

Entscheidung des Europäischen Bürgerbeauftragten zur Beschwerde 1640/2007/GG gegen die Europäische Kommission

Entscheidung

Fall 1640/2007/GG - **Geöffnet am 05/07/2007** - **Entscheidung vom 23/07/2008**

Straßburg, den 23. Juli 2008

Sehr geehrte Frau B.,

am 12. Juni 2007 reichten Sie im Namen der Firma B. beim Europäischen Bürgerbeauftragten eine Beschwerde ein, die die Bearbeitung einer Wettbewerbsbeschwerde durch die Europäische Kommission betraf.

Am 5. Juli 2007 leitete ich die Beschwerde an den Präsidenten der Kommission weiter. Sie wurden darüber am selben Tag informiert.

Am 1. Oktober 2007 übermittelten Sie mir zusätzliche Informationen. Ich beantwortete Ihr Schreiben am 12. Oktober 2007.

Die Kommission übermittelte ihre Stellungnahme am 6. (englisches Original) bzw. 14. November 2007 (deutsche Übersetzung). Ich leitete diese am 16. November 2007 mit der Bitte um Anmerkungen an Sie weiter.

Am 7. Januar 2008 machten Sie eine Reihe von Anmerkungen. Sie teilten mir außerdem mit, dass Sie vor der Formulierung weiterer Anmerkungen die Antwort der Kommission auf eine von einem Mitglied des Europäischen Parlaments eingereichte Anfrage abzuwarten wünschten. In meiner Antwort vom 1. Februar 2008 bat ich Sie, mir etwaige weitere Anmerkungen von Ihrer Seite bis zum 31. März 2008 zukommen zu lassen.

Am 28. Februar 2008 teilte mir die Kommission mit, dass sie auf eine Antwort von Ihnen auf die Frage warte, ob sie eine endgültige Entscheidung treffen solle. Die Kommission fügte hinzu, dass Sie ersucht worden seien, diese Auskunft bis Ende Februar 2008 zu erteilen.

Am 26. März 2008 teilten Sie mir mit, dass Sie aufgrund Ihres Gesundheitszustands zu dem Zeitpunkt keine weiteren Anmerkungen machen könnten. Sie fügten indessen hinzu, dass Sie sich in Kürze äußern würden. In meiner Antwort von 7. April 2008 gab ich der Hoffnung Ausdruck, dass die in Ihrem Schreiben erwähnten gesundheitlichen Probleme rasch



vorübergehen würden. Ich räumte Ihnen ferner eine Frist bis zum 31. Mai 2008 für weitere Anmerkungen ein.

Am 10. April 2008 übermittelten Sie weitere Anmerkungen.

Am 17. April 2008 rief meine Dienststelle bei der Kommission an, um herauszufinden, in welcher Phase sich ihre Untersuchung befand. Während dieses Telefongesprächs erklärte die Kommission, sie habe ihre Entscheidung in diesem Fall getroffen und werde mir eine Kopie zuleiten.

Am 7. Mai 2008 erteilte die Kommission zusätzliche Auskünfte und übermittelte mir eine Kopie ihrer Entscheidung vom 15. April 2008 über die von Ihnen eingereichte Wettbewerbsbeschwerde.

Am 20. Mai 2008 machte ich Sie auf diese Entscheidung aufmerksam und ersuchte Sie, Anmerkungen dazu zu machen. Sie unterbreiteten Ihre Anmerkungen am 23. Juni 2008.

Mit diesem Schreiben möchte ich Ihnen die Ergebnisse der durchgeführten Untersuchungen mitteilen.

DIE BESCHWERDE

Vorgeschichte

Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine deutsche Firma, die früher im Ziegelhandel tätig war.

Durch eine am 29. April 1994 erlassene Entscheidung (1) (die „Entscheidung“) gewährte die Kommission vorbehaltlich mehrerer Auflagen und für einen Zeitraum von fünf Jahren (1992-1997) gemäß den Wettbewerbsvorschriften der EU eine Freistellung für eine Vereinbarung zwischen niederländischen Ziegelsteinherstellern, mit der Produktionskapazitäten verringert werden sollten, um ein Marktgleichgewicht herbeizuführen.

Im September 1999 reichte die Beschwerdeführerin bei der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission („GD Wettbewerb“) eine Beschwerde ein, in der sie behauptete, die betreffenden niederländischen Unternehmen und deren Verband hätten mehrere schwerwiegende Verstöße gegen Wettbewerbsvorschriften der EU begangen. Der Beschwerdeführerin zufolge verlor sie wegen dieser Verstöße ihr gesamtes Vermögen.

In dieser Beschwerde sprach die Beschwerdeführerin unter anderem die folgenden Punkte an:
- Punkt 2 der Entscheidung lautete wie folgt (Unterstreichungen hinzugefügt): "*Bei den von der Vereinbarung erfassten Erzeugnissen handelt es sich um Mauerwerkziegel, die aus einer vorgeformten, in einem Ofen gebrannten Tonmasse bestehen. Nicht von der Vereinbarung erfasst werden die teureren Fassadenziegel und Ziegel für den industriellen Gebrauch. Auf der Nachfrageseite wird im Allgemeinen zwischen drei Ziegelsteinsorten – einfache Ziegelsteine, Fassadenziegel und Ziegel für den industriellen Gebrauch – unterschieden. Die einfachen*



Ziegelsteine werden für normale Bauarbeiten, die teureren Fassadenziegel zur Verschönerung der Außenwände verwendet; Ziegelsteine für den industriellen Gebrauch müssen höheren Qualitätsanforderungen hinsichtlich ihrer Widerstandsfähigkeit und Haltbarkeit genügen. Auf der Angebotsseite ist hingegen ein relativ hohes Maß an Austauschbarkeit gegeben, so dass der gesamte Ziegelsteinmarkt als der sachlich relevante Markt eingestuft werden kann. " Der Beschwerdeführerin zufolge war die Vereinbarung jedoch auf Fassadenziegel angewandt worden.

- Punkt 45 der Entscheidung lautete wie folgt: „ *Die Anwendung dieser Vereinbarung darf nicht zu einem Informationsaustausch führen, der in mit Artikel 85 unvereinbare abgestimmte Verhaltensweisen münden könnte; daher haben die Unterzeichnerunternehmen jede Mitteilung von Einzelheiten über ihre Erzeugung und ihren Absatz von Ziegelsteinen untereinander oder über ein Vertrauensorgan oder sonstige Dritte zu unterlassen.* “ Die Beschwerdeführerin machte geltend, dass es zwischen den Unternehmen, die die von der Kommission freigestellte Vereinbarung unterzeichnet hatten, zu einem umfassenden Austausch von Informationen gekommen sei.

- Wenngleich die von der Kommission freigestellte Vereinbarung angeblich dazu diene, die Produktionskapazität zu verringern, seien an einem Standort in Belgien in der Nähe der niederländischen Grenze weitere Produktionskapazitäten geschaffen worden. Die Beschwerdeführerin fügte hinzu, dass außerdem während des Freistellungszeitraums in den Niederlanden 1996/1997 neue Produktionskapazitäten geschaffen worden seien.

Die Beschwerde 227/2001/GG

In einer im Februar 2001 beim Bürgerbeauftragten eingereichten Beschwerde (Beschwerde 227/2001/GG) behauptete die Beschwerdeführerin, die Kommission habe ihre Beschwerde nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums bearbeitet. Der Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung ein. Diese Untersuchung wurde im Juni 2001 abgeschlossen, ohne dass ein Missstand in der Verwaltungstätigkeit festgestellt wurde, da die Kommission nachweisen konnte, dass sie sich aktiv mit dem Fall befasste.

Der weitere Schriftwechsel zwischen der Kommission und der Beschwerdeführerin

Am 24. April 2003 übermittelte die Kommission der Beschwerdeführerin ein ausführliches Schreiben. Darin räumte sie ein, dass der Wortlaut von Punkt 2 ihrer Entscheidung zu Missverständnissen führen und die Annahme der Beschwerdeführerin unterstützen könnte, dass die Freistellung nicht für Fassadenziegel gelte. Die Kommission bestätigte jedoch, dass die niederländische Ziegelindustrie ihre Produktionskapazitäten mit ihrer Zustimmung verringert hatte. Dies gehe, so die Kommission, aus ihren Akten und aus der Entscheidung klar hervor. Die Kommission verwies ferner auf ein Schreiben, dass ihr 1992 von den anmeldenden Parteien übermittelt worden war. In diesem Schreiben hieß es, das „ *die vorgeschlagene Umstrukturierung ausschließlich Fassadenziegel ('gevelbakstenen') betrifft und dass sie auf keine anderen damit zusammenhängenden oder nicht zusammenhängenden Erzeugnisse oder Erzeugnisgruppen abzielt* “. Die Kommission erklärte zudem, dass die betreffende Vereinbarung die Parteien nicht daran hinderte, ihre Produktionskapazitäten außerhalb der Niederlande, beispielsweise in Belgien, auszuweiten. Sie fügte hinzu, die Vereinbarung sehe außerdem vor, dass die Verpflichtungen der Parteien im Rahmen der Vereinbarung „spätestens zum 30. September 1997“ auslaufen sollten.

Die Kommission kam zu dem Schluss, dass es keine ausreichenden Gründe gab, um dem



Antrag der Beschwerdeführerin stattzugeben, bemerkte jedoch, dass sie erst dann endgültig Stellung beziehen werde, wenn sie die Anmerkungen der Beschwerdeführerin erhalten habe.

Am 25. Juni 2003 übermittelte die Beschwerdeführerin ihre Anmerkungen zu diesem Schreiben. Sie wiederholte ihre Ansicht, dass Fassadenziegel nicht unter die Entscheidung fielen, und vertrat die Auffassung, dass die Erläuterungen der Kommission zu diesem Punkt eines europäischen Exekutivorgans unwürdig seien. Ihren Angaben zufolge verursachte die Vereinbarung, so wie sie tatsächlich durchgeführt wurde, Verluste für die Verbraucher in Höhe von 675 Mio. EUR. Die Beschwerdeführerin machte ferner geltend, dass die Schaffung neuer Produktionskapazitäten während des Freistellungszeitraums sowohl in den Niederlanden als auch in Belgien die Vereinbarung ad absurdum führe. Sie wies außerdem darauf hin, dass die Lagerbestände während des betreffenden Zeitraums zwar zugenommen hätten, die Preise jedoch nicht gefallen, sondern gestiegen seien. Ihr zufolge stiegen die Preise eines der beteiligten Unternehmen innerhalb von fünf Jahren um ca. 71 %, wobei die Gewinnspanne etwa 40 % betragen habe. Die Beschwerdeführerin bezog sich auch auf ein Schreiben der Rechtsanwälte einer der Parteien der Vereinbarung vom 22. Mai 2001. Ihrer Auffassung nach zeigte dieses Schreiben, das der Kommission zugeleitet worden war, dass die Vereinbarung dazu dienen sollte, Lieferprobleme zu verursachen, und dass somit beifällig akzeptiert worden sei, dass auf dem Markt tätige Dritte geschädigt werden könnten. Nach Ansicht der Beschwerdeführerin hätte unter diesen Umständen keine Freistellung gewährt werden dürfen. Die Beschwerdeführerin wies erneut auf den Informationsaustausch zwischen den Unternehmen hin, die die betreffende Vereinbarung unterzeichnet hatten. Ihrer Ansicht nach verstieß dieser Informationsaustausch eindeutig gegen die von der Kommission im Rahmen der Freistellung festgelegten Bedingungen. Die Beschwerdeführerin führte ebenfalls aus, dass die Verringerung der Produktionskapazität bereits 1990 vollzogen worden sei. Zu dem Zeitpunkt, als die Parteien ihre Vereinbarung bei der Kommission anmeldeten, sei die Sache also längst im Gange gewesen.

In einem am 22. April 2005 übermittelten Schreiben erläuterte die Kommission der Beschwerdeführerin erneut, warum ihrer Ansicht nach kein Anlass bestand, aktiv zu werden. Die Kommission stellte fest, dass ihr Schreiben das Schreiben vom 24. April 2003 ergänze und sich mit den im Schreiben der Beschwerdeführerin vom 25. Juni 2003 vorgebrachten Argumenten befasse. Zum Argument der Beschwerdeführerin, dass die Parteien der betreffenden Vereinbarung ihre Produktionskapazität im Gegensatz zum Zweck der besagten Vereinbarung aufgestockt hätten, vertrat die Kommission die Ansicht, dass diese Angelegenheit von den Parteien selbst geregelt werden müsse. In Bezug auf die unter die Vereinbarung fallenden Erzeugnisse argumentierte die Kommission auf der Grundlage des letzten Satzes von Punkt 2 ihrer Entscheidung, dass die Verringerung der Produktionskapazität für eine Art von Ziegeln eine Verringerung der Produktionskapazität auch für andere Ziegel nach sich ziehe. Was die Zusammenarbeit zwischen den Parteien der Vereinbarung betrifft, so erklärte die Kommission, dass sie einen rechtswidrigen Informationsaustausch nicht habe feststellen können. Nach Ansicht der Kommission war der Informationsaustausch, der stattgefunden hatte, nicht rechtswidrig, da nur Gesamtzahlen ausgetauscht wurden und diese Informationen den Parteien keine gegenseitige Kontrolle ihres Verhaltens ermöglichte. Zu den Preiserhöhungen während des betreffenden Zeitraums machte die Kommission geltend, dass sich diese auch



durch den seinerzeitigen Bauboom in den neuen deutschen Bundesländern erklären ließen. Zu der Behauptung der Beschwerdeführerin, sie sei einem Boykott der Parteien der betreffenden Vereinbarung zum Opfer gefallen, stellte die Kommission fest, dass die Beschwerdeführerin mit dieser Angelegenheit bereits nationale Gerichte befasst hatte. Nach Ansicht der Kommission bestand deshalb kein Gemeinschaftsinteresse an der Verfolgung dieser Angelegenheit.

Wie in ihrem Schreiben vom 24. April 2003 betonte die Kommission, dass sie erst dann endgültig Stellung beziehen werde, wenn sie die möglichen Äußerungen der Beschwerdeführerin zur Kenntnis genommen habe.

Am 19. Mai 2005 machte die Beschwerdeführerin Anmerkungen zu diesem Schreiben, in denen sie betonte, dass sie ihre Beschwerde aufrechtzuerhalten wünsche. Sie wiederholte noch einmal ihre Auffassung, dass die Produktionskapazität verringert worden sei, bevor die Vereinbarung angemeldet wurde. Sie machte geltend, dass Freistellungen nach dem Gemeinschaftsrecht nicht rückwirkend, also bereits vor dem Tag der Anmeldung, gelten könnten. In ihres Erachtens sei die Entscheidung somit hinfällig. Die Beschwerdeführerin betonte auch, dass die Verbraucher in Anbetracht der Preiserhöhungen nicht angemessen an dem aus der betreffenden Vereinbarung resultierenden Gewinn beteiligt worden seien, wie dies nach Artikel 81 Absatz 3 des EG-Vertrags vorgeschrieben sei.

Die Beschwerdeführerin forderte die Kommission auf, ihre Entscheidung aufzuheben oder aber auf die Einhaltung dieser Entscheidung und der damit verbundenen Auflagen zu achten. Sie verlangte ferner, dass der von den betroffenen Unternehmen erzielte zusätzliche Gewinn insoweit, als er die Teuerungsrate übersteige, an die Verbraucher zurückfließen müsse.

Die Beschwerde 3065/2005/GG

Am 20. September 2005 wandte sich die Beschwerdeführerin erneut an den Bürgerbeauftragten (Beschwerde 3065/2005/GG). Da sie den Bürgerbeauftragten um Hilfe bat, wurde das Schreiben als neue Beschwerde registriert. Da die Beschwerdeführerin den Bürgerbeauftragten ersuchte, die Kommission "zur Korrektur ihrer bisherigen Entscheidungen" aufzufordern, war sie offenbar mit dem sachlichen Inhalt des Standpunkts der Kommission nicht zufrieden und es ging ihr weniger um die Tatsache, dass sechs Jahre vergangen waren, seitdem sie ihre Beschwerde eingereicht hatte.

Aus den Schreiben der Kommission vom 24. April 2003 und 22. April 2005 ging jedoch eindeutig hervor, dass die Kommission zu der Wettbewerbsbeschwerde bisher noch keine endgültige Entscheidung getroffen hatte. Der Bürgerbeauftragte teilte der Beschwerdeführerin deshalb mit, dass keine hinreichenden Gründe für eine Untersuchung vorlagen.

Die Beschwerdeführerin wurde darüber aufgeklärt, dass sie die Möglichkeit habe, ihre Beschwerde erneut einzureichen, (1) wenn die Kommission ihre Wettbewerbsbeschwerde ablehnen sollte, oder (2) wenn die Kommission ihrer Ansicht nach die Angelegenheit nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums behandelte.

Die vorliegende Beschwerde

Am 12. Juni 2007 teilte die Beschwerdeführerin dem Bürgerbeauftragten mit, dass die Kommission ihr Schreiben vom 19. Mai 2005 noch immer nicht beantwortet habe. Sie ersuchte



deshalb den Bürgerbeauftragten, sich mit der Angelegenheit zu befassen.

Das ergänzende Schreiben der Beschwerdeführerin

Am 5. Juli 2007 ersuchte der Bürgerbeauftragte die Kommission um eine Stellungnahme zu der Beschwerde. Er wies darauf hin, dass die Beschwerdeführerin im Wesentlichen behaupte, die Kommission habe ihre Wettbewerbsbeschwerde nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums bearbeitet, nachdem sie ihr Schreiben vom 19. Mai 2005 erhalten hatte. Die Beschwerdeführerin wurde am selben Tag entsprechend unterrichtet.

Am 1. Oktober 2007 teilte die Beschwerdeführerin dem Bürgerbeauftragten mit, dass sie ein vom 3. September 2007 datiertes Schreiben der Kommission erhalten habe. In diesem Schreiben ging die Kommission auf die von der Beschwerdeführerin in ihrem Schreiben vom 19. Mai 2005 vorgebrachten Argumente ein und bekräftigte noch einmal ihre Auffassung, dass keine ausreichenden Gründe vorlagen, um dem Antrag der Beschwerdeführerin stattzugeben oder weitere Untersuchungen durchzuführen. Die Kommission bat die Beschwerdeführerin deshalb, ihr mitzuteilen, ob sie ihre Argumente aufrechtzuerhalten wünsche und ob sie auf einer förmlichen Entscheidung zu ihrer Beschwerde bestehe.

In ihrem Schreiben an den Bürgerbeauftragten vom 1. Oktober 2007 erklärte die Beschwerdeführerin, dass sie die Äußerungen der Kommission für wenig befriedigend halte. Sie wies darauf hin, dass der Bürgerbeauftragte ihre letzte Hoffnung sei, und appellierte an Letzteren, alle Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Entscheidung der Kommission zu nutzen. Die Beschwerdeführerin regte auch ein Treffen zur Besprechung der Angelegenheit an.

In seiner Antwort vom 12. Oktober 2007 erinnerte der Bürgerbeauftragte die Beschwerdeführerin daran, dass es im vorliegenden Fall darum gehe, dass die Kommission die Wettbewerbsbeschwerde nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums bearbeitet hatte, und dass er den sachlichen Inhalt des Standpunkts der Kommission erst beurteilen könne, wenn diese über den Fall entschieden habe. Der Bürgerbeauftragte wies auch darauf hin, dass seine Aufgabe darin besteht, mögliche Missstände in der Verwaltungstätigkeit zu untersuchen, aber nicht darin, anstehende Entscheidungen der Kommission zu beeinflussen.

Der Bürgerbeauftragte gab der Beschwerdeführerin zu verstehen, dass es somit zweckmäßig sein könnte, die Kommission um eine förmliche endgültige Entscheidung zu der Angelegenheit zu ersuchen. Er fügte hinzu, dass die Beschwerdeführerin diese Gelegenheit nutzen könnte, um der Kommission ihre Argumente erneut vorzutragen. Wenn die Kommission allerdings entscheide, die Wettbewerbsbeschwerde zurückzuweisen, könne diese Entscheidung vor Gericht angefochten werden oder es könne dazu eine weitere Beschwerde beim Bürgerbeauftragten eingereicht werden.

Der Bürgerbeauftragte fügte hinzu, dass er in Anbetracht vorstehender Ausführungen ein Treffen mit der Beschwerdeführerin zum derzeitigen Zeitpunkt nicht für erforderlich halte.

DIE UNTERSUCHUNG

Die Stellungnahme der Kommission



In ihrer Stellungnahme äußerte sich die Kommission wie folgt:

Nach Eingang der Wettbewerbsbeschwerde der Beschwerdeführerin vom 17. September 1999 habe die GD Wettbewerb die niederländische Wettbewerbsbehörde konsultiert und formelle Auskunftersuchen an den niederländischen Ziegelherstellerverband KNB (dreimal) sowie an einzelne Ziegelhersteller in den Niederlanden (48), in Belgien (16) und in Deutschland (55) gerichtet.

Am 24. April 2003 habe die Kommission die Beschwerdeführerin über die Ergebnisse ihrer Untersuchung und ihre Absicht, die Beschwerde abzulehnen, informiert. Die Beschwerdeführerin habe am 25. Juni 2003 geantwortet und die Schlussfolgerungen der Kommission angefochten.

Am 22. April 2005 habe die Kommission ein weiteres Schreiben geschickt, in dem sie auf die Argumente der Beschwerdeführerin eingegangen sei. Sie habe die Beschwerdeführerin erneut über ihre Absicht informiert, die Beschwerde abzulehnen. Die Beschwerdeführerin habe am 19. Mai 2005 geantwortet.

Die Kommission bedaure es, dass sie das Schreiben der Beschwerdeführerin vom 19. Mai 2005 nicht beantwortet habe, obwohl der Inhalt dieses Schreibens weitgehend identisch war mit dem des vorhergehenden Schreibens vom 25. Juni 2003 und die Beschwerdeführerin über die Absicht der Kommission, die Beschwerde abzulehnen, bereits unterrichtet war.

Am 3. September 2007 habe die Kommission der Beschwerdeführerin geschrieben. Sie habe das Schreiben der Beschwerdeführerin vom 19. Mai 2005 beantwortet und sie gefragt, ob sie auf einer förmlichen Entscheidung über ihre Beschwerde bestehe.

Am 20. September 2007 habe die GD Wettbewerb ein Telefongespräch mit der Beschwerdeführerin geführt. Die betreffende Dienststelle habe der Beschwerdeführerin erklärt, sie habe die Absicht, der Kommission eine Entscheidung zur Ablehnung der Beschwerde vorzuschlagen. Am 28. September 2007 habe die Kommission dem Antrag der Beschwerdeführerin auf eine Fristverlängerung bis zum 31. Dezember 2007 für die Entscheidung darüber, ob sie eine endgültige Entscheidung wünsche oder nicht, stattgegeben.

Der Grund, warum die Kommission zunächst die Bestätigung benötigte, dass die Beschwerdeführerin eine endgültige Entscheidung über ihre Beschwerde wünsche, liege darin, dass Beschwerdeführer in vielen Fällen gar keine formelle (Ablehnungs-)Entscheidung wünschten, da eine solche Entscheidung für sie bei zivilrechtlichen Verfahren hinderlich sein könnte. Gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EG) des Rates Nr. 1/2003 vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (2) könnten einzelstaatliche Richter keine Entscheidungen treffen, die Kommissionsentscheidungen zuwiderlaufen.

Sofern die Beschwerdeführerin ihr nicht bis zum 31. Dezember 2007 mitteile, dass sie keine endgültige Entscheidung wünsche, werde die Kommission voraussichtlich eine endgültige



Entscheidung treffen und sie der Beschwerdeführerin Anfang 2008 mitteilen.

Die Anmerkungen der Beschwerdeführerin

Am 7. Januar 2008 übermittelte die Beschwerdeführerin dem Bürgerbeauftragten einige Anmerkungen. Sie argumentierte, der Kommission sei bereits seit Oktober 1999 bekannt gewesen, dass die Freistellung missbräuchlich für Fassadenziegel benutzt worden sei. Sie fügte hinzu, dass sie bereits im Juni 2001 den Beweis erbracht habe, dass die Unternehmen, die die betreffende Vereinbarung unterzeichnet hatten, die freigestellten Erzeugnisse, d.h. Mauerwerksziegel, nur in sehr geringem Umfang herstellten. Der Beschwerdeführerin zufolge hatte sie der Kommission im Oktober 2001 ebenfalls einen Nachweis dafür vorgelegt, dass die Vereinbarung Lieferengpässe bezweckte. Die von der Kommission durchgeführte Branchenuntersuchung sei somit überflüssig gewesen und habe wertvolle Ressourcen gebunden.

Am 10. April 2008 übermittelte die Beschwerdeführerin zusätzliche Anmerkungen.

In diesen Anmerkungen äußerte sie sich unter anderem wie folgt:

- In der Entscheidung habe es geheißen, dass Fassadenziegel von ihr nicht erfasst würden. Punkt 7 der Entscheidung, in dem es um den sinkenden Verbrauch gehe, enthalte die folgende Erläuterung: „*Wegen der Preisvorteile der alternativen Baumaterialien und ihrer besseren technischen Eigenschaften werden die tragenden Wände aus Stein in immer stärkerem Maße durch Beton und Stahl ersetzt und Platten anstelle von Fassadenziegeln verwendet, so dass ein Ende dieser Entwicklung noch nicht abzusehen ist.*“ Dies habe sich eindeutig auf Mauerwerksziegel bezogen, da nur diese Ziegel mit den vorstehend erwähnten anderen Baustoffen im Wettbewerb stünden.
- Wären auch Fassadenziegel Teil der Vereinbarung, hätte die Kommission zumindest die angrenzenden Ziegemärkte in der Bundesrepublik Deutschland und den gesamten belgischen Markt in ihre Analyse einbeziehen müssen, da Fassadenziegel in der EU in einem Umkreis von 700 km angeboten und gehandelt würden. Außerdem seien aus Sicht der Verbraucher Mauerwerksziegel und Fassadenziegel keineswegs austauschbar.
- Die Ziegelindustrie habe sich im Gegensatz zu dem, was in der Entscheidung festgestellt werde, in den 1980er Jahren hervorragend entwickelt. Der Absatz niederländischer Ziegel sei von 1,138 Mio. im Jahre 1985 kontinuierlich bis auf 1,554 Mio. im Jahre 1990 gestiegen. Eine erste Preiserhöhung um 7,1 %, die zum Jahreswechsel 1990/1991 erfolgte, sei mit einem Hinweis auf die Umstrukturierungskosten gerechtfertigt worden. Eine zweite Preiserhöhung um 7,3 %, die zum Jahreswechsel 1991/1992 vorgenommen wurde, sei ebenfalls mit einem Hinweis auf die Umstrukturierungskosten gerechtfertigt worden. In der Zeit von 1990 bis 1993 seien die Preise um 30,2 % gestiegen. Eine den Wettbewerb beschränkende Vereinbarung sei also nicht notwendig gewesen. Die Kommission habe es versäumt, die entsprechenden Daten zu überprüfen.
- Die Freistellung sei am 10. September 1992, d.h. zwei Jahre nach Vollzug der Produktionsstilllegungen, beantragt worden.

Weitere Untersuchungen *Ersuchen um zusätzliche Auskünfte*

Am 28. Februar 2008 hatte die Kommission dem Bürgerbeauftragten mitgeteilt, dass sie immer noch auf eine Antwort der Beschwerdeführerin auf die Frage warte, ob sie eine endgültige Entscheidung treffen solle. Die Kommission fügte hinzu, dass die Beschwerdeführerin gebeten



worden sei, diese Antwort bis Ende Februar 2008 zu übermitteln.

Am 17. April 2008 rief die Dienststelle des Bürgerbeauftragten, da keine weiteren Informationen zu dieser Frage vorlagen, bei der Kommission an, um herauszufinden, in welcher Phase sich ihre Untersuchung befand. Während dieses Telefongesprächs erklärte die Kommission, dass sie in diesem Fall eine Entscheidung getroffen habe und dem Bürgerbeauftragten eine Kopie zuleiten werde.

Das Schreiben der Kommission vom 7. Mai 2008

Am 7. Mai 2008 teilte die Kommission dem Bürgerbeauftragten mit, dass die Beschwerdeführerin ihren Wunsch nach einer endgültigen Entscheidung am 20. Februar 2008 bestätigt habe. Die Kommission übermittelte dem Bürgerbeauftragten außerdem eine Kopie ihrer Entscheidung vom 15. April 2008 über die von der Beschwerdeführerin eingereichte Wettbewerbsbeschwerde.

In ihrer Entscheidung vom 15. April 2008 teilte die Kommission der Beschwerdeführerin mit, dass kein Gemeinschaftsinteresse an weiteren Untersuchungen zu dieser Angelegenheit gegeben sei und sie ihre Wettbewerbsbeschwerde deshalb abweise. In ihrer Entscheidung machte die Kommission unter anderem geltend, (i) dass die Beschwerdeführerin keine Beweismittel vorgelegt habe, um ihr Argument, dass die Verringerung der Produktionskapazität bereits 1990 erfolgte, zu untermauern, (ii) dass die Beschwerdeführerin sich an dem zu der Entscheidung von 1994 führenden Verfahren nicht beteiligt habe, wenngleich dies möglich gewesen wäre, und (iii) dass der Fall einen Sachverhalt aus dem Jahre 1994 betreffe.

Am 20. Mai 2008 machte der Bürgerbeauftragte die Beschwerdeführerin auf diese Entscheidung aufmerksam und ersuchte sie, Anmerkungen dazu zu machen.

Die Anmerkungen der Beschwerdeführerin

In ihren Anmerkungen machte die Beschwerdeführerin deutlich, dass sie mit der von der Kommission getroffenen Entscheidung nicht einverstanden war.

DIE ENTSCHEIDUNG

1 Der Sachverhalt

1.1 Bei der Beschwerdeführerin handelt es sich um eine deutsche Firma, die früher im Ziegelhandel tätig war.

1.2 Durch eine am 29. April 1994 erlassene Entscheidung (3) (die „Entscheidung“) gewährte die Kommission vorbehaltlich mehrerer Auflagen und für einen Zeitraum von fünf Jahren (1992-1997) gemäß den Wettbewerbsvorschriften der EU eine Freistellung für eine Vereinbarung zwischen niederländischen Ziegelsteinherstellern, mit der Produktionskapazitäten verringert werden sollten, um ein Marktgleichgewicht herbeizuführen.

1.3 Im September 1999 reichte die Beschwerdeführerin bei der Generaldirektion Wettbewerb der Kommission („GD Wettbewerb“) eine Beschwerde ein, in der sie behauptete, die betreffenden niederländischen Unternehmen und deren Verband hätten mehrere schwerwiegende Verstöße gegen Wettbewerbsvorschriften der EU begangen.



1.4 In einer im Februar 2001 beim Bürgerbeauftragten eingereichten Beschwerde (Beschwerde 227/2001/GG) behauptete die Beschwerdeführerin, die Kommission habe ihre Wettbewerbsbeschwerde nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums bearbeitet. Der Bürgerbeauftragte leitete eine Untersuchung ein. Diese Untersuchung wurde im Juni 2001 abgeschlossen, ohne dass ein Missstand in der Verwaltungstätigkeit festgestellt wurde, da die Kommission nachweisen konnte, dass sie sich aktiv mit dem Fall befasste.

1.5 Am 24. April 2003 übermittelte die Kommission der Beschwerdeführerin ein ausführliches Schreiben. Darin vertrat sie die Auffassung, dass es keine ausreichenden Gründe gab, um dem Antrag der Beschwerdeführerin stattzugeben, bemerkte jedoch, dass sie erst dann endgültig Stellung beziehen werde, wenn sie die Anmerkungen der Beschwerdeführerin erhalten habe.

1.6 Am 25. Juni 2003 übermittelte die Beschwerdeführerin ihre Anmerkungen zu diesem Schreiben. Sie wiederholte darin ihre Ansicht, dass gegen Wettbewerbsvorschriften der EU verstoßen worden sei.

1.7 In einem am 22. April 2005 übermittelten Schreiben erläuterte die Kommission der Beschwerdeführerin erneut, dass ihrer Ansicht nach kein Gemeinschaftsinteresse an der Verfolgung dieser Angelegenheit bestehe. Wie in ihrem Schreiben vom 24. April 2003 betonte die Kommission, dass sie erst dann endgültig Stellung beziehen werde, wenn sie die möglichen Äußerungen der Beschwerdeführerin zur Kenntnis genommen habe.

1.8 Am 19. Mai 2005 machte die Beschwerdeführerin Anmerkungen zu diesem Schreiben, in denen sie betonte, dass sie ihre Beschwerde aufrechtzuerhalten wünsche.

1.9. Am 20. September 2005 wandte sich die Beschwerdeführerin erneut an den Bürgerbeauftragten (Beschwerde 3065/2005/GG). Da sie den Bürgerbeauftragten ersuchte, die Kommission "zur Korrektur ihrer bisherigen Entscheidungen" aufzufordern, war sie offenbar mit dem sachlichen Inhalt des Standpunkts der Kommission nicht zufrieden und es ging ihr weniger um die Tatsache, dass sechs Jahre vergangen waren, seitdem sie ihre Beschwerde eingereicht hatte. Aus den Schreiben der Kommission vom 24. April 2003 und 22. April 2005 ging jedoch eindeutig hervor, dass die Kommission zu der Wettbewerbsbeschwerde bisher noch keine endgültige Entscheidung getroffen hatte. Der Bürgerbeauftragte teilte der Beschwerdeführerin deshalb mit, dass keine hinreichenden Gründe für eine Untersuchung vorlagen. Die Beschwerdeführerin wurde darüber aufgeklärt, dass sie die Möglichkeit habe, ihre Beschwerde erneut einzureichen, (1) wenn die Kommission ihre Wettbewerbsbeschwerde ablehnen sollte, oder (2) wenn die Kommission ihrer Ansicht nach die Angelegenheit nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums behandelte.

1.10 Am 12. Juni 2007 teilte die Beschwerdeführerin dem Bürgerbeauftragten mit, dass die Kommission ihr Schreiben vom 19. Mai 2005 noch immer nicht beantwortet habe. Sie ersuchte deshalb den Bürgerbeauftragten, sich mit der Angelegenheit zu befassen.

2 Der Umfang der vorliegenden Untersuchung

2.1 Der Bürgerbeauftragte ging davon aus, dass die Beschwerdeführerin im Wesentlichen



behauptete, die Kommission habe ihre Wettbewerbsbeschwerde nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums bearbeitet, nachdem sie ihr Schreiben vom 19. Mai 2005 erhalten hatte. Er beschloss deshalb, zu dieser Behauptung eine Untersuchung einzuleiten. Die Beschwerdeführerin wurde darüber am selben Tag informiert.

2.2 Am 15. April 2008 traf die Kommission eine förmliche Entscheidung, mit der die Wettbewerbsbeschwerde der Beschwerdeführerin abgewiesen wurde. In ihren am 23. Juni 2008 übermittelten Anmerkungen machte die Beschwerdeführerin deutlich, dass sie mit der von der Kommission getroffenen Entscheidung nicht einverstanden war.

2.3 Angesichts der ihm bisher vorliegenden Beweismittel ist der Bürgerbeauftragte der Auffassung, dass eine Untersuchung des sachlichen Inhalts der Entscheidung der Kommission gerechtfertigt wäre. Seines Erachtens wäre es jedoch nicht zweckmäßig, diese Angelegenheit im Rahmen der vorliegenden Untersuchung zu behandeln, die sich auf die Zeit konzentriert, die die Kommission für die Bearbeitung der Wettbewerbsbeschwerde der Beschwerdeführerin benötigte. Der Bürgerbeauftragte wird das Schreiben der Beschwerdeführerin vom 23. Juni 2008 deshalb als neue Beschwerde registrieren.

2.4 In der vorliegenden Untersuchung geht es somit nur um die Behauptung, zu der die Kommission im Schreiben des Bürgerbeauftragten betreffend die Einleitung der Untersuchung um eine Stellungnahme gebeten wurde.

3 Die Behauptung, die Wettbewerbsbeschwerde sei nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums bearbeitet worden

3.1 In ihrer Beschwerde beim Bürgerbeauftragten vom 12. Juni 2007 behauptete die Beschwerdeführerin, die Kommission habe ihre Wettbewerbsbeschwerde nicht innerhalb eines angemessenen Zeitraums bearbeitet, nachdem sie ihr Schreiben vom 19. Mai 2005 erhalten hatte.

3.2 In ihrer Stellungnahme bedauerte es die Kommission, dass sie das Schreiben der Beschwerdeführerin vom 19. Mai 2005 nicht beantwortet hatte, obwohl der Inhalt dieses Schreibens weitgehend identisch war mit dem des vorhergehenden Schreibens vom 25. Juni 2003 und die Beschwerdeführerin über die Absicht der Kommission, die Beschwerde abzulehnen, bereits unterrichtet war. Die Kommission wies darauf hin, dass sie der Beschwerdeführerin am 3. September 2007 geschrieben hatte. Mit diesem Schreiben beantwortete die Kommission das Schreiben der Beschwerdeführerin vom 19. Mai 2005 und fragte sie, ob sie auf einer förmlichen Entscheidung über ihre Beschwerde bestehe.

Die Kommission erläuterte, dass der Grund, warum sie zunächst die Bestätigung benötigte, dass die Beschwerdeführerin eine endgültige Entscheidung über ihre Beschwerde wünschte, darin lag, dass Beschwerdeführer in vielen Fällen gar keine formelle (Ablehnungs-)Entscheidung wünschen, da eine solche Entscheidung für sie bei zivilrechtlichen Verfahren hinderlich sein könnte. Gemäß Artikel 16 Absatz 1 der Verordnung (EG) des Rates Nr. 1/2003 vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln (4) können einzelstaatliche Richter keine Entscheidungen treffen, die Kommissionsentscheidungen zuwiderlaufen.



3.3 Am 28. Februar 2008 hatte die Kommission dem Bürgerbeauftragten mitgeteilt, dass sie immer noch auf eine Antwort der Beschwerdeführerin auf die Frage warte, ob sie eine endgültige Entscheidung treffen solle. Die Kommission fügte hinzu, dass die Beschwerdeführerin gebeten worden sei, diese Antwort bis Ende Februar 2008 zu übermitteln.

3.4 Am 7. Mai 2008 teilte die Kommission dem Bürgerbeauftragten mit, dass die Beschwerdeführerin ihren Wunsch nach einer endgültigen Entscheidung am 20. Februar 2008 bestätigt habe. Sie übermittelte dem Bürgerbeauftragten außerdem eine Kopie ihrer Entscheidung vom 15. April 2008 über die von der Beschwerdeführerin eingereichte Wettbewerbsbeschwerde.

3.5 In ihren Anmerkungen äußerte sich die Beschwerdeführerin nicht speziell zu der Zeit, die die Kommission gebraucht hatte, um diese Entscheidung zu treffen.

3.6 Der Bürgerbeauftragte nimmt erfreut zur Kenntnis, dass die Kommission rasch handelte, nachdem sie auf die vorliegende Beschwerde aufmerksam gemacht worden war. Es trifft zu, dass noch mehrere Monate vergingen, bis die Kommission schließlich am 15. April 2008 ihre Entscheidung über die Wettbewerbsbeschwerde der Beschwerdeführerin traf. Die Kommission hat jedoch erläutert, warum sie es für notwendig hielt, zunächst einmal festzustellen, dass die Beschwerdeführerin tatsächlich eine förmliche Entscheidung über ihre Wettbewerbsbeschwerde wünschte. Der Bürgerbeauftragte hält die Erläuterung der Kommission für einleuchtend. Er stellt ferner fest, dass die Beschwerdeführerin gegen die Vorgehensweise der Kommission keine Einwände erhob.

3.7 Allerdings ist für den Bürgerbeauftragten nur sehr schwer nachzuvollziehen, warum die Kommission nicht viel früher tätig wurde. In ihrem Schreiben an die Beschwerdeführerin vom 22. April 2005 betonte die Kommission, dass sie eine endgültige Entscheidung erst treffen werde, nachdem sie mögliche Äußerungen der Beschwerdeführerin zur Kenntnis genommen habe. Die Beschwerdeführerin übermittelte ihre Anmerkungen am 19. Mai 2005. Sobald sie dieses Schreiben erhalten hatte, war die Kommission folglich in der Lage, die notwendigen Schritte zu unternehmen, um eine endgültige Entscheidung über die Wettbewerbsbeschwerde der Beschwerdeführerin herbeizuführen. Derartige Schritte wurden jedoch offensichtlich erst unternommen, nachdem die Kommission vom Bürgerbeauftragten auf die vorliegende Beschwerde aufmerksam gemacht worden war.

3.8. Die Kommission hat keinerlei Erklärung gegeben, die diese Verzögerung rechtfertigen könnte. Der Bürgerbeauftragte stellt fest, dass die Kommission ihr Bedauern über die eingetretene Verzögerung zum Ausdruck gebracht hat. Seiner Ansicht nach kann dies jedoch nicht als eine zufrieden stellende Reaktion gelten. Wenn, wie im vorliegenden Fall, erhebliche Verzögerungen eintreten, ist nach Auffassung des Bürgerbeauftragten gemäß den Grundsätzen der guten Verwaltungspraxis zumindest eine Entschuldigung bei dem betroffenen Bürger angebracht.

3.9 Der Bürgerbeauftragte stellt indessen fest, dass es der Beschwerdeführerin in erster Linie



um den sachlichen Inhalt der Entscheidung der Kommission und nicht um verfahrenstechnische Aspekte geht. Da der Inhalt der Entscheidung der Kommission in einer gesonderten Untersuchung geprüft werden soll, hält der Bürgerbeauftragte in Bezug auf den vorliegenden Fall keine weiteren Maßnahmen für notwendig.

4 Schlussfolgerung

Angesichts der vorstehenden Ausführungen ist der Bürgerbeauftragte der Ansicht, dass in Bezug auf den vorliegenden Fall keine weiteren Maßnahmen erforderlich sind.

Der Präsident der Europäischen Kommission wird über diese Entscheidung ebenfalls unterrichtet werden.

Mit freundlichen Grüßen

Professor Dr. P. Nikiforos DIAMANDOUROS

(1) ABI. L 131 von 1994, S. 15.

(2) ABI. L 1 von 2003, S. 1.

(3) ABI. L 131 von 1994, S. 15.

(4) ABI. L 1 von 2003, S. 1.