

Zaak T-229/94

Deutsche Bahn AG tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Mededinging — Vervoer van maritieme containers per spoor —
Verordening (EEG) nr. 1017/68 — Mededingingsregeling — Machtspositie —
Misbruik — Geldboete — Beoordelingscriteria — Evenredigheidsbeginsel —
Recht van verweer — Inzage in dossier — Rechtszekerheidsbeginsel”

Arrest van het Gerecht (Eerste kamer — uitgebreid) van 21 oktober 1997 II - 1695

Samenvatting van het arrest

1. *Mededinging — Vervoer — Mededingingsregels — Vervoer per spoor — Verordening nr. 1017/68 — Gemeenschappelijke bepaling van prijzen — Verbod — Wettelijke uitzondering van artikel 3, lid 1, sub c, van verordening nr. 1017/68 — Restrictieve uitlegging — Algemene prijzen — Mededingingsprijzen — Begrippen*
(EG-Verdrag, art. 85, lid 1, sub a; verordening nr. 1017/68 van de Raad, art. 2, sub a, en 3, lid 1, sub c; beschikking 82/529 van de Raad, art. 4; aanbeveling 84/646 van de Raad, art. 4)

2. *Mededinging — Machtspositie — Relevante markt — Afbakening — Criteria — Deelmarkt van spoorvervoersdiensten en markt van spoorvervoer in het algemeen*
(EG-Verdrag, art. 86)
3. *Mededinging — Machtspositie — Relevante markt — Geografische afbakening — Criteria*
(EG-Verdrag, art. 86)
4. *Mededinging — Machtspositie — Misbruik — Toepassing van discriminerende tarieven*
(EG-Verdrag, art. 86)
5. *Mededinging — Gemeenschapsregels — Gelijktijdige toepassing van artikelen 85 en 86 van Verdrag — Toelaatbaarheid*
(EG-Verdrag, art. 85 en 86)
6. *Mededinging — Administratieve procedure — Toegang tot dossier — Verzoek ingediend na vaststelling van eindbeschikking door Commissie — Weigering — Invloed op wettigheid van beschikking — Geen*
7. *Handelingen van de instellingen — Onaantastbaarheid na vaststelling — Wijziging onder voorwaarde van inachtneming van bevoegdheids- en vormvoorschriften*
8. *Mededinging — Vervoer — Mededingingsregels — Vervoer per spoor — Geldboeten — Bedrag — Vaststelling — Criteria — Rechterlijke toetsing*
(Verordening nr. 1017/68 van de Raad, art. 8, 22 en 24)

1. Een overeenkomst tussen nationale spoorwegondernemingen van drie Lid-Staten die tot doel heeft een gemeenschappelijk beheer op te zetten voor de tarifiering van het vervoer per spoor van maritieme containers van of naar een van die Lid-Staten via de havens van die staten, is onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt.

Een overeenkomst waarbij een gemeenschappelijke bepaling van de prijzen

wordt vastgesteld, valt onder artikel 85, lid 1, sub a, van het Verdrag en onder artikel 2, sub a, van verordening nr. 1017/68 houdende de toepassing van mededingingsregels op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, en wel ongeacht in hoeverre de bepalingen van de overeenkomst in feite zijn nageleefd. De reden hiervan is, dat de gemeenschappelijke prijsbepaling de mededinging beperkt, doordat iedere deelnemer hierbij met een redelijke mate van zekerheid kan voorzien, welk

prijnsbeleid zijn concurrerende mededeelnemers zullen volgen.

Een dergelijke overeenkomst valt niet onder de wettelijke uitzondering van artikel 3, lid 1, sub c, van verordening nr. 1017/68, die geldt voor „overeenkomsten, besluiten en onderling afgestemde feitelijke gedragingen, die uitsluitend tot doel en ten gevolge hebben de toepassing van technische verbeteringen of de technische samenwerking door middel van (...) de organisatie en uitvoering van (...) gecombineerd vervoer, alsmede de vaststelling en toepassing van algemene vervoerprijzen en-voorwaarden, met inbegrip van mededingingsprijzen”.

De invoering van een wettelijke uitzondering voor overeenkomsten van zuiver technische aard kan immers niet worden gelijkgesteld met een toestemming van de gemeenschapswetgever voor het sluiten van overeenkomsten die een gemeenschappelijke prijsbepaling tot doel hebben, omdat anders artikel 2, sub a, van verordening nr. 1017/68 geheel zinledig zou worden.

Omdat het bovendien met de basisgedachte van de verdragsbepalingen inzake de mededinging in overeenstemming is, dat elke ondernemer zijn commercieel beleid en met name zijn prijsbeleid zelfstandig moet bepalen, moeten de uitzondering van artikel 3 van verordening nr. 1017/68, en met name de begrippen „algemene prijzen” en „mededingingsprijzen”, met behoed-

zaamheid worden uitgelegd. Onder „algemene prijzen” moet worden verstaan de prijzen „van begin-tot-eindpunt”, die de verschillende binnenlandse gedeelten van een internationaal traject omvatten, en de term „mededingingsprijzen” moet aldus worden verstaan, dat de verschillende ondernemingen die op eenzelfde internationaal traject opereren, algemene prijzen mogen vaststellen, niet alleen door de tarieven van ieder van hen bij elkaar op te tellen, maar ook door daarin gemeenschappelijke aanpassingen aan te brengen, die kunnen waarborgen dat het betrokken vervoer concurrerend blijft ten opzichte van andere wijzen van vervoer, zonder dat de autonomie van elke onderneming, wat de vaststelling van de eigen tarieven met inachtneming van haar mededingingsbelangen betreft, geheel wordt uitgeschakeld.

Deze uitlegging van artikel 3, lid 1, sub c, van verordening nr. 1017/68 is overigens niet in tegenspraak met artikel 4 van beschikking 82/529 van de Raad betreffende de prijsvorming in het internationale goederenvervoer per spoor, en evenmin met artikel 4 van aanbeveling 84/646 van de Raad gericht tot de nationale spoorwegondernemingen van de Lid-Staten voor een intensievere samenwerking bij het internationale reizigers- en goederenvervoer, maar juist in overeenstemming daarmee.

2. Met het oog op de toepassing van artikel 86 van het Verdrag kan slechts dan van een voldoende afzonderlijke markt van het betrokken product of de betrokken dienst worden gesproken, indien dit product of deze dienst bijzondere kenmerken heeft, waardoor het product of de

dienst dermate duidelijk van andere producten of diensten wordt onderscheiden, dat een uitwisseling met deze andere producten of diensten slechts in beperkte mate mogelijk is en de concurrentie daarmee nauwelijks merkbaar is. In dat kader moet de mate van onderlinge uitwisselbaarheid van producten worden beoordeeld aan de hand van de objectieve kenmerken van die producten, alsmede aan de hand van de structuur van de vraag en van het aanbod op de markt en van de mededingingsverhoudingen.

Dienaangaande vormt de markt voor spoorwegdiensten een afzonderlijke deelmarkt van de markt voor vervoer per spoor in het algemeen. Op deze markt wordt een specifiek geheel van diensten aangeboden, in het bijzonder het ter beschikking stellen van locomotieven, de tractie daarvan en toegang tot de spoorweginfrastructuur. Deze diensten worden weliswaar geleverd op basis van de vraag van de ondernemingen in het spoorwegvervoer, maar zij zijn niet uitwisselbaar of in concurrentie met de door deze laatsten verrichte diensten. Dat het bij de spoorwegdiensten om afzonderlijke diensten gaat, blijkt ook uit het feit, dat op dit gebied een specifieke vraag en een specifiek aanbod bestaan. De vervoersondernemers kunnen hun diensten immers niet verrichten, wanneer zij niet van de spoorwegdiensten gebruik kunnen maken.

Wanneer de diensten die tot een deelmarkt behoren, onder een wettelijk exclusief recht vallen, waardoor de gebruikers zich in een situatie van economische afhankelijkheid bevinden ten opzichte van de leverancier, is er onmiskenbaar sprake van een machtspositie op een

afzonderlijke markt, zelfs wanneer de uit hoofde van een exclusief recht verleende diensten in verband staan met een product dat zelf met andere producten in concurrentie staat.

3. Voor de afbakening van de geografische markt met het oog op de toepassing van artikel 86 van het Verdrag wordt niet vereist, dat de objectieve mededingingsvoorwaarden tussen de ondernemers volstrekt homogeen zijn, maar alleen dat zij „gelijk” of „voldoende homogeen” zijn, en daarom kunnen alleen de zones waarin de objectieve concurrentievoorwaarden „heterogeen” zijn, niet als een uniforme markt worden beschouwd.

Bovendien kan een Lid-Staat op zichzelf een wezenlijk deel van de gemeenschappelijke markt zijn waarop een onderneming een machtspositie kan hebben, in het bijzonder wanneer die onderneming binnen dat gebied houdster is van een wettelijk monopolie.

4. Het verbod van misbruik van machtspositie van artikel 86 van het Verdrag houdt in, dat het een onderneming met een machtspositie niet is toegestaan haar positie te versterken door gebruik van andere middelen dan die welke berusten op een mededinging op basis van kwaliteit. Een onderneming mag dan ook geen kunstmatige prijsverschillen toepassen waardoor haar afnemers in een ongunstige positie worden gebracht, en die de mededinging kunnen vervalsen.
5. Misbruik van een machtspositie wordt niet uitgesloten door het feit dat de

onderneming met een machtspositie zich formeel heeft aangesloten bij een overeenkomst tot gemeenschappelijke vaststelling van tarieven, die dus onder het verbod van mededingingsregelingen valt. Het bestaan van een dergelijke overeenkomst sluit immers niet uit, dat een van de door de overeenkomst gebonden partijen eenzijdig discriminerende tarieven kan opleggen.

6. De wettigheid van een beschikking die de Commissie, in het kader van een mededingingsprocedure heeft gegeven jegens een onderneming, kan niet worden aangetast door de weigering van de Commissie om gedurende de beroepstermijn nogmaals inzage in het dossier te verlenen, wanneer het verzoek daartoe is ingediend nadat de beschikking reeds was vastgesteld en dus een gebeurtenis is die na de vaststelling van de beschikking heeft plaatsgevonden.
7. Het beginsel van rechtszekerheid dient te waarborgen, dat door het gemeenschapsrecht beheerste rechtssituaties en-betrekkingen voorzienbaar zijn. Hiertoe is essentieel, dat de gemeenschapsinstellingen de onaantastbaarheid respecteren van door hen vastgestelde handelingen die de juridische en materiële situatie van rechtssubjecten beïnvloeden, zodat zij deze handelingen slechts zullen kunnen wijzigen met inachtneming van de bevoegdheids- en vormvoorschriften.
8. De omstandigheid dat de Commissie bij de toepassing van de mededingingsregels op spoorwegondernemingen een inbreuk op artikel 86 van het Verdrag vaststelt en

niet op artikel 8 van verordening nr. 1017/68 houdende de toepassing van mededingingsregels op het gebied van het vervoer per spoor, over de weg en over de binnenwateren, belet haar niet om krachtens artikel 22 van die verordening een geldboete op te leggen, aangezien de toepasselijke bepalingen van artikel 8 in dezelfde bewoordingen zijn gesteld en dezelfde strekking hebben als die van artikel 86 van het Verdrag.

Bij het in aanmerking nemen van de omzet van de inbreukmakende onderneming met het oog op de vaststelling van de aan haar wegens inbreuk op de mededingingsregels op te leggen geldboete, mag in het kader van artikel 22 van verordening nr. 1017/68 rekening worden gehouden met zowel de totale omzet van de onderneming, als het deel van de omzet dat is behaald met de transacties waarop de inbreuk betrekking heeft. Wat de vaststelling van geldboeten binnen de in deze bepaling aangegeven grenzen betreft, moet de Commissie, omdat geldboeten een instrument van het mededingingsbeleid zijn, bij het bepalen van het bedrag ervan over een beoordelingsbevoegdheid kunnen beschikken om het gedrag van de ondernemingen zodanig te sturen dat zij de mededingingsregels naleven.

Niettemin dient de gemeenschapsrechter bij de uitoefening van zijn volledige rechtsmacht krachtens artikel 24 van verordening nr. 1017/68, te controleren, of de hoogte van de opgelegde geldboete in verhouding staat tot de duur en de andere factoren die moeten worden meegewogen bij de beoordeling van de zwaarte van de

inbreuk, zoals de invloed die de onderneming op de markt heeft kunnen uitoefenen, het profijt dat zij uit haar praktijken heeft kunnen trekken, de hoeveelheid en de waarde van de betrokken diensten en het gevaar dat dergelijke inbreuken voor de doelstellingen van de Gemeenschap opleveren.

De omstandigheid dat voor een beschikking waarbij in de sector van het spoorwegvervoer geldboeten worden opgelegd, geen precedent bestaat, kan niet worden ingeroepen om een verlaging van de geldboete te bepleiten, wanneer de zwaarte van de inbreuk op de mededingingsregels vaststaat.