



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

6 november 2012*

„Vertegenwoordiging van de Europese Unie voor nationale rechterlijke instanties — Artikel 282 EG en artikel 335 VWEU — Vordering tot vergoeding van schade die mededingingsregeling aan de Unie heeft berokkend — Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie — Recht op eerlijk proces — Recht op toegang tot rechter — ‚Equality of arms’ — Artikel 16 van verordening nr. 1/2003”

In zaak C-199/11,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Rechtbank van Koophandel te Brussel (België) bij beslissing van 18 april 2011, ingekomen bij het Hof op 28 april 2011, in de procedure

Europese Gemeenschap

tegen

Otis NV,

General Technic-Otis Sàrl,

Kone Belgium NV,

Kone Luxembourg Sàrl,

Schindler NV,

Schindler Sàrl,

ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV,

ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl,

wijst HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, A. Rosas, E. Jarašiūnas, kamerpresidenten, E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (rapporteur), A. Prechal en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: P. Cruz Villalón,

griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

* Procestaal: Nederlands.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 14 maart 2012,

gelet op de opmerkingen van:

- Otis NV, vertegenwoordigd door H. Speyart, S. Brijs en G. Borremans, advocaten,
- Kone Belgium NV, vertegenwoordigd door D. Paemen en D. Vermeiren, advocaten, en T. Vinje, solicitor,
- Schindler NV, vertegenwoordigd door P. Wytinck, advocaat,
- ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, vertegenwoordigd door O. Brouwer, N. Lorjé en A. Pliego Selie, advocaten,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Krämer en C. ten Dam als gemachtigden,
- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door B. Driessen als gemachtigde,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 26 juni 2012,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 282 EG, artikel 335 VWEU en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en van de artikelen 103 en 104 van verordening (EG, Euratom) nr. 1605/2002 van de Raad van 25 juni 2002 houdende het Financieel Reglement van toepassing op de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen (PB L 248, blz. 1), zoals gewijzigd bij verordening (EG, Euratom) nr. 1995/2006 van de Raad van 13 december 2006 (PB L 390, blz. 1; hierna: „Financieel Reglement”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Europese Gemeenschap, vertegenwoordigd door de Europese Commissie, en de liften- en roltrappenfabrikanten Otis NV, Kone Belgium NV, Schindler NV, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, General Technic-Otis Sàrl, Kone Luxembourg Sàrl, Schindler Sàrl en ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl, over een vordering tot vergoeding van de schade die is geleden wegens een door deze ondernemingen gepleegde inbreuk op artikel 81 EG.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Verdragen

- 3 Artikel 282 EG bepaalde:

„In elk der lidstaten heeft de Gemeenschap de ruimste handelingsbevoegdheid welke door de nationale wetgevingen aan rechtspersonen wordt toegekend; zij kan met name roerende en onroerende goederen verkrijgen of vervreemden en in rechte optreden. Te dien einde wordt zij door de Commissie vertegenwoordigd.”

- 4 Op 1 december 2009 is dat artikel als gevolg van de inwerkingtreding van het VWEU vervangen door artikel 335 VWEU, dat luidt:

„In elk der lidstaten heeft de Unie de ruimste handelingsbevoegdheid welke door de nationale wetgevingen aan rechtspersonen wordt toegekend; zij kan met name roerende en onroerende goederen verkrijgen of vervreemden en in rechte optreden. Te dien einde wordt zij door de Commissie vertegenwoordigd. De Unie wordt evenwel door elk van de instellingen vertegenwoordigd, uit hoofde van hun administratieve autonomie, voor de aangelegenheden die verband houden met hun respectieve werking.”

- 5 Artikel 339 VWEU bepaalt:

„De leden van de instellingen van de Unie, de leden van de comités, alsmede de ambtenaren en personeelsleden van de Unie zijn gehouden, zelfs na afloop van hun functie, de inlichtingen die naar hun aard vallen onder de geheimhoudingsplicht en met name de inlichtingen betreffende de ondernemingen en hun handelsbetrekkingen of de bestanddelen van hun kostprijzen, niet openbaar te maken.”

- 6 In artikel 47 VEU is bepaald:

„De Unie bezit rechtspersoonlijkheid.”

Verordening (EG) nr. 1/2003

- 7 In punt 37 van de considerans van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB L 1, blz. 1) heet het:

„Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en is in overeenstemming met de beginselen die met name erkend zijn in het [Handvest]. Derhalve dient zij te worden uitgelegd en toegepast in overeenstemming met deze rechten en beginselen.”

- 8 Artikel 16 van die verordening, „Uniforme toepassing van het communautaire mededingingsrecht”, bepaalt in lid 1:

„Wanneer nationale rechterlijke instanties artikel 81 [EG] of artikel 82 [EG] toepassen op overeenkomsten, besluiten of gedragingen die reeds het voorwerp uitmaken van een beschikking van de Commissie, kunnen zij geen beslissingen nemen die in strijd zijn met de door de Commissie gegeven beschikking. Ook moeten zij vermijden beslissingen te nemen die in strijd zouden zijn met een beschikking die de Commissie overweegt te geven in een door haar gestarte procedure. Te dien einde kan de nationale rechterlijke instantie de afweging maken of het nodig is haar procedure op te schorten. Deze verplichting laat de rechten en verplichtingen op grond van artikel 234 [EG] onverlet.”

- 9 Artikel 28 van die verordening, „Geheimhoudingsplicht”, luidt:

„1. Onverminderd het bepaalde in de artikelen 12 en 15, mogen de overeenkomstig de artikelen 17 tot en met 22 verkregen inlichtingen slechts voor het doel worden gebruikt waarvoor zij zijn ingewonnen.

2. Onverminderd de uitwisseling en het gebruik van gegevens zoals bepaald in de artikelen 11, 12, 14, 15 en 27 mogen de Commissie en de mededingingsautoriteiten van de lidstaten, hun functionarissen, personeelsleden en andere onder het toezicht van deze autoriteiten werkende personen, alsook functionarissen en ambtenaren van andere autoriteiten van de lidstaten geen inlichtingen openbaar

maken die zij uit hoofde van deze verordening hebben verkregen of uitgewisseld en die naar hun aard onder de geheimhoudingsplicht vallen. Deze plicht geldt ook voor alle vertegenwoordigers en deskundigen van lidstaten die uit hoofde van artikel 14 vergaderingen van het adviescomité bijwonen.”

Financieel Reglement

10 Volgens artikel 50 van het Financieel Reglement kent de Commissie de overige instellingen de bevoegdheden toe die nodig zijn voor de uitvoering van hun afdeling van de begroting.

11 In artikel 59 van dat reglement is bepaald:

„1. De instelling oefent de functies van ordonnateur uit.

[...]

2. Elke instelling bepaalt in haar interne administratieve voorschriften aan welke personeelsleden van het gepaste niveau zij, met inachtneming van de in haar reglement van orde bepaalde voorwaarden, de functies van ordonnateur delegeert, alsook de omvang van de toegekende bevoegdheden en de mogelijkheid voor de delegatieverkrijgers om hun bevoegdheden verder te subdelegeren.

[...]”

12 Volgens artikel 60, lid 1, van het Financieel Reglement is de ordonnateur bij elke instelling belast met het innen van de ontvangsten en het verrichten van de uitgaven overeenkomstig het beginsel van goed financieel beheer en staat hij in voor de wettigheid en regelmatigheid ervan.

13 Artikel 103 van dat reglement luidt:

„Indien blijkt dat de plaatsingsprocedure gepaard is gegaan met wezenlijke fouten, onregelmatigheden of fraude, schorten de instellingen de procedure op en kunnen zij alle maatregelen nemen die nodig zijn, waaronder beëindiging van de procedure.

Indien na de gunning van de opdracht blijkt dat de plaatsingsprocedure of de uitvoering van de opdracht gepaard zijn gegaan met wezenlijke fouten, onregelmatigheden of fraude, kunnen de instellingen, afhankelijk van het stadium van de procedure, van de opdracht afzien, of de uitvoering van de opdracht opschorten of de opdracht beëindigen.

Indien deze fouten, onregelmatigheden of fraude door de contractant zijn begaan, kunnen de instellingen bovendien weigeren te betalen, reeds betaalde bedragen terugvorderen of alle met deze contractant gesloten overeenkomsten beëindigen, in verhouding tot de ernst van de fouten, onregelmatigheden of fraude.”

14 Artikel 104 van dat reglement bepaalt:

„De communautaire instellingen worden als aanbestedende diensten beschouwd wanneer zij voor eigen rekening opdrachten plaatsen. [...]”

Mededeling van de Commissie betreffende de samenwerking tussen de Commissie en de nationale rechterlijke instanties bij de toepassing van de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag

- 15 In punt 26 van de mededeling van de Commissie betreffende de samenwerking tussen de Commissie en de rechterlijke instanties van de EU-lidstaten bij de toepassing van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB 2004, C 101, blz. 54) is bepaald dat „de Commissie de informatie die vrijwillig werd verstrekt door diegene die een beroep doet op de clementieregeling, niet aan de nationale rechterlijke instantie [zal] toezenden zonder toestemming van deze aanvrager”.

Belgisch recht

- 16 Artikel 17 van het Gerechtelijk Wetboek bepaalt:

„De rechtsvordering kan niet worden toegelaten, indien de eiser geen hoedanigheid en geen belang heeft om ze in te dienen.”

- 17 Artikel 1382 van het Burgerlijk Wetboek luidt:

„Elke daad van de mens, waardoor aan een ander schade wordt veroorzaakt, verplicht degene door wiens schuld de schade is ontstaan, deze te vergoeden.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

Voorgeschiedenis van het hoofdgeding

- 18 Na verschillende klachten is de Commissie in 2004 een onderzoek gestart naar het bestaan van een mededingingsregeling tussen de vier grootste Europese fabrikanten van liften en roltrappen, te weten de groepen Otis, Kone, Schindler en ThyssenKrupp. Het onderzoek is beëindigd met de beschikking van de Commissie van 21 februari 2007 inzake een procedure op grond van artikel 81 van het EG-Verdrag (zaak nr. COMP/38.823 – Liften en roltrappen) [C(2007) 512 def.] (hierna: „beschikking van 21 februari 2007”).
- 19 In die beschikking heeft de Commissie vastgesteld dat de adressaten ervan, waaronder verweersters in het hoofdgeding, inbreuk hadden gemaakt op artikel 81 EG omdat zij aanbestedingen en andere opdrachten in België, Duitsland, Luxemburg en Nederland onderling hadden verdeeld met het oog op de verdeling van markten en de vaststelling van prijzen, in sommige gevallen een compensatiemechanisme hadden uitgewerkt, informatie hadden uitgewisseld over verkoopvolumes en prijzen en hadden deelgenomen aan regelmatige bijeenkomsten en andere contacten hadden onderhouden om bovenbedoelde beperkingen overeen te komen en uit te voeren. Voor die inbreuken heeft de Commissie geldboeten van in totaal meer dan 992 miljoen EUR opgelegd.
- 20 Verschillende ondernemingen, waaronder verweersters in het hoofdgeding, hebben bij het Gerecht van de Europese Unie beroepen tot nietigverklaring van die beschikking ingesteld.
- 21 Bij arresten van 13 juli 2011, Schindler Holding e.a./Commissie (T-138/07, Jurispr. blz. II-4819), General Technic-Otis/Commissie (T-141/07, T-142/07, T-145/07 en T-146/07, Jurispr. blz. II-4977), ThyssenKrupp Liften Ascenseurs/Commissie (T-144/07, T-147/07-T-150/07 en T-154/07, Jurispr. blz. II-5129) en Kone e.a./Commissie (T-151/07, Jurispr. blz. II-5313), heeft het Gerecht die beroepen verworpen, met uitzondering van die van de ondernemingen uit de ThyssenKrupp-groep, die gedeeltelijk zijn toegewezen met betrekking tot het bedrag van de opgelegde geldboeten.

22 Verzoeksters hebben vervolgens bij het Hof hogere voorzieningen ingesteld tot vernietiging van die arresten, die zijn ingeschreven onder de nummers C-493/11 P, C-494/11 P, C-501/11 P, C-503/11 P tot en met C-506/11 P, C-510/11 P, C-516/11 P en C-519/11 P. Bij beschikkingen van 24 april en 8 mei 2012 heeft de president van het Hof de zaken C-503/11 P tot en met C-506/11 P, C-516/11 P en C-519/11 P doorgehaald in het register van het Hof. Bij beschikkingen van 15 juni 2012, United Technologies/Commissie en Otis Luxembourg e.a./Commissie, heeft het Hof de hogere voorzieningen in de zaken C-493/11 P en C-494/11 P afgewezen. De zaken C-501/11 P en C-510/11 P zijn nog aanhangig bij het Hof.

Procesverloop voor de verwijzende rechter

23 Bij inleidende dagvaarding van 20 juni 2008 heeft de Europese Gemeenschap, thans Europese Unie, vertegenwoordigd door de Commissie, bij de verwijzende rechter een vordering ingesteld waarmee zij primair vordert dat verweersters in het hoofdgeding de Unie een provisioneel bedrag van 7 061 688 EUR (exclusief rente en procedurekosten) betalen ter vergoeding van de schade die de Unie heeft geleden door de in de beschikking van 21 februari 2007 vastgestelde mededingingsverstoringe praktijken. De Unie had namelijk met verweersters in het hoofdgeding meerdere contracten gesloten voor de installatie, het onderhoud en de modernisering van liften en roltrappen in verschillende in België en Luxemburg gelegen gebouwen van de Raad van de Europese Unie, het Europees Parlement, de Commissie, het Europees Economisch en Sociaal Comité, het Comité van de Regio's van de Europese Unie en het Bureau voor publicaties van de Europese Unie. Subsidiair heeft de Unie gevorderd dat een deskundige zou worden aangeduid om met name de omvang van de geleden schade te bepalen.

24 Verweersters in het hoofdgeding betogen dat de Commissie niet bevoegd is om de Unie te vertegenwoordigen omdat de andere instellingen van de Unie die schade zouden hebben geleden door de aan de orde zijnde inbreuk, daartoe geen uitdrukkelijk mandaat hebben gegeven. Voorts hebben zij aangevoerd dat de beginselen van onafhankelijkheid van de rechter en „equality of arms” zijn geschonden omdat de Commissie een bijzondere positie heeft in een procedure op grond van artikel 81, lid 1, EG. Ook is volgens hen het beginsel dat niemand rechter kan zijn in zijn eigen zaak (nemo iudex in sua causa) geschonden omdat de beschikking van 21 februari 2007 overeenkomstig artikel 16 van verordening nr. 1/2003 bindend is voor de verwijzende rechter.

25 De verwijzende rechter heeft zich onbevoegd verklaard met betrekking tot de schade die is veroorzaakt door de in Luxemburg gevestigde verweersters in het hoofdgeding.

26 In die omstandigheden heeft de Rechtbank van Koophandel te Brussel de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) a) Het Verdrag zegt in artikel 282, thans [3]35, dat de Unie vertegenwoordigd wordt door de Commissie; – artikel 335 van het Werkingsverdrag enerzijds, en artikelen 103 en 104 van het Financieel Reglement anderzijds, stellen dat, voor wat betreft de administratieve aangelegenheden die verband houden met hun werking, de betrokken instellingen de Unie vertegenwoordigen met als mogelijk gevolg dat [het] de instellingen, al dan niet op exclusieve wijze, [...] zijn die in rechte kunnen optreden; – het is niet twijfelachtig dat het betaald krijgen door aannemers enz. ... van overdreven prijzen als gevolg van een kartelvorming, valt onder het begrip: fraude; – in het Belgisch nationaal recht geldt als beginsel: „Lex specialis generalibus derogat”; – in de mate [dat] dit rechtsbeginsel ook ingang vindt in het Europees recht, is het dan niet zo dat het initiatief voor het instellen van de vorderingen (behalve daar waar de Commissie zelf de aanbestedende overheid was) toekwam aan de betrokken instellingen?

- b) (Subsidiaire vraag) Diende minstens de Commissie niet te beschikken over een vertegenwoordigingsmandaat vanwege de instellingen om hun belangen in rechte te vrijwaren?
- 2) a) Het Handvest [...] in zijn artikel 47 en het Europees Verdrag [tot bescherming van de rechten] van de mens [en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950; hierna: ‚EVRM‘] in zijn artikel 6 § 1 waarborgen aan eenieder het recht om een eerlijk proces te krijgen en tevens het daarmee samenhangend beginsel dat niemand rechter kan zijn in zijn eigen zaak; – is het met dit beginsel verzoenbaar dat de Commissie in een eerste fase optreedt als mededingingsautoriteit en het gewraakte gedrag, zegge: de kartelvorming, sanctioneert als inbreuk op artikel 81, thans artikel 101 van het Verdrag nadat zij hierin zelf het onderzoek heeft gevoerd om nadien, in een tweede fase de schadevergoedingsprocedure voor de nationale rechter voor te bereiden en de beslissing te nemen ze in te stellen terwijl hetzelfde Commissielid verantwoordelijkheid draagt voor beide aangelegenheden die verknocht zijn en des te meer [daar] de geadieerde nationale rechter van de sanctioneringsbeslissing niet kan afwijken?
- b) (Subsidiaire vraag) Indien het antwoord op de vraag 2.a [ontkennend] is (er is onverzoenbaarheid), hoe moet dan naar Europees recht het slachtoffer (de Commissie en/of de instellingen en/of de Unie) van een onrechtmatige daad (de kartelvorming) zijn recht op schadeloosstelling laten gelden, wat insgelijks een fundamenteel recht is [...]?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 27 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 282 EG en artikel 335 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat de Commissie de Unie voor een nationale rechterlijke instantie mag vertegenwoordigen in het kader van een civiele vordering tot vergoeding van de schade die de Unie heeft geleden wegens een door artikel 81 EG en artikel 101 VWEU verboden mededingingsregeling of onderling afgestemde feitelijke gedraging, die een ongunstige invloed kan hebben gehad op sommige overheidsopdrachten die door verschillende instellingen en organen van de Unie zijn geplaatst, zonder dat zij een vertegenwoordigingsmandaat van de andere betrokken instellingen of organen bezit.
- 28 Artikel 282 EG regelde tot 1 december 2009, de datum waarop het VWEU in werking is getreden, de vertegenwoordiging van de Gemeenschap voor de rechterlijke instanties van de lidstaten.
- 29 De vordering in het hoofdgeding is vóór die datum ingesteld, zodat eerst moet worden onderzocht of de Commissie de Gemeenschap op grond van dat artikel mocht vertegenwoordigen in het kader van een dergelijke vordering.
- 30 Blijkens de bewoordingen van dat artikel kan de Gemeenschap in elke lidstaat in rechte optreden en wordt zij daartoe door de Commissie vertegenwoordigd.
- 31 Verweersters in het hoofdgeding betogen echter dat artikel 282 EG slechts een algemene regel is, waarvan de artikelen 274 EG en 279 EG afwijken. Aan deze laatste bepalingen is volgens hen uitvoering gegeven door het Financieel Reglement, waarvan de artikelen 59 en 60 elke instelling van de Unie belasten met de uitvoering van haar eigen begrotingsposten. Bovendien volgt uit de artikelen 103 en 104 van dat reglement dat het aan elk van deze instellingen staat een schadevordering in te stellen wanneer zij menen schade te hebben geleden door de betrokken inbreuk, aangezien de meeste opdrachten in hun naam en voor hun eigen rekening zijn geplaatst.

- 32 In dit verband moet worden opgemerkt dat de artikelen 274 EG en 279 EG en de bepalingen van het Financieel Reglement met name de bevoegdheden van de instellingen voor de opstelling en de uitvoering van de begroting vaststellen. Artikel 282 EG daarentegen verleent de Gemeenschap handelingsbevoegdheid en regelt haar vertegenwoordiging, in het bijzonder voor de rechterlijke instanties van de lidstaten. Het vraagstuk van de vertegenwoordiging van de Gemeenschap voor die rechterlijke instanties is onderscheiden van dat van de maatregelen tot uitvoering van de begroting die een instelling van de Gemeenschap vaststelt. Het beginsel „lex specialis generalibus derogat” is daarom in casu irrelevant.
- 33 Wat meer bepaald de artikelen 103 en 104 van het Financieel Reglement betreft, waar de verwijzende rechter in zijn eerste vraag naar verwijst, moet worden vastgesteld dat deze bepalingen geen voorschriften betreffende de vertegenwoordiging van de Unie voor de rechterlijke instanties van de lidstaten bevatten maar voorschriften betreffende het plaatsen en de uitvoering van overheidsopdrachten.
- 34 Bijgevolg mocht de Commissie de Gemeenschap op grond van artikel 282 EG vertegenwoordigen voor de verwijzende rechter.
- 35 Met betrekking tot artikel 335 VWEU moet worden opgemerkt dat het VWEU geen overgangsbepaling bevat voor de vertegenwoordiging van de Unie in procedures die vóór de inwerkingtreding van dit Verdrag bij de rechterlijke instanties van de lidstaten waren ingesteld, maar bij de inwerkingtreding ervan nog niet waren beëindigd. Aangezien het hoofdgeding vóór de inwerkingtreding van het VWEU is ingesteld, is de relevante bepaling voor deze vertegenwoordiging dan ook artikel 282 EG.
- 36 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat het zich in omstandigheden als die van het hoofdgeding niet ertegen verzet dat de Commissie de Unie vertegenwoordigt voor een nationale rechterlijke instantie waarbij een civiele vordering is ingesteld tot vergoeding van de schade die de Unie heeft geleden wegens een door artikel 81 EG en artikel 101 VWEU verboden mededingingsregeling of onderling afgestemde feitelijke gedraging, die een ongunstige invloed kan hebben gehad op sommige overheidsopdrachten die door verschillende instellingen en organen van de Unie zijn geplaatst; de Commissie hoeft daartoe geen mandaat van deze instellingen of organen te bezitten.

Tweede vraag

- 37 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 47 van het Handvest zich ertegen verzet dat de Commissie namens de Unie bij een nationale rechterlijke instantie een vordering instelt tot vergoeding van de schade die de Unie heeft geleden wegens een mededingingsregeling of onderling afgestemde feitelijke gedraging waarvan bij een beschikking van die instelling is vastgesteld dat zij in strijd is met artikel 81 EG.
- 38 In het bijzonder wenst de verwijzende rechter in de eerste plaats te vernemen of in het kader van een dergelijke vordering schending plaatsvindt van het in artikel 47 van het Handvest en artikel 6 EVRM neergelegde recht op een eerlijk proces doordat de beschikking van de Commissie inzake een procedure op grond van artikel 81 EG die rechter bindt krachtens artikel 16, lid 1, van verordening nr. 1/2003. De nationale rechter is namelijk op grond van een beschikking van een van de in geding zijnde partijen verplicht vast te stellen dat inbreuk is gemaakt op artikel 81 EG, waardoor hij een van de elementen waardoor recht op vergoeding ontstaat, te weten een schadebrengend feit, niet soeverein kan beoordelen.
- 39 Voorts wenst de verwijzende rechter te vernemen of de Commissie in het kader van een dergelijke vordering niet als rechter en partij in haar eigen zaak optreedt, wat in strijd is met het beginsel *nemo iudex in sua causa*.

- 40 Het Hof heeft er reeds op gewezen dat eenieder zich in rechte op schending van artikel 81 EG kan beroepen en bijgevolg de nietigheid kan inroepen van een door dit artikel verboden mededingingsregeling of onderling afgestemde feitelijke gedraging (arrest van 13 juli 2006, Manfredi e.a., C-295/04-C-298/04, Jurispr. blz. I-6619, punt 59).
- 41 Wat in het bijzonder de mogelijkheid betreft om vergoeding te vorderen van schade die is veroorzaakt door een overeenkomst of gedraging die de mededinging kan beperken of vervalsen, zij eraan herinnerd dat afbreuk zou worden afgedaan aan de volle werking van artikel 81 EG, in het bijzonder het nuttig effect van het in lid 1 daarvan neergelegde verbod, indien niet eenieder vergoeding zou kunnen vorderen van de schade die hem is veroorzaakt door een overeenkomst of een gedraging die de mededinging kan beperken of vervalsen (arrest van 20 september 2001, Courage en Crehan, C-453/99, Jurispr. blz. I-6297, punt 26, en arrest Manfredi e.a., reeds aangehaald, punt 60).
- 42 Een dergelijk recht maakt de mededingingsregels van de Unie immers gemakkelijker toepasbaar en zorgt ervoor dat – vaak heimelijke – overeenkomsten of praktijken die de mededinging kunnen beperken of vervalsen, minder aantrekkelijk worden. Uit dat oogpunt kunnen bij de nationale rechter ingestelde schadevorderingen wezenlijk bijdragen tot de handhaving van een daadwerkelijke mededinging in de Unie (arrest Courage en Crehan, reeds aangehaald, punt 27).
- 43 Bijgevolg kan eenieder vergoeding van de geleden schade vorderen wanneer er een causaal verband bestaat tussen die schade en een door artikel 81 EG verboden mededingingsregeling of onderling afgestemde feitelijke gedraging (arrest Manfredi e.a., reeds aangehaald, punt 61).
- 44 Ook de Unie heeft dus dat recht.
- 45 Bij de uitoefening van dat recht moeten echter de grondrechten van de verwerende partijen, zoals deze met name door het Handvest worden gegarandeerd, worden geëerbiedigd. De bepalingen van dit Handvest zijn overeenkomstig artikel 51, lid 1, ervan zowel gericht tot de instellingen, organen en instanties van de Unie als tot de lidstaten wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen.
- 46 In dit verband zij eraan herinnerd dat het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming een algemeen beginsel van Unierecht vormt, dat thans is uitgedrukt in artikel 47 van het Handvest (zie arrest van 22 december 2010, DEB, C-279/09, Jurispr. blz. I-13849, punten 30 en 31; beschikking van 1 maart 2011, Chartry, C-457/09, Jurispr. blz. I-819, punt 25, en arrest van 28 juli 2011, Samba Diouf, C-69/10, Jurispr. blz. I-7151, punt 49).
- 47 Dat artikel 47 geeft in het Unierecht uitvoering aan de bescherming die wordt verleend door artikel 6, lid 1, EVRM. Bijgevolg dient enkel naar deze eerste bepaling verwezen te worden (arrest van 8 december 2011, Chalkor/Commissie, C-386/10 P, Jurispr. blz. I-13085, punt 51).
- 48 Het in dat artikel 47 neergelegde beginsel van effectieve rechterlijke bescherming bestaat uit diverse onderdelen, met name de rechten van de verdediging, het beginsel van „equality of arms”, het recht op toegang tot de rechter en het recht om zich te laten adviseren, verdedigen en vertegenwoordigen.
- 49 Wat meer bepaald het recht op toegang tot de rechter betreft, moet worden gepreciseerd dat een „gerecht” pas in overeenstemming met artikel 47 van het Handvest over een betwisting inzake uit het Unierecht voortvloeiende rechten en verplichtingen kan beslissen indien het bevoegd is om alle voor het bij hem aanhangige geding relevante feitelijke en juridische kwesties te onderzoeken.
- 50 In dit verband is het rechtspraak van het Hof (arrest van 14 september 2000, Masterfoods en HB, C-344/98, Jurispr. blz. I-11369, punt 52), die thans gecodificeerd is in artikel 16 van verordening nr. 1/2003, dat nationale rechterlijke instanties, wanneer zij met name artikel 101 VWEU toepassen op

overeenkomsten, besluiten of gedragingen die reeds het voorwerp uitmaken van een beschikking van de Commissie, geen beslissingen kunnen nemen die in strijd zijn met de door de Commissie gegeven beschikking.

- 51 Dat beginsel geldt ook wanneer de nationale rechterlijke instanties uitspraak moeten doen over een vordering tot vergoeding van de schade die is veroorzaakt door een mededingingsregeling of onderling afgestemde feitelijke gedraging waarvan bij een beschikking van die instelling is vastgesteld dat zij in strijd is met artikel 101 VWEU.
- 52 De toepassing van de mededingingsregels van de Unie berust dus op een verplichting tot loyale samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties enerzijds en de Commissie respectievelijk de rechterlijke instanties van de Unie anderzijds, in het kader waarvan elk handelt overeenkomstig de taak waarmee zij door het Verdrag is belast (arrest Masterfoods en HB, reeds aangehaald, punt 56).
- 53 In dit verband zij eraan herinnerd dat de rechterlijke instanties van de Unie en niet de nationale rechterlijke instanties exclusief bevoegd zijn om na te gaan of de handelingen van de instellingen van de Unie wettig zijn. De nationale rechters kunnen die handelingen niet ongeldig verklaren (zie in die zin met name arrest van 22 oktober 1987, Foto-Frost, 314/85, Jurispr. blz. 4199, punten 12-20).
- 54 De regel dat de nationale rechterlijke instanties geen beslissingen kunnen nemen die in strijd zijn met een beschikking van de Commissie inzake een procedure op grond van artikel 101 VWEU is dus een specifieke uitdrukking van de bevoegdheidsverdeling binnen de Unie tussen de nationale rechterlijke instanties enerzijds en de Commissie en de rechterlijke instanties van de Unie anderzijds.
- 55 Die regel houdt echter niet in dat verweersters in het hoofdgeding het recht op toegang tot de rechter in de zin van artikel 47 van het Handvest wordt ontnomen.
- 56 Het Unierecht voorziet namelijk in een stelsel van rechterlijke toetsing van de besluiten van de Commissie inzake procedures op grond van artikel 101 VWEU dat alle door artikel 47 van het Handvest vereiste garanties biedt.
- 57 In dit verband moet worden vastgesteld dat de beschikking van de Commissie kan worden onderworpen aan een wettigheidstoezicht door de rechterlijke instanties van de Unie op basis van artikel 263 VWEU. In casu hebben de verweersters in het hoofdgeding aan wie de beschikking was gericht, daadwerkelijk een beroep tot nietigverklaring van die beschikking ingesteld, zoals in de punten 20 tot en met 22 van het onderhavige arrest in herinnering is gebracht.
- 58 Verweersters in het hoofdgeding betogen echter dat het wettigheidstoezicht dat de rechterlijke instanties van de Unie op basis van artikel 263 VWEU uitoefenen ter zake van het mededingingsrecht, onvolledig is, in het bijzonder omdat die rechterlijke instanties ervan uitgaan dat de Commissie wat economische vraagstukken betreft een beoordelingsmarge heeft.
- 59 In dit verband heeft het Hof erop gewezen dat de Commissie in economisch ingewikkelde kwesties weliswaar een beoordelingsmarge heeft wat economische vraagstukken betreft, maar dat dit niet wegneemt dat de Unierechter de interpretatie door de Commissie van economische gegevens mag toetsen. De Unierechter moet immers in het bijzonder niet enkel de materiële juistheid van de aangevoerde bewijselementen, en de betrouwbaarheid en samenhang ervan, onderzoeken, maar moet ook nagaan of die elementen het relevante feitenkader vormen voor de beoordeling van een complexe toestand en of zij de daaruit getrokken conclusies kunnen onderbouwen (arrest Chalkor/Commissie, reeds aangehaald, punt 54 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 60 De Unierechter moet ook ambtshalve nagaan of de Commissie haar besluit heeft gemotiveerd en met name of zij heeft uitgelegd hoe zij de in aanmerking genomen factoren heeft gewogen en beoordeeld (zie in die zin arrest Chalkor/Commissie, reeds aangehaald, punt 61).

- 61 Bovendien staat het aan de Unierechter het hem toevertrouwde wettigheidstoezicht uit te oefenen op basis van de gegevens die de verzoeker ter onderbouwing van de aangevoerde middelen voorlegt. Bij dat toezicht kan de rechter zich niet verlaten op de beoordelingsmarge waarover de Commissie beschikt, noch met betrekking tot de keuze van de factoren die in aanmerking worden genomen bij de toepassing van de criteria in de mededeling van de Commissie met als opschrift „Richtsnoeren voor de berekening van geldboeten die uit hoofde van artikel 23, lid 2, sub a, van verordening (EG) nr. 1/2003 worden opgelegd” (PB 2006, C 210, blz. 2), noch met betrekking tot de beoordeling van deze factoren, om af te zien van een grondig toezicht in rechte en in feite (arrest Chalkor/Commissie, reeds aangehaald, punt 62).
- 62 Tot slot wordt het wettigheidstoezicht aangevuld door de toetsingsbevoegdheid met volledige rechtsmacht die bij artikel 17 van verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, eerste verordening over de toepassing van de artikelen [81] en [82] van het Verdrag (PB 1962, 13, blz. 204), aan de Unierechter werd verleend en die thans is neergelegd in artikel 31 van verordening nr. 1/2003, overeenkomstig artikel 261 VWEU. Deze bevoegdheid gaat verder dan het eenvoudige wettigheidstoezicht op de sanctie, zodat de rechter op basis van zijn volledige rechtsmacht bevoegd is om zijn beoordeling in de plaats te stellen van die van de Commissie en dus de opgelegde geldboete of dwangsom in te trekken, te verlagen of te verhogen (arrest Chalkor/Commissie, reeds aangehaald, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 Het toezicht waarin de Verdragen voorzien, houdt bijgevolg in dat de Unierechter een toezicht in feite en in rechte uitoefent en dat hij het bewijs kan beoordelen, de betrokken beslissing nietig kan verklaren en de hoogte van de geldboeten kan wijzigen. Het in artikel 263 VWEU neergelegde wettigheidstoezicht, aangevuld met de in artikel 31 van verordening nr. 1/2003 neergelegde toetsingsbevoegdheid met volledige rechtsmacht ter zake van de hoogte van de geldboete, is bijgevolg in overeenstemming met het beginsel van effectieve rechterlijke bescherming dat in artikel 47 van het Handvest is neergelegd (zie in die zin arrest Chalkor/Commissie, reeds aangehaald, punt 67).
- 64 Met betrekking tot het bezwaar van verweersters in het hoofdgeding dat die rechterlijke toetsing is toevertrouwd aan het Hof, waarvan de onafhankelijkheid ter discussie kan worden gesteld daar het zelf een instelling van de Unie is, kan worden volstaan met vast te stellen dat het grondslag mist gelet op alle in de Verdragen opgenomen garanties om de onafhankelijkheid en onpartijdigheid van het Hof te verzekeren en op het feit dat elk rechterlijk orgaan noodzakelijkerwijs deel uitmaakt van de staats- of supranationale organisatie waartoe het behoort, zonder dat dit als dusdanig een schending van artikel 47 van het Handvest en artikel 6 EVRM kan opleveren.
- 65 Tot slot moet erop worden gewezen dat een civiele schadevordering als die in het hoofdgeding, zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, niet alleen inhoudt dat wordt vastgesteld of er een schadebrengend feit is, maar ook dat wordt bepaald of er schade en een rechtstreeks verband tussen de schade en het schadebrengende feit bestaat. Weliswaar moet de nationale rechter, die geen beslissingen mag nemen die in strijd zijn met een beschikking van de Commissie waarbij een inbreuk op artikel 101 VWEU wordt vastgesteld, het bestaan van een verboden mededingingsregeling of onderling afgestemde feitelijke gedraging aanvaarden, maar de vraag of er schade en een rechtstreeks causaal verband tussen de schade en de betrokken mededingingsregeling of onderling afgestemde feitelijke gedraging bestaat, wordt nog steeds door hem beoordeeld.
- 66 Zelfs wanneer de Commissie de precieze gevolgen van de inbreuk in haar beschikking heeft moeten bepalen, staat het namelijk nog steeds aan de nationale rechter om geval per geval de schade te bepalen die is veroorzaakt aan elk van de personen die een schadevordering hebben ingesteld. Een dergelijke beoordeling is niet in strijd met artikel 16 van verordening nr. 1/2003.
- 67 Gelet op al het voorgaande kan de Commissie in het kader van een geding als het hoofdgeding niet worden geacht als rechter en partij op te treden in haar eigen zaak.

- 68 De verwijzende rechter wenst in de tweede plaats te vernemen of het beginsel van „equality of arms” is geschonden in het kader van een civiele vordering als die in het hoofdgeding doordat de Commissie zelf het onderzoek naar de aan de orde zijnde inbreuk heeft gevoerd.
- 69 Volgens verweersters in het hoofdgeding bevindt die instelling zich daardoor ten opzichte van hen in een bevoorrechte positie, waardoor zij informatie, ook vertrouwelijke informatie waarvoor het zakengeheim geldt, heeft kunnen verzamelen en gebruiken waarover niet alle verweersters beschikken.
- 70 De Commissie antwoordt in het kader van de onderhavige prejudiciële verwijzing dat zij bij de voorbereiding van de vordering in het hoofdgeding slechts gebruik heeft gemaakt van informatie uit de openbare versie van de beschikking van 21 februari 2007. Zij zet voorts uiteen dat de voor de procedure in het hoofdgeding verantwoordelijke diensten, de Bureaus infrastructuur en logistiek te Brussel en te Luxemburg, niet over een geprivilegieerde toegang tot het vertrouwelijke dossier van het directoraat-generaal Concurrentie beschikken. Daarom staan de Commissie en alle andere justitiabelen op gelijke voet.
- 71 Het beginsel van „equality of arms”, dat een logisch uitvloeisel is van het begrip eerlijk proces (arrest van 21 september 2010, Zweden e.a./API en Commissie, C-514/07 P, C-528/07 P en C-532/07 P, Jurispr. blz. I-8533, punt 88), houdt in dat elke partij een redelijke mogelijkheid moet worden geboden om haar zaak, daaronder begrepen haar bewijsmiddelen, onder zodanige omstandigheden voor te dragen dat zij tegenover de tegenpartij niet wezenlijk wordt benadeeld.
- 72 Zoals de advocaat-generaal in punt 58 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft het beginsel van „equality of arms” tot doel een evenwicht tussen de procespartijen te verzekeren door te garanderen dat elk aan de rechter overgelegd document kan worden gecontroleerd en bestreden door alle procespartijen. Omgekeerd moet het door een gebrek aan evenwicht geleden nadeel in beginsel worden bewezen door degene die nadeel heeft geleden.
- 73 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de informatie waar verweersters in het hoofdgeding naar verwijzen, niet door de Commissie aan de nationale rechter is verstrekt, en de Commissie heeft overigens uiteengezet dat zij zich slechts op informatie heeft gebaseerd die beschikbaar was in de niet-vertrouwelijke versie van de beschikking waarbij de inbreuk op artikel 81 EG is vastgesteld. Deze omstandigheden sluiten een schending van het beginsel van „equality of arms” dus uit.
- 74 Het betoog van verweersters in het hoofdgeding, dat het evenwicht tussen de partijen wordt verstoord doordat de Commissie het onderzoek naar de inbreuk op artikel 101 VWEU heeft gevoerd om vervolgens vergoeding van de door die inbreuk geleden schade te vorderen, gaat voorbij aan het in artikel 28, lid 1, van verordening nr. 1/2003 neergelegde verbod om de in het kader van het onderzoek verkregen inlichtingen te gebruiken voor een ander doel dan dat waarvoor zij zijn ingewonnen.
- 75 Overigens doet de omstandigheid dat zowel de beschikking van 21 februari 2007 als de beslissing om de schadevordering in het hoofdgeding in te stellen zijn genomen door het college van Commissieleden, niet af aan bovenstaande overwegingen, aangezien het Unierecht ter verzekering dat het beginsel van „equality of arms” in het kader van een dergelijke vordering wordt geëerbiedigd, voldoende garanties biedt, zoals die welke voortvloeien uit artikel 339 VWEU, artikel 28 van verordening nr. 1/2003 en punt 26 van de mededeling van de Commissie betreffende de samenwerking tussen de Commissie en de nationale rechterlijke instanties bij de toepassing van de artikelen 81 en 82 van het EG-Verdrag.
- 76 Tot slot kunnen de argumenten die verweersters in het hoofdgeding ontlenen aan het arrest Yvon/Frankrijk (EHRM, arrest van 24 april 2003, *Recueil des arrêts et décisions* 2003-V) evenmin slagen. De elementen op basis waarvan het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft vastgesteld dat artikel 6 EVRM was geschonden, met name de omstandigheid dat het standpunt van

de regeringscommissaris een belangrijke invloed had op de beoordeling door de onteigeningsrechter en de voorschriften over de toegang van de regeringscommissaris tot en zijn gebruik van de relevante informatie, waren namelijk, anders dan de elementen die de onderhavige zaak in het hoofdgeding kenmerken, niet onderworpen aan een rechterlijke toetsing of voorzien van garanties die vergelijkbaar waren met of gelijkwaardig waren aan die welke respectievelijk in de punten 63 en 75 van het onderhavige arrest zijn vermeld.

- 77 Derhalve moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 47 van het Handvest zich niet ertegen verzet dat de Commissie namens de Unie bij een nationale rechterlijke instantie een vordering instelt tot vergoeding van de schade die de Unie heeft geleden wegens een mededingingsregeling of onderling afgestemde feitelijke gedraging waarvan bij een beschikking van die instelling is vastgesteld dat zij in strijd is met artikel 81 EG of artikel 101 VWEU.

Kosten

- 78 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer), verklaart voor recht:

- 1) **Het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat het zich in omstandigheden als die van het hoofdgeding niet ertegen verzet dat de Europese Commissie de Europese Unie vertegenwoordigt voor een nationale rechterlijke instantie waarbij een civiele vordering is ingesteld tot vergoeding van de schade die de Unie heeft geleden wegens een door artikel 81 EG en artikel 101 VWEU verboden mededingingsregeling of onderling afgestemde feitelijke gedraging, die een ongunstige invloed kan hebben gehad op sommige overheidsopdrachten die door verschillende instellingen en organen van de Unie zijn geplaatst; de Commissie hoeft daartoe geen mandaat van deze instellingen of organen te bezitten.**
- 2) **Artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie verzet zich niet ertegen dat de Europese Commissie namens de Europese Unie bij een nationale rechterlijke instantie een vordering instelt tot vergoeding van de schade die de Unie heeft geleden wegens een mededingingsregeling of onderling afgestemde feitelijke gedraging waarvan bij een beschikking van die instelling is vastgesteld dat zij in strijd is met artikel 81 EG of artikel 101 VWEU.**

ondertekeningen