

Zaak T-151/05

Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) e.a. tegen Commissie van de Europese Gemeenschappen

„Mededinging — Concentraties — Markten voor inkoop van levende slachtvarkens en -zeugen — Beschikking waarbij concentratie verenigbaar met gemeenschappelijke markt wordt verklaard — Bepaling van relevante geografische markt — Zorgvuldigheidsplicht — Motiveringsplicht”

Arrest van het Gerecht (Derde kamer) van 7 mei 2009 II - 1227

Samenvatting van het arrest

1. *Mededinging — Concentraties — Beoordeling van verenigbaarheid met gemeenschappelijke markt — Relevante markt — Geografische afbakening*
(Verordening nr. 139/2004 van de Raad, art. 9, lid 7; mededeling 97/C 372/03 van de Commissie, punt 8)
2. *Mededinging — Concentraties — Onderzoek door Commissie — Bepaling van referentiemarkten — Beoordelingsvrijheid*
(Verordening nr. 139/2004 van de Raad; mededeling 97/C 372/03 van de Commissie)
3. *Procedure — Inleidend verzoekschrift — Memorie van repliek — Vormvereisten — Vaststelling van voorwerp van geschil*
(Statuut van het Hof van Justitie, art. 21; Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, art. 44, lid 1, sub c)

4. *Mededinging — Concentraties — Onderzoek door Commissie — Vaststelling van beschikking waarbij verenigbaarheid van concentratie met gemeenschappelijke markt wordt vastgesteld zonder inleiding van tweede fase*
(Verordening nr. 139/2004 van de Raad, art. 2, 6 en 8)
5. *Mededinging — Concentraties — Onderzoek door Commissie — Bepaling van relevante markt — Beschikking die veel verder gaat dan in vroegere beschikkingspraktijk het geval was — Expliciete motivering*
(Verordening nr. 139/2004 van de Raad; mededeling 97/C 372/03 van de Commissie)
6. *Mededinging — Concentraties — Onderzoek door Commissie — Verplichting om rekening te houden met beslissingen van nationale autoriteiten — Geen*
(Verordening nr. 139/2004 van de Raad)
7. *Mededinging — Concentraties — Beoordeling van verenigbaarheid met gemeenschappelijke markt — Bewijsvereisten*
(Verordening nr. 139/2004 van de Raad, punt 32 van de considerans)
8. *Mededinging — Concentraties — Administratieve procedure — Zorgvuldigheidsplicht — Omvang — Grenzen*
(Verordening nr. 139/2004 van de Raad, art. 6, lid 3, sub a, en 8, lid 6, sub a; verordening nr. 802/2004 van de Commissie, punt 5 van de considerans, art. 4, lid 1, en 6, lid 2)
9. *Handelingen van de instellingen — Motivering — Verplichting — Omvang — Concentratiebeschikking*
(Art. 253 EG; verordening nr. 139/2004 van de Raad, art. 6, lid 1, sub b)
10. *Mededinging — Concentraties — Onderzoek door Commissie — Verplichtingen van Commissie jegens belanghebbende derden — Recht om te worden gehoord*
(Verordening nr. 139/2004 van de Raad, art. 18, lid 4; verordening nr. 802/2004 van de Commissie, art. 16, lid 1)
11. *Procedure — Maatregelen tot organisatie van procesgang — Verzoek om overlegging van stukken — Verplichtingen van verzoeker*
(Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, art. 64)

1. De juiste afbakening van de relevante markt is een noodzakelijke voorwaarde die voorafgaat aan de beoordeling van de mededingingsgevolgen van de concentratie van ondernemingen.

Uit artikel 9, lid 7, van verordening nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen en uit punt 8 van de bekendmaking van de Commissie inzake de bepaling van de relevante markt voor het gemeenschappelijke mededingingsrecht blijkt dat de in aanmerking te nemen geografische markt het gebied is waarbinnen de betrokken ondernemingen een rol spelen in de vraag naar en het aanbod van de betrokken goederen of diensten, waarbinnen de concurrentievoorwaarden voldoende homogeen zijn, en dat van aangrenzende gebieden kan worden onderscheiden, met name omdat de concurrentievoorwaarden duidelijk afwijken van die welke in die gebieden heersen. Bij de bepaling van de geografische markt moet rekening worden gehouden met een aantal elementen, zoals de aard en de kenmerken van de betrokken producten of diensten, het bestaan van hinderpalen voor de toegang tot de markt, voorkeuren van consumenten, alsmede het bestaan van aanzienlijke verschillen in marktaandelen van de ondernemingen of van wezenlijke prijsverschillen tussen het betrokken gebied en de aangrenzende gebieden.

Met betrekking tot een concentratie in de sector van de inkoop van varkens kan de Commissie beslissen dat de geografische dimensie van de betrokken productmarkten, te weten de markten voor de

inkoop van slachtvarkens respectievelijk slachtzeugen, overeenstemt met de gebieden binnen een straal van 150 km rondom de voornaamste gebieden in een lidstaat waar varkens worden gehouden. De fundamentele vraag voor de afbakening van de geografische markt is in dat verband, of de klanten van de partijen bij de concentratie, met name de houders van slachtvarkens, in het geval van een geringe maar duurzame verlaging van de inkoopprijs in de betrokken gebieden zouden overschakelen op elders gevestigde slachthuizen, en bereid zouden zijn hun varkens over een afstand van 150 km te vervoeren naar concurrerende slachterijen, waardoor een dergelijke prijsverlaging voor de uit de concentratie voortgekomen entiteit onrendabel zou worden. De omstandigheid dat de meeste slachtvarkens normaliter over afstanden van minder dan 150 km worden vervoerd, is als zodanig dus geen beslissend gegeven voor de afbakening van de betrokken geografische markt. Bovendien kan de Commissie vaststellen dat de stopzetting of de voorlopige beperking van de uitvoer als gevolg van dierziekten niet resulteert in een nationalisering of een regionalisering van de relevante markt en dus geen doorslaggevende omstandigheid is voor de bepaling van de geografische markt.

(cf. punten 50-52, 112, 122, 130-131)

2. Op het gebied van concentraties van ondernemingen is de rechterlijke toetsing van de beoordeling van de Commissie inzake de bepaling van de in aanmerking te nemen markten gericht op kennelijke fouten. Voor zover de bepaling van de

relevante markt voor de Commissie een ingewikkelde economische beoordeling inhoudt, is zij immers slechts aan een beperkte toetsing door de gemeenschapsrechter onderworpen.

(cf. punten 53, 80)

3. Ofschoon de wettigheid van een beschikking van de Commissie moet worden beoordeeld aan de hand van de gegevens waarover zij kon beschikken op het ogenblik waarop zij haar beschikking vaststelde en een verzoeker zich voor de gemeenschapsrechter niet kan beroepen op feitelijke gegevens die tijdens de administratieve procedure niet aan de Commissie zijn meegedeeld, kan die rechtspraak niet in het algemeen worden aangevoerd ten aanzien van bijlagen die voor het eerst voor de gemeenschapsrechter worden overgelegd. Een bijlage moet immers worden geacht ontvankelijk te zijn, voor zover overlegging ervan aan de gemeenschapsrechter geen poging is tot wijziging van het juridische en het feitelijke kader dat voordien door de Commissie met het oog op de vaststelling van een beschikking is beoordeeld, maar geschiedt in het kader van het opstellen van een lijst van argumenten bij de uitoefening van de rechten van de verdediging.

(cf. punten 58, 63)

4. In het systeem van verordening nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen is

artikel 6 de rechtsgrondslag van de beschikkingen van de Commissie in het kader van de eerste fase van de procedure, terwijl artikel 8 de rechtsgrondslag is van de beschikkingen in het kader van de tweede fase van de procedure. Deze twee bepalingen moeten worden uitgelegd in het licht van de in artikel 2 van die verordening vermelde criteria.

Wanneer de Commissie aan het einde van de eerste fase van mening is dat er geen ernstige twijfel bestaat over de verenigbaarheid van de concentratie met de gemeenschappelijke markt, baseert zij haar goedkeuringsbeschikking dus terecht op artikel 6, lid 1, sub b, van verordening nr. 139/2004. Wanneer zij tot een tegengestelde conclusie komt en beslist om de tweede fase van de procedure in te leiden, moet zij eveneens een beschikking vaststellen die op artikel 6 van deze verordening, en met name op artikel 6, lid 1, sub c, ervan, is gebaseerd, en niet op artikel 8. Aan het einde van de eerste fase van de procedure kan de Commissie dus in geen enkel geval een beschikking vaststellen op grond van artikel 8 van verordening nr. 139/2004.

(cf. punten 67-68)

5. Ofschoon het aan de Commissie staat om haar beweegredenen met zoveel woorden te vermelden wanneer zij veel verder gaat dan in eerdere beslissingen het geval was, kunnen de deelnemers aan het economisch verkeer geen gewettigd vertrouwen stellen in de handhaving van een vroegere

beschikkingspraktijk, die de gemeenschapsinstellingen in het kader van hun beoordelingsvrijheid kunnen wijzigen. Op het gebied van de controle op concentraties kunnen zij in het bijzonder niet een dergelijk gewettigd vertrouwen ontlenen aan het feit dat de Commissie in een eerdere zaak markten op een welbepaalde wijze had afgebakend, aangezien de Commissie en a fortiori het Gerecht immers niet gebonden zijn aan de vaststellingen in een dergelijke beschikking.

van verordening nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen, van concentraties die wegens het beperkte marktaandeel van de betrokken ondernemingen de daadwerkelijke mededinging niet kunnen belemmeren, worden vermoed dat zij met de gemeenschappelijke markt verenigbaar zijn. Een indicatie in die zin is aanwezig wanneer het marktaandeel van de betrokken ondernemingen noch in de gemeenschappelijke markt, noch in een wezenlijk gedeelte daarvan, 25 % overschrijdt.

(cf. punt 136)

6. Gelet op de nauwkeurige bevoegdheidsverdeling waarop verordening nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen is gebaseerd, kan de Commissie in de procedures voor de controle op concentraties niet gebonden zijn door de beslissingen van nationale autoriteiten. De Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten spreken zich op hun respectieve bevoegdheidsgebieden vanuit het oogpunt van verschillende criteria uit.

De Commissie kan dus op goede gronden beslissen om haar mededingingsanalyse niet nader uit te werken voor bepaalde markten waarop een concentratie plaatsvindt, nadat zij heeft vastgesteld dat de partijen na de concentratie op die markten een aandeel van minder dan 20 % zouden hebben.

(cf. punten 149, 151)

(cf. punt 139)

7. Ofschoon het bestaan van een machtspositie in elke zaak op individuele wijze moet worden vastgesteld op basis van de omstandigheden van het concrete geval, kan volgens punt 32 van de considerans
8. Op het gebied van de controle op concentraties beschikt de Commissie over een beoordelingsmarge, met name op het punt van economische beoordelingen. De naleving van de door de communautaire rechtsorde in administratieve procedures geboden waarborgen, waaronder de zorgvuldigheidsplicht, is op dat gebied dus van des te groter belang.

De Commissie is op dat gebied ingevolge de zorgvuldigheidsplicht gehouden alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken. De Commissie dient dus met de nodige zorgvuldigheid de gegevens, feitelijk en rechtens, vast te stellen die bepalend zijn voor de uitoefening van de beoordelingsvrijheid, door het verzamelen van de voor de uitoefening van die vrijheid onmisbare feitelijke gegevens die een significante weerslag kunnen hebben op het resultaat van het besluitvormingsproces. Deze verplichting houdt in de eerste plaats in, dat de Commissie zowel rekening dient te houden met de feitelijke elementen en informatie die haar door de aanmeldende partijen worden meegedeeld, als met die welke haar door om het even welke actief aan de procedure deelnemende derde worden meegedeeld, en in de tweede plaats, dat zij in voorkomend geval bedoelde feitelijke elementen moet trachten te achterhalen door middel van marktonderzoeken of verzoeken om inlichtingen aan de marktpartijen.

Het vereiste dat de Commissie de door de communautaire rechtsorde in administratieve procedures geboden waarborgen, en dus ook de zorgvuldigheidsplicht naleeft, moet op het gebied van de controle op concentraties evenwel worden uitgelegd in overeenstemming met het dwingende vereiste van snelheid dat de algemene opzet van verordening nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen kenmerkt en ingevolge hetwelk de Commissie bij de uitoefening van haar beoordelingsvrijheid strakke termijnen in acht moet nemen. Gelet op die dwingende eis en die termijnen, kan van de Commissie, bij het ontbreken van aanwijzingen dat de verstrekte informatie

onjuist is, niet worden verlangd dat zij alle door haar ontvangen informatie controleert. Hoewel de verplichting om een zorgvuldig en onafhankelijk onderzoek te verrichten, haar niet toestaat om zich te baseren op elementen of inlichtingen die niet kunnen worden geacht met de waarheid overeen te stemmen, veronderstelt de dwingende eis om snel te handelen immers dat de Commissie de juistheid en de betrouwbaarheid van de inlichtingen die zij ontvangt niet zelf tot in detail kan controleren, aangezien de concentratiecontroleprocedure noodzakelijkerwijs in zekere mate op vertrouwen berust. Overigens voorziet de wetgeving op het gebied van de controle op concentraties in verschillende maatregelen om de verstrekking van onjuiste of misleidende informatie tegen te gaan en te bestraffen. De aanmeldende partijen zijn immers uitdrukkelijk verplicht om de Commissie volledig en naar waarheid in te lichten over de feiten en omstandigheden die relevant zijn voor de beschikking, aan welke verplichting in artikel 14 van verordening nr. 139/2004 sancties worden verbonden, en de Commissie kan de beschikking waarbij zij de verenigbaarheid heeft vastgesteld, eveneens intrekken indien deze berust op verkeerde informatie waarvoor een van de betrokken ondernemingen verantwoordelijk is of wanneer deze met bedrog is verkregen.

(cf. punten 164-166, 184-185)

9. De Commissie schendt haar motiveringsplicht niet indien zij bij de uitoefening van haar bevoegdheid tot controle van concentraties in haar beschikking geen

specifieke motivering geeft met betrekking tot de beoordeling van een aantal aspecten van de concentratie die haar kennelijk niet ter zake dienend, zonder betekenis of duidelijk bijkomstig voor de beoordeling ervan lijken. Een dergelijke verplichting zou immers moeilijk verenigbaar zijn met het vereiste om snel te handelen en met de korte proceduretermijnen waaraan de Commissie zich bij de uitoefening van haar controlebevoegdheid inzake concentraties dient te houden en die deel uitmaken van de specifieke omstandigheden waarin een dergelijke controleprocedure plaatsvindt.

haar aangevoerde factoren en argumenten, onder meer over die welke duidelijk bijkomstig zijn voor de te verrichten beoordeling, neemt evenwel niet weg dat zij de feiten en juridische overwegingen moet uiteenzetten die in het bestek van haar beschikking van wezenlijk belang zijn.

(cf. punten 192-194)

Hieruit volgt dat de Commissie, wanneer zij op grond van artikel 6, lid 1, sub b, van verordening nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen een concentratie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaart, aan de motiveringsplicht voldoet wanneer deze beschikking duidelijk uiteenzet waarom de Commissie van mening is dat de betrokken concentratie, in voorkomend geval na de door de betrokken ondernemingen aangebrachte wijzigingen, geen ernstige twijfel doet rijzen over de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt.

Dat de Commissie niet verplicht is om in de motivering van krachtens verordening nr. 139/2004 vastgestelde beschikkingen een standpunt in te nemen over alle voor

10. In het kader van de communautaire concentratiecontroleprocedure wordt het recht om te worden gehoord door artikel 18, lid 4, van verordening nr. 139/2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen en door artikel 16, lid 1, van verordening nr. 802/2004 tot uitvoering van verordening nr. 139/2004 expliciet toegekend aan derden die aantonen daarbij voldoende belang te hebben. Deze derden hebben het recht om op hun verzoek door de Commissie te worden gehoord om hun standpunt over de voor hen nadelige gevolgen van het aangemelde concentratieplan kenbaar te maken, maar dat recht moet worden verzoend, enerzijds, met de inachtneming van het recht van verweer van de partijen bij de concentratie, en anderzijds met het hoofddoel van de verordening, namelijk de waarborging van een doeltreffend toezicht en van de rechtszekerheid van de ondernemingen waarop zij van toepassing is.

De omstandigheid dat een derde zich tijdens een bijeenkomst met de Commissie niet kan uitdrukken in zijn taal, kan de administratieve procedure slechts ongeldig maken indien wordt aangetoond dat dit nadelige gevolgen heeft gehad, zoals de onmogelijkheid voor de derde om bepaalde argumenten en elementen uiteen te zetten, waardoor de Commissie deze niet kon meenemen in haar analyse.

(cf. punten 201-202, 211)

11. Opdat het Gerecht kan bepalen of het gelasten van de overlegging van stukken nuttig is voor het goede verloop van de procedure, moet de partij die daarom verzoekt de betrokken stukken identificeren en het Gerecht ten minste een minimum aantal gegevens verstrekken

die aannemelijk maken, dat die stukken van nut zijn voor de beslechting van het geschil.

De Commissie mag zich niet baseren op documenten waarvan het Gerecht noch de verzoeker kennis hebben kunnen nemen, doch deze omstandigheid alleen rechtvaardigt niet dat het Gerecht op grond van artikel 64 van het Reglement voor de procesvoering de overlegging van documenten gelast. Het Gerecht kan een dergelijke maatregel tot organisatie van de procesgang immers slechts treffen wanneer de verzoeker aannemelijk maakt dat deze documenten noodzakelijk en relevant zijn voor de beoordeling van de zaak.

(cf. punt 218)