

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

11. december 2007\*

I sag C-280/06,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Consiglio di Stato (Italien), ved kendelse af 8. november 2005, indgået til Domstolen den 27. juni 2006, i sagerne

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**

mod

**Ente tabacchi italiani — ETI SpA**

**Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH,  
Philip Morris Products Inc., Philip Morris International Management SA**

og

**Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH,  
Philip Morris Products Inc., Philip Morris International Management SA**

\* Processprog: tysk.

mod

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,**

**Ente tabacchi italiani — ETI SpA**

og

**Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH,  
Philip Morris Products Inc., Philip Morris International Management SA**

mod

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,**

**Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato,**

**Ente tabacchi italiani — ETI SpA,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene P. Jann, C.W.A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis og U. Löhmus samt dommerne E. Juhász, A. Borg Barthet, M. Ilešič (refererende dommer), J. Klučka, E. Levits og A. Ó Caoimh,

I - 10926

generaladvokat: J. Kokott  
justitssekretær: fuldmægtig B. Fülöp,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 15. maj 2007,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Ente tabacchi italiani — ETI SpA ved avvocati S. D'Alberti, A. Clarizia og L. D'Amario
  
- Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH, Philip Morris Products Inc. og Philip Morris International Management SA ved avvocati L. Di Via, C. Tesauro og P. Leone
  
- den italienske regering ved I.M. Bragulia og F. Arena, som befuldmægtigede, bistået af avvocato dello Stato D. Del Gaizo
  
- Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved F. Castillo de la Torre og V. Di Bucci, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 3. juli 2007,

afsagt følgende

## Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 81 EF ff. og de almindelige fællesskabsretlige grundsætninger.
  
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med sager mellem Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (herefter »konkurrencestyrelsen«), Ente tabacchi italiani — ETI SpA, Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH, Philip Morris Products Inc. og Philip Morris International Management SA (herefter, for de fem sidstnævnte selskaber under ét, »selskaber i Philip Morris-koncernen«) samt Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (uafhængigt organ, som forvalter statsmonopolerne, herefter »AAMS«) vedrørende en aftale om salgsprisen på cigaretter.

## Retsforskrifter

- 3 I italiensk ret indeholder lov nr. 287 af 10. oktober 1990 om beskyttelse af den frie konkurrence og markedet (norme per la tutela della concorrenza e del mercato, GURI (italiensk Lovtidende) nr. 240 af 13.10.1990, s. 3, herefter »lov nr. 287/90«) bl.a. i afsnit I følgende forskrifter:

»*Artikel 1*

[...]

1. Bestemmelserne i denne lov, der er vedtaget i henhold til forfatningens artikel 41 og til beskyttelse og tilsikring af retten til erhvervsmæssige initiativer, finder anvendelse på aftaler, misbrug af dominerende stilling og virksomhedssammenlutninger, som ikke falder inden for anvendelsesområdet for artikel 65 og/eller 66 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab, artikel 85 og/eller 86 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF), EØF's forordninger eller fællesskabsakter med tilsvarende retsvirkninger.

[...]

4. Fortolkningen af de i dette afsnit indeholdte retsforskrifter skal ske i henhold til principperne i De Europæiske Fællesskabers retsorden på det konkurrenceretlige område.

*Artikel 2*

[...]

1. Ved aftaler forstås aftaler og/eller samordnet praksis mellem virksomheder samt vedtagelser inden for konsortier, sammenslutninger af virksomheder og andre lignende organer, selv om disse er vedtaget i henhold til vedtægtsbestemmelser eller administrative bestemmelser.

2. Aftaler mellem virksomheder, som har til formål eller til virkning at hindre, begrænse eller væsentligt fordreje konkurrencen på det nationale marked eller på en betydelig del heraf, er forbudt, herunder sådanne som består i

- a) direkte eller indirekte fastsættelse af købs- eller salgspriser eller andre aftalebetingelser
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- b) hindring eller begrænsning af produktion, afsætning eller adgang til markedet, investeringer, teknisk udvikling eller teknologisk fremskridt
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- c) opdeling af markeder eller forsyningskilder
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- d) anvendelse af objektivt set ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved uretmæssigt stilles ringere i konkurrencen
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- e) at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handels sædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand.

3. Aftaler, som er forbudt, er ugyldige i enhver henseende.«

- 4 Lovens afsnit II angår den styrelse, som er oprettet ved lovens artikel 10, stk. 1. I lovens artikel 15, stk. 2, der står i afsnit II, bestemmes følgende:

»I tilfælde af, at konkurrencestyrelsen konstaterer [...] en overtrædelse af artikel 2 eller 3, fastsætter den en frist, inden for hvilken de pågældende virksomheder og enheder skal bringe overtrædelsen til ophør. Ved alvorlige overtrædelser har den endvidere mulighed for alt efter overtrædelsens alvor og varighed at træffe bestemmelse om pålæg af en administrativ bøde på op til 10% af den omsætning, som virksomheden eller enheden har haft i det seneste regnskabsår forud for fremsættelsen af opfordringen, og fastsætter de frister, inden for hvilke virksomheden skal betale bøden.«

- 5 Artikel 31, som står i afsnit VI i lov nr. 287/90, fastsætter følgende:

»Administrative bøder for overtrædelse af bestemmelserne i denne lov er, såfremt de finder anvendelse, undergivet bestemmelserne i kapitel I, afsnit I og II, i lov nr. 689 af 24. november 1981.«

- 6 Den 8. december 1927 udstedtes kongeligt lovdekret nr. 2258 om oprettelse af AAMS (Regio decreto-legge istitutivo dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, GURI nr. 288 af 14.12.1927). Dette statslige forvaltningsorgan, som sorterede under Økonomi- og Finansministeriet, var indtil februar 1999 betroet forvaltningen af tobaksmonopolet. AAMS udøver fortsat offentlige opgaver i

tobakssektoren. Organet varetager desuden en forretningsmæssig virksomhed i spillesektoren, navnlig lotterier. AAMS er såvel forvaltningsteknisk som økonomisk uafhængigt, men udgør ikke en selvstændig juridisk person.

- 7 Med virkning fra den 1. marts 1999 blev samtlige aktiviteter med fremstilling og salg i tobakssektoren, som indtil da varetoges af AAMS, overdraget til et andet offentligt organ, som blev oprettet ved lovdekret nr. 283 af 9. juli 1998 om oprettelse af kontoret for italiensk tobak (Istituzione dell'Ente tabacchi italiani, GURI nr. 190 af 17.8.1998, s. 3, herefter »lovdekret nr. 283/98«). Det nævnte organ modtog AAMS' aktiver og passiver vedrørende de aktivitetsformer, som var blevet overladt det. Ved bestyrelsens afgørelse af 23. juni 2000 blev det omdannet til et aktieselskab med navnet Ente tabacchi italiani — ETI SpA (herefter »ETI«). Dette selskabs kapital ejedes oprindeligt 100% af Økonomi- og Finansministeriet. Efter en udbudsprocedure iværksat af ministeriet i 2003 blev ETI privatiseret og blev nu fuldstændig kontrolleret af British American Tobacco plc (herefter »BAT«), et engelsk holdingselskab i koncernen BAT-British American Tobacco.

## Hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

- 8 Efter afslutningen af en undersøgelse indledt i juni 2001 fastslog konkurrencestyrelsen ved afgørelse af 13. marts 2003, at selskaberne i Philip Morris-koncernen, først med AAMS, herefter med Ente tabacchi italiani og endelig med ETI havde indgået og gennemført en aftale med det formål og den virkning, at der indtrådte en fordrejning af konkurrencen på salgsprisen for cigaretter på det nationale marked i tidsrummet 1993-2001, hvilket var en overtrædelse af artikel 2, stk. 2, litra a) og b), i lov nr. 287/90. Myndigheden pålagde administrative bøder på i alt 50 mio. EUR hvad angår selskaberne i Philip Morris-koncernen og 20 mio. EUR hvad angår ETI.



- 9 I afgørelsen gjorde konkurrencestyrelsen ETI ansvarlig for den adfærd, som var begået af AAMS inden den 1. marts 1999, med den begrundelse, at sidstnævnte, så snart Ente tabacchi italiani — senere ETI — var blevet operationel, ophørte med at udøve aktiviteter med fremstilling og salg i tobakssektoren. Under disse omstændigheder, og selv om der toges hensyn til, at AAMS ikke var ophørt med at eksistere, var ETI, i medfør af kriteriet om økonomisk kontinuitet, efterfølger for AAMS.
- 10 Denne afgørelse blev anfægtet af samtlige berørte virksomheder ved Tribunale amministrativo regionale del Lazio. Retten forkastede søgsmålet fra selskaberne i Philip Morris-koncernen, men gav ETI delvis medhold i sagen, idet retten ophævede afgørelsen, for så vidt som ETI heri blev pålagt ansvaret for de af AAMS begåede forhold. Ved påkendelsen lagde Tribunale kriteriet om personligt ansvar til grund.
- 11 Dommene afsagt af Tribunale amministrativo regionale del Lazio blev anket til Consiglio di Stato. Først forkastede denne ret den 8. november 2005 søgsmålene fra ETI og selskaberne i Philip Morris-koncernen, for så vidt som disse bestred, at der skulle foreligge en overtrædelse af konkurrencereglerne. Med hensyn til tilregnelsen af AAMS' adfærd til ETI har Consiglio di Stato i forelæggelseskendelsen bemærket, at overdragelsen af virksomhedsaktiviteterne fra AAMS til Ente tabacchi italiani indebar en klar afbrydelse af den forudgående organisatoriske og driftsmæssige model. Denne model var, før de pågældende aktiviteter blev overdraget til Ente tabacchi italiani, det senere ETI, kendetegnet ved, at AAMS i sin egenskab af administration, der var uafhængig af staten, blev tildelt en række økonomiske opgaver og offentlige administrative funktioner, således at der blev skabt en uundgåelig afhængighed af den politisk administrative magt. Denne forbindelse genfandtes ikke i den nye enhed, som udelukkende udøver virksomhedsaktiviteter. Den forelæggende ret har videre anført, at AAMS, selv om den ikke længere udøver virksomhedsaktiviteter i tobakssektoren, fortsat udøver en økonomisk aktivitet, der er omfattet af konkurrenceretten. Ifølge Consiglio di Stato taler disse særenheder mod at anvende kriteriet om økonomisk kontinuitet.

12 Consiglio di Stato har dog fundet det hensigtsmæssigt at forelægge Domstolen spørgsmål vedrørende de kriterier, som bør anvendes inden for rammerne af Fællesskabets konkurrenceret, som der henvises til i artikel 1, stk. 4, i lov nr. 287/90. Retten har derfor besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

- »1) Hvilket kriterium skal i henhold til traktatens artikel 81 [EF] ff. og fællesskabsrettens almene principper anvendes med henblik på identificering af den virksomhed, som skal pålægges en sanktion for overtrædelse af de konkurrenceretlige regler, i det tilfælde, hvor den endelige del af adfærden i forbindelse med en adfærd, der straffes samlet, er iværksat af en virksomhed, som inden for den pågældende økonomiske sektor har efterfulgt den oprindelige virksomhed, når den oprindelige virksomhed ikke længere er aktiv som erhvervsvirksomhed, i hvert fald ikke i den økonomiske sektor, der er påvirket af sanktionen, selv om virksomheden stadig eksisterer?
- 2) Tilkommer det den administrative myndighed, som er kompetent ved anvendelse af konkurrencereglerne, som led i identificeringen af det retssubjekt, som skal pålægges en sanktion, frit at vurdere, om der, også når den oprindelige juridiske person forsat eksisterer på tidspunktet for afgørelsen, foreligger sådanne omstændigheder, som begrundes, at den økonomiske efterfølger tilregnes ansvaret for konkurrenceretlige overtrædelser, som den forudgående juridiske person har begået, for at konkurrencereglernes effektive virkning ikke skades af ændringer, der er foretaget i virksomheders juridiske form?«

### **Domstolens kompetence**

13 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber har rejst tvivl om Domstolens kompetence, hvorfor der først skal tages stilling hertil.

*Indlæg for Domstolen*

- 14 Kommissionen har anført, at hovedsagerne angår gyldigheden af en afgørelse truffet af en national konkurrencemyndighed, som inden ikrafttrædelsen af Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 (EFT 2003 L 1, s. 1) alene har anvendt de nationale bestemmelser om forbud mod aftaler, men ikke artikel 81 EF.
- 15 Det er Kommissionens opfattelse, at artikel 1, stk. 4, i lov nr. 287/90, ifølge hvilken bestemmelserne i lovens afsnit I fortolkes i henhold til Fællesskabets konkurrenceretlige principper, er uden betydning i den henseende. I hovedsagerne er der nemlig tale om at fastlægge »de pågældende virksomheder og enheder« i lovens artikel 15 og ordningen vedrørende administrative bøder i lovens artikel 31, som står henholdsvis i lovens afsnit II og VI. Nævnte artikel 1, stk. 4, kan tages i betragtning, hvis der er tale om at fortolke begrebet virksomhed, som er fælles for artikel 81 EF og artikel 2 i lov nr. 287/90, men ikke for at afgøre, hvilke virksomheder der skal straffes.
- 16 Kommissionen har tilføjet, at selv om det skulle være berettiget, at den henvisning, som der i lov nr. 287/90 foretages til de fællesskabsretlige grundsætninger, finder anvendelse i hovedsagerne, ville Domstolens praksis ikke desto mindre føre til at konkludere, at de præjudicielle spørgsmål ikke kan påkendes. Kommissionen har herved henvist til dommen af 28. marts 1995, Kleinwort Benson (sag C-346/93, Sml. I, s. 615), og fremhævet, at den nævnte lov ikke præciserer, at de nationale domstole har pligt til undtagelsesfrit og ubetinget at lægge Domstolens fortolkninger til grund.
- 17 Vedrørende det sidste punkt har Kommissionen bemærket, at Tribunale amministrativo regionale del Lazio i præmisserne til sin dom henviser til de italienske bestemmelser vedrørende administrative bøder, som der henvises til i

artikel 31 i lov nr. 287/90. Consiglio di Stato har ligeledes redegjort for de argumenter, som konkurrencestyrelsen udleder af italiensk ret på ansvarsområdet. Dette godtgør, at fællesskabsretten for de italienske dommere og jurister alene udgør ét element blandt andre, som skal anvendes ved fortolkningen af de gældende nationale bestemmelser.

- 18 ETI og selskaberne i Philip Morris-koncernen finder derimod, at Domstolen har kompetence til at påkende den præjudicielle forelæggelse. Uden at tage stilling til Domstolens kompetence har den italienske regering understreget, at et svar fra Domstolen vil være nyttigt for Consiglio di Stato, henset til henvisningen til fællesskabsretten i artikel 1, stk. 4, i lov nr. 287/90.

#### *Domstolens bemærkninger*

- 19 Artikel 234 EF er et middel til retligt samarbejde, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af fællesskabsretten, som kan være brugbare ved vurderingen af virkningen af en national bestemmelse, der er omtvistet i den for dem verserende tvist (jf. bl.a. dom af 15.5.2003, sag C-300/01, Salzmann, Sml. I, s. 4899, præmis 28 og den deri nævnte retspraksis, og af 4.12.2003, sag C-448/01, EVN og Wienstrom, Sml. I, s. 14527, præmis 77).
- 20 Da anmodningen om en præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af fællesskabsretten, er Domstolen i princippet forpligtet til at træffe afgørelse herom (Salzmann-dommen, præmis 29, og dom af 18.7.2007, sag C-119/05, Lucchini, Sml. I, s. 6199, præmis 43).

- 21 I forbindelse med forelæggelser af denne karakter, i hvilke de fællesskabsregler, som ønskes fortolket, alene fandt anvendelse i kraft af en henvisning i national ret, har Domstolen konsekvent fastslået, at såfremt den i national ret valgte regulering af rent interne forhold er tilpasset fællesskabsretten, er det afgjort i Fællesskabets interesse, at bestemmelser eller begreber, der er hentet fra fællesskabsretten, fortolkes ensartet, uanset de vilkår, hvorunder de skal anvendes, således at senere fortolkningsuoverensstemmelser undgås (jf. i denne retning dom af 18.10.1990, forenede sager C-297/88 og C-197/89, Dzodzi, Sml. I, s. 3763, præmis 37, af 17.7.1997, sag C-28/95, Leur-Bloem, Sml. I, s. 4161, præmis 32, af 11.1.2001, sag C-1/99, Kofisa Italia, Sml. I, s. 207, præmis 32, af 29.4.2004, sag C-222/01, British American Tobacco, Sml. I, s. 4683, præmis 40, og af 16.3.2006, sag C-3/04, Poseidon Chartering, Sml. I, s. 2505, præmis 16).
- 22 Det følger hverken af ordlyden af artikel 234 EF eller af formålet med den ved denne artikel indførte procedure, at traktatens ophavsmænd har villet frakende Domstolen kompetence med hensyn til de anmodninger om præjudiciel afgørelse, der angår en fællesskabsretlig bestemmelse i det særlige tilfælde, hvor en medlemsstats lovgivning henviser til indholdet af denne bestemmelse for at fastlægge de bestemmelser, der finder anvendelse på en rent intern situation i denne stat (jf. Dzodzi-dommen, præmis 36, og Leur-Bloem-dommen, præmis 25, samt dom af 14.12.2006, sag C-217/05, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, Sml. I, s. 11987, præmis 19).
- 23 Hvad angår anvendelsen af den ovennævnte retspraksis på den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse må det fastslås, at den i bestemmelserne i afsnit I i lov nr. 287/90 valgte regulering af rent interne forhold er tilpasset fællesskabsretten.
- 24 Det bestemmes i lovens artikel 1, stk. 4, at fortolkningen af bestemmelserne i lovens afsnit I sker på grundlag af Fællesskabets konkurrenceretlige principper. Lovens artikel 2 og 3, som findes i samme afsnit, har mutatis mutandis samme ordlyd som artikel 81 EF og 82 EF.

- 25 Desuden lader hverken formuleringen af artikel 1, stk. 4, i lov nr. 287/90 eller forelæggelsesafgørelsen eller de øvrige sagsakter, der er forelagt Domstolen, formode, at henvisningen til fællesskabsretten i ovennævnte bestemmelse er undergivet betingelser.
- 26 Følgelig består der i medfør af den ovennævnte retspraksis en uomtvistelig fællesskabsinteresse i, at de fællesskabsretlige regler — når der opstår tvivl i forbindelse med anvendelsen af den henvisning, som foretages i intern ret — kan undergives en ensartet fortolkning ved hjælp af domme, Domstolen afsiger i præjudicielle sager.
- 27 For så vidt angår Kommissionens argument om, at hovedsagerne alene er undergivet afsnit II og VI i lov nr. 287/90, således at lovens artikel 1, stk. 4, som står i afsnit I, ikke er relevant, må det fastslås, at denne bedømmelse ikke deles af Consiglio di Stato, som i den præjudicielle forelæggelses præmisser udtrykkeligt har henvist til nævnte artikel 1, stk. 4. Herved må det påpeges, at det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve rigtigheden af det retlige grundlag, som den nationale ret afgrænser på eget ansvar (jf. i denne retning Salzmann-dommen, præmis 31, samt dom af 1.12.2005, sag C-213/04, Burtscher, Sml. I, s. 10309, præmis 35, og af 7.6.2007, forenede sager C-222/05 — C-225/05, van der Weerd m.fl., Sml. I, s. 4233, præmis 22).
- 28 Hvad endelig angår Kommissionens argument om, at fællesskabsretten kun er ét element blandt flere, som anvendes ved fortolkningen af bestemmelserne i afsnit I i lov nr. 287/90, og at de italienske domstole ikke har pligt til undtagelsesfrit og ubetinget at anvende Domstolens fortolkninger, bemærkes blot, at konkurrencestyrelsen og Tribunale amministrativo regionale del Lazio i henholdsvis afgørelsen og dommen som begrundelse har henvist til Fællesskabets bestemmelser og retspraksis,

og at Consiglio di Stato har begrundet sin præjudicielle forelæggelse med den betragtning, at den er nødvendig for at afklare, hvilket kriterium der i overensstemmelse med Fællesskabets konkurrenceretlige principper, som der henvises til i artikel 1, stk. 4, i lov nr. 287/90, skal tages i betragtning.

- 29 Henset til samtlige ovenstående betragtninger har Domstolen kompetence til at påkende anmodningen om præjudiciel afgørelse.

### **De præjudicielle spørgsmål**

- 30 Med sine to spørgsmål, som skal behandles samlet, spørger den forelæggende ret nærmere bestemt, hvilke kriterier der i henhold til artikel 81 EF ff. og eventuelle andre regler i fællesskabsretten bør anvendes med henblik på identificering af den virksomhed, som skal pålægges en sanktion for overtrædelse af konkurrencereglerne i tilfælde af virksomhedssuccession, og nærmere bestemt når den sidste del af en sådan overtrædelse er blevet iværksat af den økonomiske efterfølger for den enhed, der indledte overtrædelsen, og denne enhed stadig eksisterer, selv om den ikke længere er aktiv i den økonomiske sektor, som er berørt af sanktionen.

### *Indlæg for Domstolen*

- 31 Ifølge ETI er det relevante kriterium det personlige ansvar. Det er kun muligt at afvige fra dette kriterium i ganske særlige tilfælde for at beskytte den effektive

virkning af konkurrencereglerne. I sådanne tilfælde kan ansvaret for overtrædelsen tilregnes en anden person end den, som kontrollerede virksomheden på tidspunktet for overtrædelsen, endda selv om denne ikke er ophørt med at eksistere.

- 32 Imidlertid foreligger sådanne ganske særlige omstændigheder ikke, når det som i hovedsagerne er muligt at tilregne ansvaret for overtrædelsen den person, som drev virksomheden på overtrædelsestidspunktet.
- 33 Selskaberne i Philip Morris-koncernen er af den opfattelse, at kriteriet om det personlige ansvar finder anvendelse alle tilfælde, hvor den person, som materielt har begået den ulovlige handling, stadig eksisterer, udøver virksomhedsaktiviteter og er i stand til at efterkomme den afgørelse fra konkurrencemyndigheden, som pålægger sanktionen.
- 34 Selskaberne har anført, at Fællesskabets retsorden ikke tillader afvigelse fra kriteriet om personligt ansvar, bortset fra det tilfælde, hvor retssubjektet er blevet afviklet, og det følgelig er umuligt at pålægge sanktioner. Anvendelsen af kriteriet om økonomisk kontinuitet er alene begrundet, når det er nødvendigt for at sikre den effektive gennemførelse af konkurrencereglerne.
- 35 Ifølge den italienske regering indebærer kriteriet om økonomisk kontinuitet ansvar for den person, der har videreført og afsluttet den adfærd, som strider mod konkurrencereglerne, og som blev indledt af en anden person, i alle tilfælde, hvor den virksomhed, der er berørt af overtrædelsen og er blevet overført fra en person til en anden, er identisk ud fra et økonomisk, strukturelt og funktionelt synspunkt. I



den henseende er det ligegyldigt, om den person, som har afstået den pågældende virksomhed, endnu formelt eksisterer og udøver andre aktiviteter.

- 36 I det konkrete tilfælde følger det af lovdekret nr. 283/98, at virksomheden ledet af AAMS og virksomheden ledet af Ente tabacchi italiani, nu ETI, faktisk er identiske. AAMS og ETI er desuden forenet ved strukturelle bånd bestående i, at de begge er udgået fra økonomi- og finansministeriet.
- 37 Ifølge Kommissionen bør det antages, at når overtrædelsen er blevet begået af en virksomhed, som ledes af en medlemsstats organ med egen beslutningsbeføjelse, og når den pågældende økonomiske aktivitet er blevet overdraget til et andet retssubjekt, skal sanktionerne for nævnte adfærd pålægges statsorganet, såfremt dette efter overdragelsen fortsat udøver virksomhedsaktivitet, endog i andre sektorer end den, som er berørt af adfærden. Derimod bør sanktionerne pålægges det retssubjekt, som har erhvervet den pågældende økonomiske aktivitet, såfremt det nævnte statsorgan efter overdragelsen ophører med at udøve virksomhedsaktivitet.

### *Domstolens besvarelse*

- 38 Det fremgår af retspraksis, at Fællesskabets konkurrenceret vedrører virksomheders aktiviteter (dom af 7.1.2004, forenede sager C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 123, præmis 59), og at begrebet virksomhed omfatter enhver enhed, som udøver økonomisk virksomhed, uanset denne enheds retlige status og dens finansieringsmåde (jf. bl.a. dom af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P,

C-202/02 P, C-205/02 P — C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 112, af 10.1.2006, sag C-222/04, Cassa di Risparmio di Firenze m.fl., Sml. I, s. 289, præmis 107, og af 11.7.2006, sag C-205/03 P, FENIN mod Kommissionen, Sml. I, s. 6295, præmis 25).

- 39 Når en sådan enhed overtræder konkurrencereglerne, påhviler det den ifølge princippet om personligt ansvar at stå til regnskab for overtrædelsen (jf. i denne retning dom af 8.7.1999, sag C-49/92 P, Kommissionen mod Anic Partecipazioni, Sml. I, s. 4125, præmis 145, og af 16.11.2000, sag C-279/98 P, Cascades mod Kommissionen, Sml. I, s. 9693, præmis 78).
- 40 For så vidt angår spørgsmålet om, under hvilke betingelser en enhed, som ikke er ophavsmand til overtrædelsen, alligevel kan pålægges sanktioner for denne, må det for det første fastslås, at dette tilfælde omfatter den situation, hvor den enhed, som har begået overtrædelsen, retligt — eller økonomisk — er ophørt med at eksistere (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Anic Partecipazioni, præmis 145). I sidstnævnte henseende må det antages, at en sanktion pålagt en virksomhed, som fortsat eksisterer retligt, men ikke længere udøver økonomisk aktivitet, risikerer at miste sin afskrækkende virkning.
- 41 Det skal herefter bemærkes, at virksomhederne, såfremt der ikke fandtes nogen anden mulighed for at pålægge en anden enhed end den, som har begået overtrædelsen, en sanktion, ville kunne undgå sanktioner af den enkle grund, at deres identitet var blevet ændret som følge af omstrukturering, overdragelser eller andre retlige eller organisatoriske ændringer. Hermed ville der opstå fare for virkeliggørelsen af målet om at straffe konkurrencestridig adfærd og om at hindre gentagelse heraf ved hjælp af afskrækkende sanktioner (jf. i denne retning dom af 15.7.1970, sag 41/69, ACF Chemiefarma mod Kommissionen, Sml. 1970, s. 107, org. ref.: Rec. s. 661, præmis 173, af 29.6.2006, sag C-289/04 P, Showa Denko mod Kommissionen, Sml. I, s. 5859, præmis 61, og af 7.6.2007, sag C-76/06 P, Britannia Alloys & Chemicals mod Kommissionen, Sml. I, s. 4405, præmis 22).

- 42 Som Domstolen allerede har fastslået, har den omstændighed, at en enhed, der har begået en overtrædelse af konkurrencereglerne, er genstand for en retlig eller organisatorisk ændring, ikke nødvendigvis den virkning, at der opstår en ny virksomhed, der er fritaget for ansvar for den tidligere virksomheds konkurrencestridige adfærd, såfremt de to virksomheder er identiske i økonomisk henseende (jf. i denne retning dom af 28.3.1984, forenede sager 29/83 og 30/83, *Compagnie royale asturienne des mines og Rheinzink mod Kommissionen*, Sml. s. 1679, præmis 9, samt dommen i sagen *Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen*, præmis 59).
- 43 I overensstemmelse med denne retspraksis er det uden betydning, hvilken retlig form den enhed, som har begået overtrædelsen, og denne enheds efterfølger har. Det er således ikke udelukket at idømme denne efterfølger en sanktion for overtrædelsen alene af den grund, at efterfølgeren, som forholdet er i hovedsagen, har en anden retlig status og driver virksomhed på andre vilkår end den enhed, som den efterfulgte.
- 44 Det er ligeledes uden betydning, om en overførsel af aktiviteter ikke besluttes af private, men af lovgiver med henblik på en privatisering. Foranstaltninger til omstrukturering eller reorganisering af en virksomhed, som er vedtaget af en medlemsstats myndigheder, kan nemlig retligt ikke have den virkning, at Fællesskabets konkurrencereglers effektive virkning bringes i fare (jf. i denne retning dom af 12.5.2005, sag C-415/03, *Kommissionen mod Grækenland*, Sml. I, s. 3875, præmis 33 og 34).
- 45 I hovedsagerne fremgår det af forelæggelseskendelsen og af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at AAMS' økonomiske aktiviteter på det marked, som er omfattet af aftalen, blev videreført af *Ente tabacchi italiani*, siden ETI. Under disse omstændigheder kunne ETI, selv om AAMS fortsat eksisterede som økonomisk

aktør på andre markeder, i forbindelse med proceduren vedrørende aftalen om salgsprisen på cigaretter betragtes som AAMS' økonomiske efterfølger.

- 46 Hvad angår spørgsmålet, om et tilfælde som det i hovedsagerne omhandlede opfylder kriterierne for, hvornår en økonomisk enhed kan pålægges en sanktion for en overtrædelse begået af en anden enhed, må det for det første fastslås, at det forhold, at AAMS ikke er en juridisk person (jf. nærværende doms præmis 6) ikke er en omstændighed, som kan berettige, at AAMS' efterfølger pålægges sanktionen for den overtrædelse, AAMS foretog.
- 47 Derimod kan det være berettiget at pålægge ETI sanktionen for den af AAMS begåede overtrædelse på grund af, at ETI og AAMS sorterer under samme offentlige myndighed.
- 48 Det skal herved bemærkes, at når to enheder udgør samme økonomiske enhed, er den omstændighed, at den enhed, som har begået overtrædelsen, endnu eksisterer, ikke i sig selv til hinder for, at den enhed, som har overtaget de økonomiske aktiviteter, pålægges en sanktion (jf. i denne retning dommen i sagen Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, præmis 355-358).
- 49 En sådan sanktionsfastsættelse er navnlig berettiget, når de pågældende enheder kontrolleres af den samme person og, henset til de tætte bånd, som forener dem på det økonomiske og organisatoriske plan, i alt væsentligt har fulgt de samme kommercielle instrukser.

50 I hovedsagerne er det ubestridt, at AAMS og ETI, da de handlede ulovligt, ejedes af samme offentlige enhed, nemlig økonomi- og finansministeriet.

51 Det tilkommer den forelæggende ret at prøve, om AAMS og ETI ved deres deltagelse i aftalen om salgsprisen på cigaretter var underlagt denne offentlige enheds kontrol. I bekræftende fald må det konkluderes, at princippet om personligt ansvar ikke er til hinder for, at ETI i det hele pålægges en sanktion for den af AAMS påbegyndte overtrædelse, som ETI videreførte.

52 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må de præjudicielle spørgsmål besvares med, at artikel 81 EF ff. skal fortolkes således, at når en adfærd, som udgør én overtrædelse af konkurrencereglerne, er blevet begået af en enhed og derefter videreført indtil overtrædelsens ophør af en anden enhed, som efterfulgte den første, der ikke er ophørt med at eksistere, kan denne anden enhed, såfremt enhederne sorterer under samme offentlige myndighed, pålægges en sanktion for overtrædelsen i sin helhed, hvis det er godtgjort, at disse to enheder har været underlagt denne myndigheds kontrol.

### **Sagens omkostninger**

53 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

**Artikel 81 EF ff. skal fortolkes således, at når en adfærd, som udgør én overtrædelse af konkurrencereglerne, er blevet begået af en enhed og derefter videreført indtil overtrædelsens ophør af en anden enhed, som efterfulgte den første, der ikke er ophørt med at eksistere, kan denne anden enhed, såfremt enhederne sorterer under samme offentlige myndighed, pålægges en sanktion for overtrædelsen i sin helhed, hvis det er godtgjort, at disse to enheder har været underlagt denne myndigheds kontrol.**

Underskrifter