-Gemeinschaft für Frankreich fungiert und die französische Kreditwirtschaft bei Eurocheque International SC vertritt.

(28) Eine weitere, zumindest theoretisch wichtige Änderung der Tragweite der Vereinbarung seit ihrem Abschluß im Jahr 1983 ergab sich aus der Anordnung des Vorstands des Groupement vom 25. Oktober 1985, mit der die einheitlich festgesetzte Provision abgeschafft wurde, die bis dahin den Händlern von den Mitgliedern des Groupement für alle Zahlungen mit der CB-Karte in Rechnung gestellt worden war.

(29) Parallel zu der Helsinki-Vereinbarung enthielt das Protokoll vom 31. Juli 1984 (siehe Randziffer 2) eine Klausel, wonach „ab dem 1. Juli 1986 der einheitliche Eurocheque nicht mehr für kostenlos garantierte Zahlungen in Frankreich ausgegeben wird; er kann nur noch für die Verwendung im Ausland ausgegeben werden". Der Conseil Français de la Concurrence hat in seiner Entscheidung Nr. 88-D-37 vom 11. Oktober 1988 [1] das Groupement angewiesen, diese Klausel vor dem 31. Dezember 1989 aufzuheben.

D. Der Verfahrensablauf

1. *Die ursprüngliche Mitteilung der Beschwerdepunkte*

(30) Angesichts der Art und Weise, wie die ursprüngliche Package-Deal-Vereinbarung nach der Freistellungserklärung von 1984 angewandt wurde, und der Änderungen, die seit der Freistellung an der Vereinbarung selbst vorgenommen wurden, sah sich die Kommission veranlaßt, am 31. Juli 1990 Beschwerdepunkte an Eurocheque International zu richten, die sich auch auf die Helsinki-Vereinbarung bezogen. Am selben Tag wurde eine nur die Helsinki-Vereinbarung betreffende Mitteilung der Beschwerdepunkte an das Groupement gerichtet.

(31) Die Eurocheque International mitgeteilten Beschwerdepunkte zur Package-Deal-Vereinbarung und zur Art und Weise ihrer Anwendung bezogen sich auf:

— die Unzulänglichkeit der Informationen:

Eurocheque wurde vorgeworfen, die mit der Freistellungserklärung von 1984 verbundene Auflage, den Aussteller genau zu informieren, nicht erfüllt zu haben;

— die Festsetzung der Auszahlungsgebühr:

es wurde sowohl die systematische Erhebung der Höchstgebühr von 1,60 % durch alle Mitglieder des Systems als auch die Einführung eines Mindestbetrags von 2 sfrs für diese Gebühr beanstandet; außerdem wurde Eurocheque vorgeworfen, daß die Gebühr in einem einheitlichen Verfahren systematisch und vollständig auf die Kunden, d. h. die Aussteller von Eurocheques abgewälzt wurde;

— die Einschränkung der Verwendungsmöglichkeiten für Eurocheques:

ungeachtet der Freistellung von 1984 wurde die einheitliche Festsetzung der Garantiehöchstbeträge und der Vergütung nach eingehender Überprüfung von der Kommission beanstandet.

[1] Bulletin Officiel de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes vom 15. Oktober 1988, S. 271.

(32) In den Eurocheque International und dem Groupement mitgeteilten Beschwerdepunkten zur Helsinki-Vereinbarung wurde beanstandet, daß ein Preiskartell nicht nur in den Beziehungen zwischen den Banken, sondern auch zwischen Banken und Kunden vorlag, da die französischen Banken in dieser Vereinbarung — mit Billigung der gesamten internationalen Eurocheque-Gemeinschaft — übereingekommen waren, bei ihren kaufmännischen Kunden eine Provision in gleicher Höhe zu erheben, wie sie diesen für Zahlungen mit (französischen oder ausländischen) Kreditkarten in Rechnung stellen. Darüber hinaus wurde an der Vereinbarung beanstandet, daß sie die Verhinderung jeglichen Wettbewerbs zwischen den (für die Inhaber eigentlich kostenfreien) Eurocheques und den Kreditkarten bezwecke und unmittelbar bewirke, für deren Förderung und Bevorzugung gegenüber dem Eurocheque-System sich die französischen Banken insgesamt entschieden haben.

(33) In seiner schriftlichen Erwiderung vom 6. November 1990 bestritt Eurocheque International die Begründetheit der Beschwerdepunkte. Nach der auf Antrag von Eurocheque International durchgeführten mündlichen Anhörung vom 28. November 1990 wurden die Erörterungen mit der Kommission fortgesetzt. Hierbei verlagerte sich der Schwerpunkt der Gespräche auf den wichtigen Grundsatz der Kostenfreiheit des Eurocheques für den Begünstigten, ein Grundsatz, der bis dahin keine Probleme bereitet hatte, von dem jedoch in der Helsinki-Vereinbarung abgewichen worden war. Eurocheque International bestritt nicht, daß dies ein Grundsatz des ursprünglichen Systems war, das jedoch seine Daseinsberechtigung verloren habe. Die Kommission machte demgegenüber geltend, daß es sich hierbei um eine unabdingbare Grundlage ihrer Freistellungserklärung von 1984 handelt und daß die Erneuerung der Freistellungserklärung dadurch in Frage gestellt werden könnte, die für den Fall der Erledigung der Beschwerdepunkte eigentlich vorgesehen war.

(34) Mit ihrer Rechtfertigung der Helsinki-Vereinbarung bestritten Eurocheque International und vor allem das Groupement in seiner schriftlichen Äußerung vom 29. Oktober 1990 zu den am 31. Juli 1990 mitgeteilten Beschwerdepunkten und bei der mündlichen Anhörung vom 28. November 1990, daß die Vereinbarung eine Verpflichtung zur Berechnung einer Gebühr enthalte, und machten geltend, daß diese Vereinbarung nicht die Einschränkung, sondern im Gegenteil die Förderung der Verbreitung von Eurocheques in Frankreich bezweckt und bewirkt habe.

(35) Die Mitteilungen der Beschwerdepunkte vom 31. Juli 1990 zur Helsinki-Vereinbarung beziehen sich auf die Anwendbarkeit von Artikel 85 Absatz 1, da im Zeitpunkt ihrer Ausarbeitung die Helsinki-Vereinbarung noch nicht angemeldet war, so daß sich die Frage der Anwendbarkeit von Artikel 85 Absatz 3 EWG-Vertrag nicht stellte. Dennoch wurde diese Frage in den Mitteilungen der Beschwerdepunkte aufgeworfen und dahingehend beantwortet, daß eine Freistellung auch bei Anmeldung der Helsinki-Vereinbarung nicht in Betracht käme.

(36) Am 16. Juli 1990 meldete das Groupement die Helsinki-Vereinbarung förmlich bei der Kommission an. Die Anmeldung erfolgte fünf Tage nach der Sitzung mit der Kommission, auf der den Anwälten des Groupement bestätigt wurde, daß eine Mitteilung der Beschwerdepunkte zur Helsinki-Vereinbarung ausgearbeitet worden war, deren Absendung unmittelbar bevorstand. In den Beschwerdepunkten vom 31. Juli 1990 wurde auf diese überstürzte Anmeldung einer sieben Jahre zuvor getroffenen Vereinbarung ausdrücklich hingewiesen. Das Groupement wendete ein, daß in den Beschwerdepunkten weder die Anmeldung noch die bei dieser Gelegenheit vorgebrachten Argumente berücksichtigt worden seien.

(37) Zur Gewährleistung der Rechte der Beteiligten hielt es die Kommission deshalb für zweckmäßig, die am 31. Juli 1990 an das Groupement gesandten Beschwerdepunkte um eine zusätzliche Mitteilung von Beschwerdepunkten betreffend Artikel 85 Absatz 3 zu ergänzen.

2. *Die Mitteilung zusätzlicher Beschwerdepunkte*

(38) Die zweite Mitteilung von Beschwerdepunkten vom 19. Juni 1991 änderte die rechtliche Würdigung der ursprünglichen Mitteilung nicht in ihrem Gehalt, sondern betraf die Argumente hinsichtlich der Anwendung von Artikel 85 Absatz 3, die das Groupement in seiner Anmeldung, in seinen schriftlichen Äußerungen zu den ursprünglichen Beschwerdepunkten, bei der mündlichen Anhörung und in späteren Schreiben an die Kommission vom 7. Februar, 22. März und 22. Mai 1991 vorgebracht hatte.

(39) Die Mitteilung zusätzlicher Beschwerdepunkte hinsichtlich der Helsinki-Vereinbarung wurde allein an das Groupement gerichtet, da sich Eurocheque International der Anmeldung nicht angeschlossen hatte. Dennoch wurde am 20. Juni 1991 eine Abschrift dieser Mitteilung an Eurocheque International übersandt.

(40) In seinem Schreiben vom 22. Mai 1991 hatte das Groupement der Kommission folgendes mitgeteilt: „Was die Helsinki-Vereinbarung angeht, hat die Eurocheque-Versammlung — wie Sie wahrscheinlich bereits erfahren haben — die Einwände Ihrer Dienststelle zur Kenntnis genommen und beschlossen, die Vereinbarung aufzuheben." Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Aufhebung war jedoch nicht erwähnt worden. Ferner hatte Eurocheque International in einem Schreiben vom 5. Juni 1991 an die Kommission angeführt: „Die Eurocheque-Versammlung hat auf ihrer Sitzung vom 9. und 10. Mai in Shannon, Irland, (...) ihre Bereitschaft erklärt, diese — nicht wettbewerbswidrige — Vereinbarung auf Ihr wiederholtes Verlangen hin aufzuheben." Da der Begriff „Bereitschaft" weniger eindeutig ist als der von dem Groupement verwendete Begriff „Beschließen", bestanden Zweifel hinsichtlich der Aufhebung der Helsinki-Vereinbarung.

(41) In seiner schriftlichen Äußerung vom 12. Juli 1991 zu den zusätzlich mitgeteilten Beschwerdepunkten räumte das Groupement jeglichen Zweifel aus, indem es den Wortlaut folgenden Rundschreibens beifügte, das sein Vorsitzender am 27. Mai 1991 an alle Mitglieder gerichtet hatte:

„Die von der Kommission beanstandeten Bestimmungen sind allgemein unter der Bezeichnung 'Helsinki-Vereinbarung' bekannt und gehen auf einen Beschluß der Eurocheque-Hauptversammlung zurück. Diese Bestimmungen wurden auf der Sitzung vom 9. und 10. Mai 1991 aufgehoben. Die Annahme von Eurocheques ist von nun an nicht mehr davon abhängig, welche finanziellen Bedingungen Ihr Institut für Zahlungen mit der CB-Karte vorsieht."

II. RECHTLICHE WÜRDIGUNG

A. Artikel 85 Absatz 1

1. *Unternehmen und Unternehmensvereinigungen*

(42) Die Mitgliederbanken und die übrigen Mitgliedskreditinstitute des Groupement und der anderen nationalen Bankenvereinigungen des Eurocheque-Systems sind Unternehmen im Sinne des Artikels 85 Absatz 1. Eurocheque International SC, das Groupement und die nationalen Bankenvereinigungen der übrigen Mitgliedstaaten, die Geschäftsanteile an Eurocheque International SC besitzen, sind Unternehmensvereinigungen im Sinne des Artikels 85 Absatz 1.

2. *Vereinbarungen zwischen Unternehmen*

(43) In ihrer schriftlichen Äußerung vom 12. Juli 1991 zu den zusätzlich mitgeteilten Beschwerdepunkten vom 19. Juni 1991 erklärt das Groupement: „Die Helsinki-Vereinbarung (...) ist nicht zwischen den französischen Banken und der Eurocheque-Gemeinschaft getroffen worden. Ihre Bestimmungen gehen auf einen Beschluß der Eurocheque-Hauptversammlung zurück, der die Eurocheque-Gemeinschaft insgesamt bindet."

(44) Hierzu ist festzustellen, daß der vom Groupement am 16. Juli 1990 der Kommission gemeldete Text den Titel trägt: „Vereinbarung zwischen den französischen Kreditinstituten und der Eurocheque-Versammlung". Zwar benutzt das Groupement in der Anlage zum Formblatt A/B seiner Anmeldung mit Vorliebe das Wort „Modalitäten", macht aber nirgends geltend, daß es sich nicht um eine Vereinbarung handele, sondern benutzt im Gegenteil das Wort „Vereinbarung" mehrmals. So ist in der Begründung des Antrags auf Erteilung eines Negativattests unter Punkt 5.1 (S. 5 der Anlage) zu lesen: „Das Groupement glaubt nicht, daß die angemeldete Vereinbarung Wettbewerbsbeschränkungen enthält", und unter Punkt 5.3 (S. 6): „Die Vereinbarung verstärkt spürbar den Wettbewerb", sowie unter Punkt 6.1 (S. 6): „Frankreich ist dank dieser Vereinbarung von einer besonders bescheidenen in eine führende Position gerückt."

(45) Daher besteht kein Zweifel, daß die Helsinki-Vereinbarung eine Vereinbarung im Sinne des Artikels 85 Absatz 1 ist, an der bis zu ihrer Aufhebung im Mai 1991 auf der einen Seite das Groupement und auf der anderen Seite Eurocheque International SC beteiligt waren, wie das Groupement auf dem Formblatt A/B zur Anmeldung der Vereinbarung auch selbst angegeben hat.

3. *Wettbewerbsbeschränkungen*

(46) Die Helsinki-Vereinbarung stellt eine besonders schwerwiegende Einschränkung des Wettbewerbs nicht nur im Bereich der Festsetzung von Preisen, sondern auch in den Beziehungen zu den Kunden dar.

(47) Es handelt sich um eine Vereinbarung über die Erhebung einer Provision, genauer um ein Abkommen, in dem alle französischen Banken untereinander abgesprochen haben, daß sie ihren Kunden, soweit es sich um französische Handelsunternehmen handelt, die sich dem Zahlungssystem des Groupement angeschlossen haben, eine Provision in Rechnung stellen, die ebenso hoch ist wie bei Zahlungen mit „CB"-Karten.

(48) Das Groupement hat wiederholt erklärt (1), daß die Vereinbarung die Erhebung einer Provision nicht zwingend vorgeschrieben habe. Eurocheque International, das nur in seiner schriftlichen Äußerung vom 6. November 1990 zu den mitgeteilten Beschwerdepunkten vom 31. Juli 1990 hinsichtlich der Helsinki-Vereinbarung — sowohl zu Artikel 85 Absatz 1, als auch zu Artikel 85 Absatz 3 — Stellung bezogen und danach die Rechtfertigung der Vereinbarung, insbesondere bei der mündlichen Anhörung vom 28. November 1990, dem Groupement überlassen hat, behauptete ebenfalls (2), daß die Vereinbarung nicht die Erhebung einer Provision zwingend vorgeschrieben habe. Der entsprechende Wortlaut der Helsinki-Vereinbarung ist jedoch eindeutig: „Die Mitglieder des Groupement Carte Bleue und von Eurocard berechnen den ihnen angeschlossenen Händlern eine Provision". Die Verpflichtung zur Berechnung einer Provision ergibt sich also eindeutig aus dem Wortlaut der Helsinki-Vereinbarung selbst. Das Groupement hat bei der mündlichen Anhörung ferner geltend gemacht, daß einige französische Banken keine Provision berechneten. Abgesehen davon, daß aus den beiden einzigen angeführten Beispielen zu folgern wäre, daß fast alle französischen Banken eine Provision berechnen, ist festzustellen, daß eine Vereinbarung über die Berechnung einer Provision die Merkmale eines wettbewerbsbeschränkenden Kartells nicht verliert, wenn sie nicht von allen, sondern nur von fast allen Beteiligten angewandt wird. Außerdem zielt Artikel 85 Absatz 1 nicht nur auf das Bewirken, sondern auch das Bezwecken einer Einschränkung des Wettbewerbs ab. Aus der Verwendung des Wortes „berechnen" geht eindeutig hervor, daß die Erhebung einer Provision für Eurocheques bezweckt wurde.

(49) Darüber hinaus handelt es sich um eine Vereinbarung über die Höhe der Provision. Gemäß Punkt 3 der Vereinbarung berechnen die Beteiligten „eine Provision, die nicht höher sein darf als die Provision für Zahlungen mit Carte Bleue oder Eurocard". Gestützt auf diesen Wortlaut hat das Groupement wiederholt behauptet, daß die Helsinki-Vereinbarung keine Vereinbarung über die Höhe der Provision darstelle. Dieser Behauptung stehen jedoch zumindest zwei Aussagen entgegen. Zum einen geht aus den einführenden Zeilen der Vereinbarung hervor, daß die angeschlossenen Händler ausländische Euroschecks „zu denselben Bedingungen" annehmen, wie sie für Kunden des Groupement Carte Bleue und von Eurocard gelten. Diese Bedingungen waren vom Zeitpunkt der Unterzeichnung der Vereinbarung bis Oktober 1985 einheitlich. Zum anderen wird auch in dem Schreiben der AFB vom 17. Oktober 1984 ausgeführt, daß für ausländische Eurocheques das Netz der dem Groupement Carte Bleue angeschlossenen französischen Händler „unter denselben Bedingungen" wie für die Carte Bleue zugänglich ist.

(50) Die wettbewerbsbeschränkenden Wirkungen der Helsinki-Vereinbarung waren bis zum 25. Oktober 1985 besonders ausgeprägt und wurden nicht beseitigt, als das Groupement zu diesem Zeitpunkt die Festsetzung einheitlicher, bei den Händlern zu erhebender Provision aufhob. Der in der Vereinbarung weiterhin enthaltene Grundsatz der Berechnung einer Provision ist seinem Wesen nach wettbewerbsbeschränkend, wie die Kommission in ihrer Entscheidung 87/13/EWG im Fall „Association Belge des Banques" (3) festgestellt hat. Ferner stellt die Helsinki-Vereinbarung zwar nicht, wie bis Oktober 1985, für die Händler insgesamt, jedoch für jeden dem Groupement angeschlossenen Händler weiterhin einen untrennbaren und nicht gerechtfertigten Zusammenhang zwischen Zahlungen mit Kreditkarte und Zahlungen mit Eurocheque her, obwohl es sich um zwei völlig unterschiedliche Zahlungsmittel handelt. Der eigentliche Zweck der Helsinki-Vereinbarung besteht darin, den Preis für Zahlungen mit Eurocheque für die französischen Händler dem Preis für Zahlungen mit Kreditkarte anzugleichen. Diese Maßnahme hat dazu geführt, daß Zahlungen mit Eurocheque für französische Händler weniger attraktiv wurden. In Verbindung mit dem (in Randziffer 29 erwähnten) Verbot für französische Banken, Eurocheques für den nationalen Gebrauch auszugeben, hatte diese Maßnahme dazu beigetragen, die Entwicklung nationaler Eurocheques in Frankreich zu behindern.

(51) Die Helsinki-Vereinbarung steht im Widerspruch zum Eurocheque-System, wie es im Jahr 1984 von der Kommission freigestellt wurde. Der Erfolg dieses Systems beruhte — wie Eurocheque auch anerkennt — unter anderem auf dem Grundsatz, daß dem Inhaber eines Eurocheque der volle Betrag ausgezahlt wird.

(52) Das Groupement und Eurocheque International halten dem entgegen, daß die Kommission bei ihrer Freistellungserklärung von 1984 die sich aus der Helsinki-Vereinbarung ergebende Sachlage gekannt habe. Hierzu ist daran zu erinnern, daß die 1983 getroffene Helsinki-Vereinbarung erst im Jahr 1990 der Kommission gemeldet wurde und daß ihr der Wortlaut der Vereinbarung trotz

(1) Sowohl in der Anmeldung, als auch in seiner schriftlichen Stellungnahme zu den ursprünglich mitgeteilten Beschwerdepunkten, bei der mündlichen Anhörung und in seiner schriftlichen Stellungnahme zu den zusätzlich mitgeteilten Beschwerdepunkten.

(2) Punkte 61 und 99 der schriftlichen Stellungnahme zu den mitgeteilten Beschwerdepunkten.

(3) ABl. Nr. L 7 vom 9. 1. 1987, S. 27 (siehe Ziffer 45).

nachdrücklichen Verlangens erst im August 1989 mitgeteilt wurde. Die Kommission konnte daher so lange keine Würdigung der Vereinbarung vornehmen, wie sie keine genaue Sachkenntnis hatte. Zwar erfuhr die Kommission im Oktober 1984 durch die Association Française des Banques von der Vereinbarung, wobei jedoch die Vereinbarung als „probeweise" dargestellt wurde, so daß die Kommission damals noch kein vertieftes Interesse daran haben konnte, sich eingehender über den Wortlaut der Vereinbarung zu informieren. Auch wird der Versuchscharakter im Wortlaut der Helsinki-Erklärung nicht erwähnt, wo lediglich davon die Rede ist, daß nach Ablauf eines Jahres eine Bilanz der mit der Gebührenfestsetzung gewonnenen Erfahrungen gezogen werden sollte.

(53) Diese Schilderung der Sachlage durch die AFB weicht erheblich von den Ausführungen in der Anmeldung der Package-Deal-Vereinbarung vom Juli 1982 durch Eurocheque International im Namen aller nationalen Mitgliedervereinigungen der Eurocheque-Versammlung, wozu auch die AFB gehört, ab. Die Package-Deal-Vereinigung war jedoch, wie schon ihr Titel bezeugt, auf die Öffnung zum Nichtbankenbereich gerichtet. Es liegt daher ein Widerspruch vor, der möglicherweise der Kommission damals nicht voll bewußt war, wenn von der AFB im Jahr 1984 und vom Groupement in seiner schriftlichen Äußerung zu den zusätzlich mitgeteilten Beschwerdepunkten [1] behauptet wird, daß die französischen Banken die Bestimmungen über die Annahme von Eurocheques im französischen Handel nicht übernommen hätten.

(54) Eurocheque International und das Groupement haben demgegenüber geltend gemacht, die Package-Deal-Vereinbarung beruhe nicht bzw. nicht mehr auf dem Grundsatz, daß dem Inhaber eines Eurocheques in jedem Fall der volle Betrag auszuzahlen ist, so daß die Helsinki-Vereinbarung nicht im Widerspruch zum Eurocheque-System gemäß der Package-Deal-Vereinbarung gestanden habe.

(55) Es kann jedoch nicht bestritten werden, daß die Helsinki-Vereinbarung im Zeitpunkt ihres Abschlusses im Widerspruch zu der Package-Deal-Vereinbarung stand, die unter anderem auf dem Grundsatz beruhte, daß die Kosten für den Eurocheque nicht vom Inhaber, sondern vom Aussteller zu tragen sind. Dieser Sachverhalt, der auch einer der Beweggründe für die Freistellungserklärung [2] war, wird von Eurocheque International nicht bestritten [3]. Außerdem ist nicht ersichtlich, weshalb ein multilaterales Bankenabkommen nötig gewesen wäre, wenn die einen Scheck auszahlenden Banken eine Provision für die zur Zahlung begebenen ausländischen Eurocheques hätten verlangen können. Die Package-Deal-Vereinbarung war ja gerade deshalb gerechtfertigt, weil sie von dem Grundprinzip ausging, daß die auszahlende Bank eine Vergütung nicht von demjenigen erhält, der einen Eurocheque einreicht, sondern von der Bank des Scheckausstellers.

4. *Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten*

(56) Eine Vereinbarung wie die von Helsinki wirkt sich eindeutig auf den innergemeinschaftlichen Handel aus, da sie Schecks betrifft, die in einem Mitgliedstaat von Angehörigen eines anderen Mitgliedstaats ausgestellt werden. Diese Auswirkung ist im Fall Frankreichs besonders spürbar, das mit fast 6,5 Millionen Eurocheques, von denen 15 % im Handel ausgestellt werden, das Land ist, in dem die meisten Eurocheques angenommen werden. Bei einem Durchschnittsbetrag von 134 ECU pro Eurocheque ergeben sich bei den in Frankreich ausgestellten Eurocheques jährliche Summen von insgesamt 871 Millionen ECU, davon 134 Millionen ECU im französischen Handel.

B. Artikel 85 Absatz 3

(57) Die Prüfung der Anwendbarkeit von Artikel 85 Absatz 3 EWG-Vertrag auf die Helsinki-Vereinbarung erstreckt sich auf den Zeitraum zwischen der Anmeldung der Vereinbarung am 16. Juli 1990 und ihrer Aufhebung am 27. Mai 1991, nicht aber auf den Zeitraum zwischen dem 1. Dezember 1983 und dem 16. Juli 1990, als die Vereinbarung noch nicht angemeldet war.

1. *Verbesserung der angebotenen Dienstleistungen*

(58) Das Groupement hat bei der Anmeldung wie auch in seiner späteren Begründung des Freistellungsantrags im wesentlichen geltend gemacht, daß die Helsinki-Vereinbarung die Förderung der Verbreitung des Eurocheque-Systems in Frankreich bezweckt und bewirkt habe. Nach Auffassung des Groupement ist die erste der vier in Artikel 85 Absatz 3 EWG-Vertrag aufgeführten Voraussetzungen, nämlich die Verbesserung der Verteilung und die Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts, dadurch erfüllt, daß „Frankreich dank dieser Vereinbarung von einer besonders bescheidenen auf eine führende Position vorgerückt ist."

[1] Siehe S. 9, erster Absatz: „Die französischen Banken haben die Öffnung des Package Deal für den Nichtbankenbereich niemals übernommen."

[2] Ziffern 21 und 38 der Entscheidung 85/77/EGW.

[3] Bericht über die mündliche Anhörung vom 28. November 1990, S. 82, und Schreiben an die Kommission vom 31. Juli 1991.

(59) Die Helsinki-Vereinbarung bezweckte und bewirkte die Behinderung der Verwendung von Eurocheques in Frankreich und nicht, wie das Groupement behauptet, deren Verbreitung. Sie ist als der zweite Teil eines Mechanismus zu verstehen, den die französischen Banken in Gang gesetzt haben, um einen Wettbewerb durch das Eurocheque-System zu behindern. Den ersten Teil stellt die Bestimmung des Gründungsprotokolls des Groupement vom 31. Juli 1984 dar, die seinen Mitgliedern verbot, Eurocheques zur Verwendung im Inland auszugeben.

(60) Bei der mündlichen Anhörung vom 28. November 1990 machte das Groupement ferner geltend, daß die begrenzte Zahl der von französischen Banken ausgegebenen Eurocheques nicht das Ergebnis von aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen gewesen sei und daß diese Zahl im Jahr 1989 stark zurückgegangen sei (vgl. oben Randziffer 12), obwohl die einschränkende Bestimmung im Gründungsprotokoll des Groupement von 1984, nach der die französischen Banken Eurocheques nur für die Verwendung im Ausland ausgeben durften (siehe Randziffer 29), im Jahr 1988 aufgehoben worden sei.

(61) Hinsichtlich der Behauptung des Groupement bei der mündlichen Anhörung, die einschränkende Bestimmung sei im Jahr 1988 aufgehoben worden und die Zahl der französischen Eurocheque-Karteninhaber trotz dieser Aufhebung 1989 stark zurückgegangen, beweisen die von dem Groupement bei dieser Gelegenheit vorgelegten Zahlen jedoch, daß diese Klausel des Vereinbarungsprotokolls ihre volle Wirkung entfaltet hat. Tatsächlich wurde die Klausel erst am 31. Dezember 1989 auf Anweisung des französischen Conseil de la Concurrence aufgehoben. Dieser verfügte in Artikel 3 seiner Anweisung Nr. 88-D-37 vom 11. Oktober 1988: „Das Groupement wird angewiesen, die Bestimmung des Vereinbarungsprotokolls vom 31. Juli 1984, wonach der einheitliche Eurocheque nicht mehr zur Garantie von Zahlungen in Frankreich ausgegeben wird und nur noch zur Verwendung im Ausland ausgegeben werden darf, vor dem 31. Dezember 1989 aufzuheben."

(62) Die Behauptung des Groupement bei der mündlichen Anhörung, die fragliche Bestimmung sei 1988 aufgehoben worden und diese Aufhebung habe den Rückgang der Anzahl der französischen Aussteller von Eurocheques in Frankreich im Jahr 1989 dennoch nicht verhindert, war somit unrichtig. Vielmehr traf der starke Rückgang bei den französischen Ausstellern von Eurocheques, deren Zahl im Laufe des Jahres 1985 erheblich gestiegen war, mit dem Inkrafttreten der Klausel am 1. Juli 1986 zusammen.

(63) In seiner Erwiderung auf die zusätzlich mitgeteilten Beschwerdepunkte gab das Groupement bei der mündlichen Anhörung keine Erklärung für diese überraschende Darstellung der Tatsachen, sondern machte darauf aufmerksam, daß seine Auffassung durch die Zahlen für 1990 bestätigt werde.

(64) Diese Behauptung kann nicht überzeugen, da aus den Zahlen ein Durchbruch bei den von französischen Banken im Jahr 1985 ausgegebenen Eurocheque-Karten und die Eindämmung dieses Durchbruchs durch das Inkrafttreten der fraglichen Bestimmung im folgenden Jahr abzulesen sind. Es ist nicht verwunderlich, daß im Jahr 1990 keine Wiederbelebung der in Frankreich ausgestellten Eurocheque-Karten in Gang kam, wenn man berücksichtigt, daß die Zahl der Kreditkarten inzwischen um 50 % gestiegen war; damit wir das Ziel erreicht, die Verbreitung von Eurocheques zu verhindern, und diese Entwicklung ist wohl nicht mehr rückgängig zu machen.

(65) Wie die aufgrund der Anordnung des Conseil Français de la Concurrence am 31. Dezember 1989 aufgehobene Klausel des Vereinbarungsprotokolls von 1984 so bezweckt und bewirkt auch die Helsinki-Vereinbarung die Behinderung und Verbreitung von Eurocheques in Frankreich, indem sie den französischen Händlern bei einem Zahlungsmittel Gebühren auferlegte, für das ihnen gemäß der Package-Deal-Vereinbarung von 1980 eigentlich keine Kosten entstehen dürfen. Gemessen an den jährlichen Wachstumsraten bei Kreditkarten in Frankreich ist das wettbewerbswidrige Ziel der beiden Bestimmungen in dem Zeitraum erreicht worden, in dem die Helsinki-Vereibarung gemeinsam mit der vom Conseil de la Concurrence beanstandeten Bestimmung der Satzung des Groupement wirksam war. Nachdem im Jahr 1990 19,5 Millionen CB-Karten ausgegeben wurden, besitzen nunmehr praktisch alle französischen Haushalte eine Kreditkarte, so daß Eurocheque als potentieller Wettbewerber für das Groupement in Frankreich so gut wie ausgeschaltet war.

(66) Ebenso unrichtig ist die Behauptung des Groupement in der Anmeldung, die Helsinki-Vereinbarung habe zur Verbesserung der Verteilung und zur Förderung des technischen und wirtschaftlichen Fortschritts beigetragen, weil Frankreich das Land sei, in dem die meisten Eurocheques angenommen werden. Die Tatsache, daß im Jahr 1989 die größte Anzahl ausländischer Eurocheques in Frankreich ausgestellt wurde, läßt sich nicht aus der Helsinki-Vereinbarung herleiten, denn gemäß den von dem Groupement vorgelegten Zahlen wurden im Jahr 1989 von 6,5 Millionen Eurocheques in Frankreich lediglich rund 1 Million bei Händlern ausgestellt. Die Helsinki-Vereinbarung, die nur 15 % der ausgestellten Eurocheques betrifft — oder sogar etwas weniger, da nicht alle französischen Händler,

bei denen ausländische Eurocheques ausgestellt werden, an das Kartenzahlungssystem des Groupement angeschlossen sind —, erklärt daher keineswegs, warum Frankreich das Land ist, in dem die meisten Eurocheques angenommen werden. Die Erklärung findet sich eher in der Zahl der Touristen in Frankreich, die aus den Ländern stammen, in denen die meisten Eurocheques ausgegeben werden. Die Tabelle in Randziffer 14 stellt die Reihenfolge dieser Länder auf und zeigt auch, daß Frankreich, wo 15 % der ausländischen Eurocheques ausgestellt werden, zwar den ersten Rang der Annahme-Länder, mit nur 1 % der im Ausland ausgestellten Eurocheques lediglich den neuten Rang der Ausgabe-Länder einnimmt, was deutlich macht, daß Frankreich insgesamt kein ausgesprochenes Eurocheque-Land wie Deutschlad und die Beneluxländer ist.

2. *Vorteile für die Verbraucher*

(67) Nach Auffassung des Groupement ist die zweite Voraussetzung des Artikels 85 Absatz 3, die angemessene Beteiligung der Verbraucher an dem entstehenden Gewinn, sowohl im Hinblick auf die Verwender von Eurocheques als auch die Händler erfüllt, weil die Vereinbarung „(...) für ausländische Aussteller zu einer Kostensenkung bei der Verwendung ihrer Schecks geführt (hat)" und weil „den ausländischen Ausstellern (...) beachtliche Möglichkeiten bei der Verwendung ihrer Eurocheques eingeräumt worden (sind), indem sie nicht nur an mehr als 250 000 Schaltern der Mitgliederbanken des Groupement Bargeld abheben, sondern auch Zahlungen an mehr als 450 000 dem CB-System angeschlossene Händler leisten können". Die Händler hätten „aus der Einbeziehung von Eurocheque in das Kartenzahlungssystem" und „der Werbung (des Groupement) bei den ausländischen Verwendern erheblichen Nutzen gezogen".

(68) Die Behauptung, die Vereinbarung habe für die Aussteller von Eurocheques zu einer Kostensenkung geführt, läßt außer acht, daß gemäß der von der französischen Kreditwirtschaft unterzeichneten Package-Deal-Vereinbarung von 1980 dem Aussteller für die Verwendung seiner Schecks im Ausland keine Gebühren berechnet werden. Wenn die französischen Banken vor oder nach der Helsinki-Vereinbarung den Scheckausstellern Gebühren berechnet haben, so haben sie damit gegen die Package-Deal-Vereinbarung verstoßen. Ebenso unrichtig ist die Behauptung, die Helsinki-Vereinbarung habe den Ausstellern die Möglichkeit eröffnet, an 250 000 Schaltern der Mitgliederbanken das des Bargeld abzuheben ; diese Möglichkeit ging, falls sie nicht schon zuvor bestand, auf die Package-Deal-Vereinbarung von 1980 zurück und nicht auf die Helsinki-Vereinbarung von 1983, die nur den Handel betraf.

(69) Es läßt sich nicht bestreiten, daß die Helsinki-Vereinbarung für die französischen Händler eindeutig von Nachteil ist, da sie ihnen für jeden entgegengenommenen ausländischen Eurocheque Zahlung einer Gebühr auferlegt, während ein solcher Scheck für die Händler in den übrigen Mitgliedstaaten gemäß der Package-Deal-Vereinbarung von 1980 kostenfrei ist. Die französischen Händler müssen somit als einzige in der Gemeinschaft für ausländische Eurocheques eine besondere Gebühr entrichten. Ohne die Helsinki-Vereinbarung hätten die französischen Händler gemäß der Package-Deal-Vereinbarung, der die französischen Banken beigetreten sind, keine Gebühr zu entrichten und wären möglicherweise geneigt gewesen, Druck auf die französische Bankengemeinschaft auszuüben, um die Verbreitung der Kreditkarten — die für sie mit einer Gebühr verbunden sind — zugunsten der Verwendung von Eurocheques zu bremsen.

(70) Die einzige Verbrauchergruppe — wenn man sie überhaupt als solche bezeichnen kann, denn es handelt sich in diesem Fall eher um Vermittler —, die aus der Helsinki-Vereinbarung Nutzen zieht, sind die französischen Banken, die als einzige in der Gemeinschaft zweimal für dieselbe Leistung bezahlt werden : ein erstes Mal von den französischen Händlern aufgrund der Helsinki-Vereinbarung und ein zweites Mal von den ausländischen Banken (den Banken der Eurocheque-Aussteller) aufgrund der Package-Deal-Vereinbarung. Die eigentlichen Verbraucher haben keinen Vorteil aus der Helsinki-Vereinbarung, die sich vielmehr zu ihren Nachteil auswirkt, und zwar nicht nur für die Händler, die eine Gebühr abführen müssen, obwohl der Eurocheque für sie kostenfrei sein müßte, sondern auch für die Aussteller, die bei der Verwendung ihrer Eurocheques in Frankreich auf Schwierigkeiten stoßen, wenn Händler wegen der zu zahlenden Gebühren die Annahme verweigern oder die bei der Bank entstehenden Kosten auf sie abwälzen.

3. *Unerläßlichkeit der Beschränkungen*

(71) Die dritte Voraussetztung des Artikels 85 Absatz 3 EWG-Vertrag, die Unerläßlichkeit der Beschränkungen, ist nach Auffassung des Groupement erfüllt, weil „das System (...) den Inhabern von Eurocheques ermöglicht, diese in Frankreich unter denselben Bedingungen zu verwenden wie in den anderen Eurocheque-Mitgliedsländern, und (...)

deren Banken, die Eurocheques unter denselben Bedingungen wie eine Kreditkarte anzunehmen"; ferner erfordere die geographische Lage Frankreichs, den Touristen aus den nördlichen Nachbarländern die Verwendung ihres gewohnten Zahlungsmittels in Frankreich zu gewährleisten.

(72) Die Verwendung von Eurocheques in Frankreich unter denselben Bedingungen wie in den anderen Mitgliedstaaten wurde den Inhabern aber nicht durch die Helsinki-Vereinbarung, sondern durch die Package-Deal-Vereinbarung ermöglicht. Die behauptete Unerläßlichkeit, die gemäß dem Groupement darin besteht, daß die Helsinki-Vereinbarung die Voraussetzung für die Anwendung der Package-Deal-Vereinbarung im französischen Handel schafft, ist als Argument zurückzuweisen, da die Package-Deal-Vereinbarung aufgrund der Kostenfreiheit des Eurocheques für den Inhaber im Jahr 1984 freigestellt wurde. Es ist daher ein Widerspruch, wenn man die Helsinki-Vereinbarung, die von der Package-Deal-Vereinbarung erheblich abweicht, als eine für die Verwirklichung der Ziele der Package-Deal-Vereinbarung unerläßliche Beschränkung hinstellt.

(73) Der Hinweis auf die geographische Lage Frankreichs kann ebensowenig überzeugen. Zwar besteht innerhalb des Eurocheque-Systems wegen des Touristenstroms von Nord- nach Südeuropa ein strukturelles Ungleichgewicht in dem Sinne, daß die wichtigsten Ausgabeländer (vor allem Deutschland, aus dem fast die Hälfte aller im Ausland ausgestellten Eurocheques stammt, dann die Beneluxländer und in geringerem Maße das Vereinigte Königreich) im Norden Europas liegen, während die Annahme-Länder hauptsächlich im Süden zu finden sind. Hierzu ist aber festzustellen, daß Frankreich sich in einer vergleichbaren Lage wie Spanien oder Italien befindet, deren Banken es jedoch nicht für erforderlich gehalten haben, eine Vereinbarung wie die von Helsinki zu fordern, und sich mit den Vergütungsmodalitäten der Package-Deal-Vereinbarung zufriedengeben.

4. *Verbleibende Wettbewerbsmöglichkeiten*

(74) Die vierte Voraussetzung des Artikels 85 Absatz 3 — Gewährleistung eines ausreichenden Wettbewerbs — ist nach Ansicht des Groupement erfüllt, weil die Vereinbarung „die Einführung eines neuen Zahlungsmittels, das auch von ausländischen Inhabern benutzt werden kann, in Frankreich ermöglicht hat" und „zwischen den verschiedenen internationalen Zahlungsmitteln (...) auch weiterhin ein harter Wettbewerb herrscht".

(75) Es sei noch einmal daran erinnert, daß nicht die Helsinki-Vereinbarung die Verwendung von Eurocheques im französischen Handel ermöglicht hat, sondern die Package-Deal-Vereinbarung, die schon in ihrem Titel auf die „Öffnung zum Nichtbankenbereich" hingewiesen hat. Auch war in der bei der Kommission angemeldeten Vereinbarung mit keinem Wort erwähnt, daß diese Öffnung nicht für Frankreich gilt.

(76) Die nicht vollständige Ausschaltung des Wettbewerbs kann auf mehreren Ebenen ermittelt werden. Auf der Ebene des direkt betroffenen Marktes, d. h. des Marktes für im französischen Handel ausgestellte ausländische Eurocheques, bewirkt die Helsinki-Vereinbarung eindeutig die vollständige Ausschaltung des Wettbewerbs, indem die französischen Banken nicht nur vereinbart haben, den Händlern im Widerspruch zur Package-Deal-Vereinbarung eine Gebühr in Rechnung zu stellen, sondern auch, daß diese Gebühr gleich hoch ist wie bei Kreditkarten.

(77) Zur Einschätzung des Wettbewerbs könnte hilfsweise auch auf den gesamten Markt der bei französischen Händlern benutzten internationalen Zahlungsmittel abgestellt werden. Es ist bereits darauf hingewiesen worden (vgl. oben Randziffer 13), daß der Wettbewerb zwischen den verschiedenen Zahlungsmitteln aufgrund sachlicher Gegebenheiten begrenzt ist. Natürlich besteht die Möglichkeit, Bargeld mit sich zu führen. Doch zusätzlich zu dem Verlust- oder Diebstahlrisiko wirkt hier die Umtauschgebühr, wie mehrere Studien des BEUC (1) gezeigt haben, besonders abschreckend. Aus den Zahlenangaben zu den internationalen Kreditkarten geht hervor, daß die meisten Verwender von Eurocheques keine solchen Karten besitzen. Doch auch wenn ein Eurocheque-Verwender eine internationale Kreditkarte besitzt, wird der Wettbewerb auf der Ebene der vom Händler zu zahlenden Gebühren vollständig ausgeschaltet, da aufgrund der Helsinki-Vereinbarung Gebühren in derselben Höhe erhoben werden, unabhängig davon, ob eine Rechnung mit Eurocheque oder mit internationaler Kreditkarte bezahlt wurde. Der Eurocheque ist praktisch der einzige international verwendbare Scheck, wenn man von Reisechecks und Postschecks absieht, die vor allem der Bargeldabhebung dienen und daher nicht im Wettbewerb mit dem Eurocheque als Zahlungsmittel bei Händlern stehen.

(1) Siehe zuletzt die Studie „L'argent des vacances" vom April 1991, die im Auftrag der Kommission vom Europäischen Verbraucherbüro gemeinsam mit der Union Fédérale des Consommateurs und der Zeitschrift „Que choisir" erstellt wurde.

C. **Artikel 15 Absatz 2 der Verordnung Nr. 17**

(78) Angesichts der Schwere des Verstoßes (vgl. oben Randziffer 46 ff.) und der Dauer der Zuwiderhandlung ist für den gesamten Zeitraum vor der Anmeldung eine Geldbuße sowohl gegenüber dem Groupement als auch Eurocheque International festzusetzen. Für die Bemessung der Geldbuße wurden auch folgende Gesichtspunkte berücksichtigt:

1. *Die Verteilung der Verantwortlichkeit*

(79) Die vorsätzlich oder zumindest fahrlässig vorgenommene Zuwiderhandlung ist auf die Initiative der französischen Banken zurückzuführen, denen dafür die Hauptverantwortung erwächst. Indem Eurocheque International — mehr oder weniger freiwillig — in die Teilnahme an dieser Zuwiderhandlung zumindest fahrlässig, vielleicht sogar vorsätzlich eingewilligt hat, trägt es ebenfalls einen, wenn auch deutlich geringeren Teil der Verantwortung.

2. *Der auf der Absprache beruhende Vorteil*

(80) Die französischen Banken haben aus der Absprache einen unmittelbaren Vorteil erlangt, was hinsichtlich Eurocheque International nicht der Fall ist. Der jährliche Gewinn der französischen Banken aus den auf die Helsinki-Vereinbarung zurückzuführenden Gebühren kann unter Heranziehung von drei Faktoren geschätzt werden. Erstens muß, ausgehend von der Tatsache, daß die durchschnittliche Summe eines Eurocheques 134 ECU beträgt (vgl. Randziffer Punkt 9), auf der Grundlage eines Vergleichs mit den Gegebenheiten bei Kreditkarten berücksichtigt werden, daß der Durchschnittsbetrag eines bei Händlern ausgestellten Eurocheques niedriger ist als der bei Banken zur Bargeldauszahlung ausgestellte. Deshalb muß im vorliegenden Zusammenhang eine etwas niedrigere durchschnittliche Scheksumme als die genannte von 134 ECU zugrunde gelegt werden, die rund 100 ECU betragen dürfte. Zweitens ist von etwa einer Million betroffener Eurocheques auszugehen (vjgl. oben Randziffer 15). Drittens ist zu berücksichtigen, daß die durchschnittliche Provision, die für diese Eurocheques verlangt wurde, sich auf rund 1 % belief. Insgesamt kann der pro Jahr gezogene Vorteil damit auf rund eine Million ECU veranschlagt werden.

(81) Da die Vereinbarung am 1. Dezember 1983 in Kraft trat und am 16. Juli 1990 angemeldet wurde, beträgt die in Betracht zu ziehende Dauer der Zuwiderhandlung sechseinhalb Jahre. Wenn man berücksichtigt, daß die Zahl der bei französischen Händlern ausgestellten Eurocheques im Jahr 1988 rund eine Million betrug und in den Vorjahren etwas niedriger war, kann man davon ausgehen, daß die von den Händlern aufgrund der Helsinki-Vereinbarung gezahlten Gebühren der französischen Kreditwirtschaft Einnahmen von rund 5 Millionen ECU erbracht haben. Es handelt sich um Einnahmen aus einem nach Artikel 85 EWG-Vertrag rechtswidrigen Abkommen. Die durch die französischen Handelsunternehmen gezahlten Provisionen wurden den Inter-Banken-Provisionen hinzugeschlagen. Letztere belaufen sich auf maximal 1,6 % und werden durch die Banken der Eurocheque-Aussteller, wie es der Package Deal vorsieht, bezahlt werden. Der Package Deal war 1984 von der Kommission unter anderem deshalb freigestellt worden, weil er vorgesehen hatte, daß die gesamte Schecksumme an den Begünstigten ausgezahlt wird.

3. *Erschwerende Umstände*

a) Indirekte, nicht quantifizierbare Vorteile, die auf die Absprache zurückgehen

(82) Dieser finanzielle Vorteil war jedoch nicht der eigentliche Zweck der Helsinki-Vereinbarung. Die französischen Banken haben deshalb auch nicht geltend gemacht, daß sie die Helsinki-Vereinbarung für erforderlich hielten, weil die in der Package-Deal-Vereinbarung vorgesehene Höchstvergütung zur Deckung ihrer Kosten nicht ausgereicht hätte. Die Helsinki-Vereinbarung hatte vor allem den Zweck — und die Wirkung —, die Entfaltung des Wettbewerbs zwischen Eurocheques und Kreditkarten in Frankreich zu unterbinden. Außerdem hat sie (wie oben in Randziffer 50 ausgeführt) in Verbindung mit dem Gründungsprotokoll des Groupement, das den französischen Banken die Ausgabe von Eurocheques zum Gebrauch im Inland verboten hat, dazu beigetragen, die Entwicklung des Eurocheques in Frankreich zu behindern.

(83) Eurocheque International hatte keine direkten finanziellen Vorteile aufgrund des Abkommens, sondern lediglich indirekte insofern, als das Abkommen der Preis dafür war, daß der Zugang zum französischen Einzelhandel weiterhin möglich blieb, auch wenn dieser Preis wegen des Wettbewerbsverstoßes und der offensichtlichen Verletzung des Package-Deal-Abkommens besonders hoch war.

b) Keine Kooperationsbereitschaft der Betroffenen

(84) Anstelle des Vorwurfs an die Kommission, sich nicht um eine genauere Kenntnis der von der AFB in wenigen Zeilen beschriebenen Lage in Frankreich bemüht zu haben, wäre eher — sofern in diesem Zusammenhang überhaupt Vorwürfe zu erheben sind — der Vorwurf an Eurocheque International und die französische Kreditwirtschaft gerechtfertigt, die Kommission nicht ohne besondere Aufforderung und nicht umfassend über die Feinheiten der angeblich nur teilweisen Übernahme der Package-Deal-Vereinbarung und der sich aus der Helsinki-Vereinbarung ergebenden Sachlage informiert zu haben. Wäre die Aufmerksamkeit der Kommission schon damal als sie nach Eingang eines Antrags auf Verfahrenseinleitung ein

förmliches Auskunftsverlangen an die französischen Banken richtete, um sich eine genauere Kenntnis der Lage zu verschaffen — auf die tatsächliche Tragweite der Helsinki-Vereinbarung gelenkt worden, so hätte diese vollständige Kenntnis zweifellos auch die Entscheidung der Kommission zur Package-Deal-Vereinbarung beeinflußt. Im Unterschied zur Verordnung (EWG) Nr. 4064/89 des Rates vom 21. Dezember 1989 über die Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen [1], die die Anmeldung der Zusammenschlüsse von gemeinschaftsweiter Bedeutung zwingend vorschreibt, stellt die Verordnung Nr. 17 den Unternehmen die Anmeldung anheim. Wenn sie jedoch von dieser Möglichkeit Gebrauch machen, müssen sie mit der Kommission redlich zusammenarbeiten und dürfen ihr keine wichtigen Informationen vorenthalten. Der Grundsatz der redlichen und vollständigen Anmeldung ergibt sich aus Artikel 8 Absatz 3 Buchstabe c) und Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe a) der Verordnung Nr. 17 und ist vom Gerichtshof in seiner Vorabentscheidung vom 20. März 1980 in der Rechtssache 106/79 „VBBB/Eldi Records BV" [2] bestätigt worden. Da jedoch die Helsinki-Vereinbarung eine erhebliche Abweichung von der Package-Deal-Vereinbarung darstellt, wäre die Frage zu stellen, ob die Anmeldung der Package-Deal-Vereinbarung ohne eine ergänzende Anmeldung der Helsinki-Vereinbarung noch als „redlich und genau" im Sinne der Ausführungen der Kommission zur Entscheidung 85/206/EWG („Aluminium") [3] gelten konnte, als die Kommission im Oktober 1983 durch eine Mitteilung im Amtsblatt gemäß Artikel 19 Absatz 3 der Verordnung Nr. 17 ihre Absicht bekanntgab, die Eurocheque-Vereinbarung zu befürworten, vor allem, wenn man bedenkt, daß einige Mitglieder des Eurocheque-Systems der Package-Deal-Vereinbarung nur teilweise beigetreten waren.

(85) Bei der Kommission wurde nicht nur die Helsinki-Vereinbarung nicht angemeldet, als der Package Deal geprüft wurde, obwohl sie dessen Grundprinzipien in Frage stellte, sondern die Kommission hat auch nur unter Schwierigkeiten den Text der Helsinki-Vereinbarung erhalten. Eurocheque hat es sogar absichtlich unterlassen, den Text der Vereinbarung dem Antwortschreiben hinzuzufügen, mit dem ein Auskunftsersuchen der Kommission beantwortet wurde. Erst nach mehrmaliger nachdrücklicher Aufforderung durch die Dienststellen der Kommission wurde diese Vereinbarung schließlich übersandt.

(86) Darüber hinaus haben es das Groupement und Eurocheque nicht unterlassen, die Vereinbarung falsch auszulegen, indem sie vorgaben, die Vereinbarung enthalte keine Pflicht, Provisionen zu verlangen.

(87) Schließlich wurde die Vereinbarung erst im Mai 1991, also fast ein Jahr nachdem Beschwerdepunkte verschickt worden waren, aufgehoben.

4. *Mildernde Umstände*

(88) Selbst wenn die Vereinbarung erst mit Verspätung aufgehoben wurde, so muß doch festgestellt werden, daß dies freiwillig geschah, ohne daß eine Untersagungsentscheidung abgewartet wurde.

(89) Außerdem könnte der Kommission vorgeworfen werden, was die Beteiligten im übrigen getan haben, daß sie Ende 1984 nicht versucht hat, die tatsächliche Bedeutung der Helsinki-Vereinbarung zu ermitteln. Die französischen Banken hatten insoweit in einer Antwort auf ein Auskunftsersuchen damals in unbestimmter und täuschender Art und Weise die Vereinbarung erwähnt, indem sie andeuteten, diese sei zu „Versuchszwecken" geschlossen worden.

(90) Schließlich handelt es sich um den ersten Fall von Geldbußen im Bankenbereich, was eine gewisse Milde im Hinblick auf die Schwere des Verstoßes gerechtfertigt erscheinen läßt.

(91) In diesem Fall gleichen die mildernden Umstände die erschwerenden Umstände aus —

HAT FOLGENDE VERORDNUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die auf der Eurocheque-Vereinbarung vom 19. und 20. Mai 1983 in Helsinki zwischen den französischen Kreditinstituten und der Eurocheque-Versammlung getroffene und vom 1. Dezember 1983 bis 27. Mai 1991 gültige Vereinbarung über die Annahme von auf ausländische Kreditinstitute gezogenen Eurocheques durch Händler in Frankreich verstieß gegen Artikel 85 Absatz 1 EWG-Vertrag.

Artikel 2

Dem Antrag auf Freistellung der in Artikel 1 genannten Vereinbarung gemäß Artikel 85 Absatz 3 EWG-Vertrag für den Zeitraum von ihrer Anmeldung am 16. Juli 1990 bis zu ihrer Aufhebung am 27. Mai 1991 wird nicht stattgegeben.

Artikel 3

(1) Wegen der in Artikel 1 genannten Zuwiderhandlung wird gegen das Groupement des Cartes Bancaires „CB" eine Geldbuße in Höhe von 5 000 000 ECU und gegen Eurocheque International SC eine Geldbuße in Höhe von 1 000 000 ECU festgesetzt.

[1] Abl. Nr. L 257 vom 21. 9. 1990, S. 13 (berichtigte Fassung).
[2] Slg. 1980, S. 1137, Entscheidungsgrund Nr. 10.
[3] Abl. Nr. L 92 vom 30. 3. 1985, S. 1 (siehe Ziffer 16.1.2).

(2) Dieser Betrag ist innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung auf das Konto der Kommission der Europäischen Gemeinschaften Nr. 310-0933000-43 bei der Banque Bruxelles Lambert, Agence Européenne, Rond Point Schuman 5, B-1040 Brüssel, zu überweisen. Nach Ablauf dieser Frist werden auf den Betrag dieser Geldbuße Zinsen zu dem Satz berechnet, den der Europäische Fonds für Währungspolitische Zusammenarbeit in seinen ECU-Geschäften am ersten Arbeitstag des Monats anwendet, in welchem diese Entscheidung erlassen wurde, zuzüglich dreieinhalb Prozentpunkte, entsprechend 13,75 %.

(3) Bei Begleichung der Geldbuße durch das Groupement des Cartes Bancaires „CB" in französischen Francs oder durch Eurocheque International SC in belgischen Francs erfolgt die Umrechnung zu dem am Vortag der Überweisung geltenden Kurs.

Artikel 4

Diese Entscheidung ist gerichtet an:

1. Groupement des Cartes Bancaires „CB",
   29, Rue de Lisbonne,
   F-75008 Paris;
2. Eurocheque International SC,
   Avenue Louise 327, b^te^ 1,
   B-1050 Brüssel.

Diese Entscheidung ist ein vollstreckbarer Titel im Sinne von Artikel 192 EWG-Vertrag.

Brüssel, den 25. März 1992

Für die Kommission

Leon BRITTAN

Vizepräsident