

# Zaak C-521/09 P

## Elf Aquitaine SA tegen Europese Commissie

„Hogere voorziening — Mededingingsregelingen — Artikel 81 EG en artikel 53 EER-Overeenkomst — Markt van monochloorazijnzuur — Regels inzake toerekenbaarheid van mededinging beperkende gedragingen van dochteronderneming aan moedermaatschappij — Vermoeden van daadwerkelijke uitoefening van beslissende invloed — Rechten van verdediging — Motiveringsplicht”

Conclusie van advocaat-generaal P. Mengozzi van 17 februari 2011 . . . . . I - 8954

Arrest van het Hof (Tweede kamer) van 29 september 2011 . . . . . I - 8989

### Samenvatting van het arrest

1. *Hogere voorziening — Middelen — Middel voor het eerst aangevoerd in hogere voorziening — Niet-ontvankelijkheid*  
(*Reglement voor de procesvoering van het Hof, art. 113, lid 2*)
2. *Mededinging — Regels van Unie — Inbreuken — Toerekening — Moedermaatschappij en dochterondernemingen — Economische eenheid — Beoordelingscriteria — Vermoeden dat moedermaatschappij beslissende invloed uitoefent op 100 %-dochterondernemingen*  
(*Art. 101 VWEU; verordening nr. 1/2003 van de Raad, art. 23, lid 2*)

3. *Mededinging — Regels van Unie — Inbreuken — Toerekening — Moedermaatschappij en dochterondernemingen — Economische eenheid — Beoordelingscriteria — Vermoeden dat moedermaatschappij beslissende invloed uitoefent op 100%-dochterondernemingen — Weerlegbaarheid*  
(Art. 101 VWEU; verordening nr. 1/2003 van de Raad, art. 23, lid 2)
4. *Mededinging — Administratieve procedure — Mededeling van punten van bezwaar — Toegang tot dossier — Voorwerp — Eerbiediging van rechten van verdediging — Draagwijdte*  
(Art. 81 EG)
5. *Mededinging — Administratieve procedure — Eerbiediging van rechten van verdediging — Inachtneming van redelijke termijn*  
(Art. 81 EG; verordening nr. 1/2003 van de Raad)
6. *Handelingen van de instellingen — Motivering — Verplichting — Omvang*  
(Art. 81 EG en 253 EG)
7. *Handelingen van de instellingen — Motivering — Verplichting — Omvang — Beschikking die geldboeten voor inbreuk op mededingingsregels oplegt en aan meerdere adressaten is gericht*  
(Art. 81 EG en 253 EG)

1. In hogere voorziening mag het voorwerp van het geding voor het Gerecht niet worden gewijzigd. In hogere voorziening is het Hof enkel bevoegd om te oordelen over de rechtsbeslissing die is gegeven op de middelen die voor de rechter in eerste aanleg zijn aangevoerd. Een partij mag het voorwerp van genoemd geding dus niet wijzigen door een middel dat zij voor het Gerecht had kunnen aanvoeren, maar niet heeft aangevoerd, voor het eerst voor het Hof aan te voeren, aangezien dat erop zou neerkomen dat zij bij het Hof, dat in hogere voorziening een beperkte bevoegdheid heeft, een geschil aanhangig zou mogen maken met een ruimere strekking dan het geschil waarvan het Gerecht kennis heeft genomen.

Een dergelijk middel moet dus als niet-ontvankelijk worden beschouwd in het stadium van de hogere voorziening.

(cf. punten 35, 51, 78)

2. Het begrip onderneming omvat elke eenheid die een economische activiteit uitoefent, ongeacht haar rechtsvorm en de wijze waarop zij wordt gefinancierd. In dit verband moet onder het begrip onderneming, geplaatst in de context van het mededingingsrecht van de Unie, een economische eenheid worden verstaan, ook al wordt deze economische eenheid uit juridisch oogpunt door verschillende natuurlijke personen of rechtspersonen gevormd, en moet een dergelijke economische eenheid, wanneer zij de mededingingsregels overtreedt, in overeenstemming met het beginsel van persoonlijke aansprakelijkheid, de verantwoordelijkheid voor die inbreuk dragen. Het gedrag van een dochteronderneming kan aan haar moedermaatschappij worden toegerekend wanneer die dochteronderneming, hoewel zij een afzonderlijke rechtspersoon is, haar marktgedrag niet zelfstandig bepaalt, maar in hoofdzaak de haar door de moedermaatschappij verstrekte instructies volgt, met name geteeld op de economische, organisatorische en juridische banden tussen deze beide rechtspersonen.

In het bijzondere geval waarin een moedermaatschappij 100% van het kapitaal bezit van haar dochteronderneming die een inbreuk op de mededingingsregels van de Unie heeft gepleegd, kan deze moedermaatschappij beslissende invloed uitoefenen op het gedrag van deze dochteronderneming en bestaat er een weerlegbaar vermoeden dat die moedermaatschappij daadwerkelijk een dergelijke

invloed uitoefent. In die omstandigheden volstaat het dat de Commissie bewijst dat het gehele kapitaal van een dochteronderneming in handen is van haar moedermaatschappij om aan te nemen dat deze laatste daadwerkelijk beslissende invloed uitoefent op het commerciële beleid van deze dochteronderneming. De Commissie kan de moedermaatschappij vervolgens hoofdelijk aansprakelijk stellen voor de betaling van de aan de dochteronderneming opgelegde geldboete, tenzij de moedermaatschappij, op wie de taak rust om dit vermoeden te weerleggen, afdoende bewijs overlegt dat haar dochteronderneming zich op de markt zelfstandig gedraagt.

(cf. punten 53-54, 56-57, 80, 96)

3. Het vermoeden dat een moedermaatschappij daadwerkelijk beslissende invloed uitoefent op een dochteronderneming waarvan zij 100% van het kapitaal in handen heeft, beoogt een evenwicht te scheppen tussen het belang van, enerzijds, de doelstelling om gedrag dat inbreuk maakt op de mededingingsregels, en met name artikel 101 VWEU, te beteugelen en te voorkomen dat het zich opnieuw voordoet, en, anderzijds, de eisen die sommige algemene beginselen van het recht van de Unie stellen, zoals onder meer de beginselen van de onschuldpresumptie, het persoonlijke karakter van straffen en de rechtszekerheid, alsook de rechten van de verdediging, waaronder het beginsel van procesuele gelijkheid. Met name om die reden is het weerlegbaar. Dit vermoeden berust

op de vaststelling dat, behoudens bijzondere omstandigheden, een vennootschap die het gehele kapitaal van een dochteronderneming in handen heeft, alleen al vanwege haar deelneming in het kapitaal een beslissende invloed kan uitoefenen op het gedrag van haar dochteronderneming en dat normaliter het meest dienstig in de sfeer van de eenheden tegen wie het vermoeden werkt, kan worden onderzocht of deze beslissende invloed in werkelijkheid is uitgeoefend.

Als het in die omstandigheden zou volstaan dat een belanghebbende genoemd vermoeden kon weerleggen door louter, niet van bewijs voorziene verklaringen af te leggen, zou dit vermoeden grotendeels zijn nut worden ontnomen. Bovendien blijft een vermoeden, ook als dit moeilijk te weerleggen is, binnen de grenzen van het aanvaardbare, indien het evenredig is aan het nagestreefde doel, indien tegenbewijs kan worden geleverd en indien de rechten van de verdediging veilig zijn gesteld.

(cf. punten 59-62)

4. Binnen de procedure op grond van artikel 81 EG is de administratieve procedure die zich voor de Commissie afspeelt,

onderverdeeld in twee onderscheiden en achtereenvolgende fasen, die elk een eigen innerlijke logica hebben, te weten de vooronderzoeksfase en de fase op tegenspraak. De vooronderzoeksfase, die duurt tot aan de mededeling van de punten van bezwaar, moet de Commissie in staat stellen alle relevante bewijzen te verzamelen die al of niet het bestaan van een inbreuk op de mededingingsregels bevestigen en een eerste standpunt in te nemen over de richting die en het uiteindelijke gevolg dat aan de procedure zal worden gegeven. Daarentegen moet de fase op tegenspraak, die loopt van de mededeling van de punten van bezwaar tot aan de vaststelling van de definitieve beschikking, de Commissie in staat stellen zich definitief uit te spreken over de verweten inbreuk.

De vooronderzoeksfase gaat in op de datum waarop de Commissie krachtens de bevoegdheden die de wetgever van de Unie haar heeft verleend, maatregelen neemt die impliceren dat een inbreuk ten laste wordt gelegd, en belangrijke consequenties hebben voor de situatie van de verdachte eenheden. Het is pas bij aanvang van de administratieve fase op tegenspraak dat de betrokken eenheid door middel van de mededeling van punten van bezwaar wordt ingelicht over alle wezenlijke elementen waarop de Commissie zich in dit stadium van de procedure baseert. De betrokken onderneming kan dus pas na de verzending van

deze mededeling haar rechten van verdediging ten volle uitoefenen.

ongeoorloofde wijze afbreuk zou worden gedaan aan de doeltreffendheid van het onderzoek van de Commissie.

(cf. punten 113-115)

5. In de procedure op grond van artikel 81 EG moet worden vermeden dat de rechten van de verdediging in de vooronderzoeksfase van de administratieve procedure onherstelbare schade lijden, daar de onderzoeksmaatregelen beslissend kunnen zijn voor de totstandkoming van het bewijs van de onrechtmatigheid van gedragingen van ondernemingen waarvoor deze aansprakelijk kunnen zijn.

De beoordeling van de oorsprong van de eventuele aantasting van de doeltreffende uitoefening van de rechten van de verdediging mag dan ook niet beperkt blijven tot de fase op tegenspraak van de administratieve procedure, maar moet de gehele procedure omvatten, en de totale duur daarvan betreffen.

Daarnaast verzet het beginsel van persoonlijke aansprakelijkheid zich er niet tegen dat de Commissie eerst de onderneming die de inbreuk heeft begaan beboet, alvorens te onderzoeken of de inbreuk mogelijk aan haar moedermaatschappij kan worden toegerekend.

Daar waar de adressaat van een mededeling van punten van bezwaar in staat moet zijn om op dienstige wijze in de administratieve procedure op tegenspraak zijn standpunt kenbaar te maken ten aanzien van het bestaan en de relevantie van de door de Commissie aangevoerde feiten en omstandigheden, is deze laatste er in beginsel niet toe gehouden om voorafgaand aan de mededeling van punten van bezwaar een onderzoeksmaatregel jegens hem te nemen.

(cf. punten 117-122)

Dit wil echter niet zeggen dat de Commissie reeds vóór de eerste maatregel jegens een gegeven eenheid gehouden is om deze eenheid in alle gevallen te waarschuwen voor de loutere mogelijkheid van onderzoeksmaatregelen of vervolgingen gebaseerd op het mededingingsrecht van de Unie, met name niet indien met een dergelijke waarschuwing op

6. De verplichting tot motivering van een individuele beschikking heeft tot doel om de rechter in staat te stellen de rechtmatigheid van de beschikking te toetsen, en de betrokkene voldoende gegevens te verschaffen om na te gaan of de beschikking

mogelijk een gebrek vertoont op grond waarvan de geldigheid ervan kan worden betwist. De motivering moet dus in beginsel tegelijk met het bezwarende besluit aan de betrokkene worden meegegeeld. Het ontbreken van een motivering kan niet worden geregulariseerd doordat de betrokkene tijdens de procedure voor de rechter van de Unie kennis krijgt van de redenen van het besluit.

De aan de motivering te stellen eisen moeten worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van het geval, waarbij met name rekening moet worden gehouden met de inhoud van de handeling, de aard van de redengeving en het belang dat de adressaten of andere personen die rechtstreeks en individueel door de handeling worden geraakt, bij een toelichting kunnen hebben. Het is niet noodzakelijk, dat alle relevante gegevens feitelijk of rechtens in de motivering worden gespecificeerd, aangezien bij de vraag of de motivering van een handeling aan de vereisten van artikel 253 EG voldoet, niet alleen acht moet worden geslagen op de bewoordingen ervan, doch ook op de context en op het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. De motivering van een handeling moet evenwel logisch zijn en mag geen inhoudelijke tegenstrijdigheden bevatten, die aan een goed begrip van de aan die handeling ten grondslag liggende redenen in de weg zouden staan.

(cf. punten 148-151)

7. Wanneer een beschikking houdende toepassing van de regels van de Unie op het gebied van het mededingingsrecht meer

dan één adressaat heeft en betrekking heeft op de toerekening van de inbreuk, moet zij een toereikende motivering bevatten ten aanzien van alle adressaten, in het bijzonder van degenen die volgens de bewoordingen van deze beschikking voor de inbreuk aansprakelijk zijn. Zo moet een dergelijke beschikking ten aanzien van een moedermaatschappij die aansprakelijk wordt gehouden voor het inbreuk makend gedrag van haar dochteronderneming, in beginsel omstandig de redenen uiteenzetten die de toerekening van de inbreuk aan deze onderneming rechtvaardigen. Wat meer bepaald een beschikking van de Commissie aangaat, waarin deze zich ten aanzien van bepaalde adressaten uitsluitend beroept op het vermoeden van daadwerkelijke uitoefening van beslissende invloed, moet worden vastgesteld dat de Commissie in elk geval gehouden is — omdat dit vermoeden anders de facto onweerlegbaar wordt — om deze adressaten een afdoende uiteenzetting te geven van de redenen waarom de aangevoerde gegevens, feitelijk en rechtens, niet volstondden om genoemd vermoeden te weerleggen. De plicht van de Commissie om haar beschikkingen op dit punt te motiveren, vloeit onder meer voort uit de weerlegbaarheid van genoemd vermoeden: om het te kunnen weerleggen, moeten de belanghebbenden bewijs betreffende de economische, organisatorische en juridische banden tussen de betrokken vennootschappen overleggen. In een dergelijke context hoeft de Commissie evenwel geen standpunt in te nemen over gegevens die kennelijk niet ter zake dienend, zonder betekenis of duidelijk bijkomstig zijn.

Daarnaast mag de Commissie een beschikking die in de lijn ligt van een constante beschikkingspraktijk weliswaar summier motiveren, bijvoorbeeld door

verwijzing naar bedoelde praktijk, maar wanneer zij veel verder gaat dan in eerdere beschikkingen het geval was, moet zij haar beweegredenen met zoveel woorden vermelden.

In die omstandigheden staat het aan het Gerecht om bijzondere aandacht te besteden aan de vraag of een beschikking waarbij, wegens schending van de mededingingsregels, een geldboete wordt opgelegd aan een onderneming bestaande uit een moedermaatschappij en haar dochteronderneming, en waarbij aan de eerste het laakbare gedrag van de tweede wordt toegekend, een voldoende gedetailleerde uiteenzetting bevat van de redenen waarom de Commissie van oordeel was dat de door de moedermaatschappij aangevoerde elementen niet

volstonden om het in die beschikking toegepaste vermoeden van toerekenbaarheid te weerleggen. In een specifiek bepaald geval schendt het Gerecht derhalve het recht door niet op te treden tegen het motiveringsgebrek in een beschikking van de Commissie wanneer die motivering slechts bestaat uit een aantal beweringen en ontkenningen, die repetitief zijn en in het geheel niet zijn uitgewerkt. In een dergelijk geval zijn deze beweringen en ontkenningen, bij gebreke van aanvullende preciseringen, immers niet van dien aard dat de belanghebbenden de rechtvaardigingsgronden van de genomen maatregel kunnen kennen en de bevoegde rechter zijn toezicht kan uitoefenen.

(cf. punten 152-155, 167-170)