



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 6 november 2012*

”Fråga om hur Europeiska unionen ska företrädas vid nationella domstolar — Artikel 282 EG och artikel 335 FEUF — Talan om ersättning för skada som unionen åsamkats till följd av en kartell — Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna — Rätt till en rättvis rättegång — Rätt till domstolsprövning — Parternas likställdhet i processen — Artikel 16 i förordning nr 1/2003”

I mål C-199/11,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Rechtbank van Koophandel te Brussel (Belgien) genom beslut av den 18 april 2011, som inkom till domstolen den 28 april 2011, i målet

Europese Gemeenschap

mot

Otis NV,

General Technic-Otis Sàrl,

Kone Belgium NV,

Kone Luxembourg Sàrl,

Schindler NV,

Schindler Sàrl,

ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV,

ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, A. Rosas och E. Jarašiūnas samt domarna E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (referent), A. Prechal, och C.G. Fernlund,

generaladvokat: P. Cruz Villalón,

* Rättegångsspråk: nederländska.

justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 14 mars 2012,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Otis NV, genom H. Speyart, S. Brijs och G. Borremans, advocaten,
- Kone Belgium NV, genom D. Paemen, avocat, D. Vermeiren, advocaat, och T. Vinje, solicitor,
- Schindler NV, genom P. Wytinck, advocaat,
- ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, genom O. Brouwer, N. Lorjé och A. Pliego Selie, advocaten,
- Europeiska kommissionen, genom H. Krämer och C. ten Dam, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska unionens råd, genom B. Driessen, i egenskap av ombud,

och efter att den 26 juni 2012 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 282 EG, artikel 335 FEUF och artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) samt artiklarna 103 och 104 i rådets förordning (EG, Euratom) nr 1605/2002 av den 25 juni 2002 med budgetförordning för Europeiska gemenskapernas allmänna budget (EGT L 248, s. 1), i dess lydelse enligt rådets förordning (EG, Euratom) nr 1995/2006 av den 13 december 2006 (EUT L 390, s. 1) (nedan kallad budgetförordningen).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan, å ena sidan, Europese Gemeenschap (Europeiska gemenskapen), företrädd av Europeiska kommissionen, och, å andra sidan, bolagen Otis NV, Kone Belgium NV, Schindler NV, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, General Technic-Otis Sàrl, Kone Luxembourg Sàrl, Schindler Sàrl och ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl, vilka tillverkar hissar och rulltrappor. I målet har Europeiska gemenskapen väckt talan om ersättning för skada på grund av att nämnda bolag överträtt artikel 81 EG.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

Fördragen

- 3 I artikel 282 EG föreskrevs följande:

”Gemenskapen skall i varje medlemsstat ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den nationella lagstiftningen: den skall särskilt kunna förvärva och avyttra fast och lös egendom samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Den skall i sådana fall företrädas av kommissionen.”

- 4 När EUF-fördraget trädde i kraft den 1 december 2009 ersattes artikel 282 EG av artikel 335 FEUF. Den har följande lydelse:

”Unionen ska i varje medlemsstat ha den mest vittgående rättskapacitet som tillerkänns juridiska personer enligt den nationella lagstiftningen: den ska särskilt kunna förvärva och avyttra fast och lös egendom samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Den ska i sådana fall företrädas av kommissionen. Unionen ska dock i frågor som rör en viss institutions funktion företrädas av den institutionen i enlighet med dess administrativa självständighet.”

- 5 I artikel 339 FEUF föreskrivs följande:

”Medlemmarna av unionens institutioner, medlemmarna av kommittéer samt tjänstemän och övriga anställda i unionen ska, även efter det att deras uppdrag upphört, vara förpliktade att inte lämna ut upplysningar som omfattas av tystnadsplikt, särskilt uppgifter om företag, deras affärsförbindelser eller deras kostnadsförhållanden.”

- 6 I artikel 47 FEU föreskrivs följande:

”Unionen är en juridisk person.”

Förordning (EG) nr 1/2003

- 7 I skäl 37 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EGT L 1, s. 1) föreskrivs följande:

”I denna förordning respekteras de grundläggande rättigheterna och iakttas de principer som erkänns i synnerhet i [stadgan]. Följaktligen bör denna förordning tolkas och tillämpas med avseende på dessa rättigheter och principer.”

- 8 I punkt 1 i artikel 16 i förordningen, som har rubriken ”Enhetlig tillämpning av gemenskapens konkurrensrätt”, föreskrivs följande:

”När nationella domstolar fäller avgöranden om sådana avtal, beslut eller förfaranden enligt artikel 81 eller artikel 82 i fördraget som redan är föremål för ett beslut av kommissionen får de inte fatta beslut som strider mot det beslut som kommissionen har fattat. De måste också undvika att fatta beslut som skulle strida mot ett beslut som övervägs av kommissionen i förfaranden som den har inlett. I detta syfte får den nationella domstolen bedöma om det är nödvändigt att vilandeförklara saken. Denna skyldighet påverkar inte tillämpningen av de rättigheter och skyldigheter som avses i artikel 234 [EG].”

- 9 I artikel 28 i förordningen, som har rubriken ”Sekretess”, föreskrivs följande:

”1. Utan att det påverkar tillämpningen av artiklarna 12 och 15 får upplysningar som har inhämtats enligt artiklarna 17–22 endast användas för det ändamål för vilket de har inhämtats.

2. Utan att det påverkar det utbyte och den användning av upplysningar som anges i artiklarna 11, 12, 14, 15 och 27 får kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter, deras tjänstemän, anställda och övriga personer som arbetar under dessa myndigheters övervakning liksom tjänstemän vid andra myndigheter i medlemsstaterna inte röja upplysningar som de har inhämtat eller utbytt med stöd av denna förordning och som är av sådant slag att de omfattas av sekretess. Denna skyldighet gäller också alla de företrädare för och experter från medlemsstaterna som deltar i möten med den rådgivande kommittén enligt artikel 14.”

Budgetförordningen

- 10 Enligt artikel 50 i budgetförordningen ska kommissionen ge övriga institutioner de befogenheter som krävs för att dessa ska kunna genomföra sina respektive avsnitt av budgeten.
- 11 I artikel 59 i budgetförordningen föreskrivs följande:
- ”1. Institutionen skall fungera som utanordnare.
- ...
2. Varje institution skall i sina interna administrativa regler fastställa till vilken nivå i organisationen den delegerar ansvaret som utanordnare med iakttagande av villkoren i arbetsordningen, hur omfattande befogenheterna skall vara för de anställda som tilldelas dem samt på vilka villkor befogenheterna får delegeras vidare.
- ...”
- 12 Enligt artikel 60.1 i budgetförordningen ska utanordnarna vid varje institution ansvara för verkställigheten av inkomster och utgifter och se till att detta sker på lagligt och korrekt sätt samt i överensstämmelse med principerna om sund ekonomisk förvaltning.
- 13 I artikel 103 i budgetförordningen föreskrivs följande:
- ”Om [det] visar sig att det förekommit väsentliga fel, oegentligheter eller bedrägerier i samband med tilldelningen av kontrakt skall institutionerna avbryta förfarandet och vidta de åtgärder de finner nödvändiga, inklusive ogiltigförklarande av förfarandet.
- Om det efter kontraktstilldelningen visar sig att det förekommit väsentliga fel, oegentligheter eller bedrägerier i samband med tilldelningen av kontraktet kan institutionerna, beroende på i vilket skede förfarandet befinner sig, avstå från att ingå kontraktet eller avbryta dess genomförande eller när så är lämpligt, häva kontraktet.
- Om dessa fel, oegentligheter eller bedrägerier kan tillskrivas kontraktsparten, får institutionen dessutom hålla inne planerade betalningar, återkräva redan utbetalade belopp eller säga upp samtliga kontrakt som slutits med samma kontraktspart, i proportion till omfattningen av felen, oegentligheterna eller bedrägerierna.”
- 14 I artikel 104 i budgetförordningen föreskrivs följande:
- ”Var och en av gemenskapens institutioner som genomför upphandling för egen räkning skall anses vara upphandlande myndighet. ...”
- Kommissionens tillkännagivande om samarbete mellan kommissionen och EU-medlemsstaternas domstolar vid tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget
- 15 Enligt punkt 26 i kommissionens tillkännagivande om samarbete mellan kommissionen och EU-medlemsstaternas domstolar vid tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget (EUT C 101, 2004, s. 54) ”kommer kommissionen inte att överlämna upplysningar till nationella domstolar som en person som har ansökt om förmånlig behandling frivilligt har lämnat, utan föregående samtycke från den personen”.

Belgisk rätt

16 I artikel 17 i domstolsprocesslagen (code judiciaire) föreskrivs följande:

”Talan ska avvisas om käranden inte har talerätt och ett berättigat intresse av att få saken prövad.”

17 I artikel 1382 i civillagen (code civil) föreskrivs följande:

”Var och en som vållar någon annan person skada ska ersätta skadan.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

Bakgrunden till tvisten i det nationella målet

- 18 Efter att ha tagit emot flera klagomål inledde kommissionen år 2004 en utredning för att klargöra huruvida de fyra viktigaste tillverkarna av hissar och rulltrappor i Europa, det vill säga koncernerna Otis, Kone, Schindler och ThyssenKrupp, hade bildat en kartell. Utredningen mynnade ut i kommissionens beslut av den 21 februari 2007 om ett förfarande enligt artikel 81 i EG-fördraget (Ärende COMP/E-1/38.823 – Hissar och rulltrappor) (K(2007) 512 slutlig) (nedan kallat beslutet av den 21 februari 2007).
- 19 I beslutet konstaterade kommissionen att de företag som beslutet riktade sig till, bland annat svarandena i det nationella målet, hade överträtt artikel 81 EG genom att fördela anbud och andra kontrakt mellan sig i Belgien, Tyskland, Luxemburg och Nederländerna, i syfte att dela upp marknader och fastställa priser samt genom att enas om kompensationsarrangemang i vissa fall, utbyta information om försäljningsvolymerna och priser, delta i regelbundna möten och ha annan kontakt för att enas om och genomföra ovannämnda begränsningar. För dessa överträdelser ålades företagen böter till ett samlat belopp på mer än 992 miljoner euro.
- 20 Flera bolag, däribland svarandena i det nationella målet, väckte talan vid Europeiska unionens tribunal om ogiltigförklaring av kommissionens beslut.
- 21 Tribunalen ogillade bolagens talan om ogiltigförklaring i dom av den 13 juli 2011 i mål T-138/07, Schindler Holding m.fl. mot kommissionen (REU 2011, s. I-4819), i de förenade målen T-141/07, T-142/07 och T-146/07, General Technic-Otis mot kommissionen (REU 2011, s. I-4977), i de förenade målen T-144/07, T-147/07–T-150/07 och T-154/07, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs mot kommissionen (REU 2011, s. I-5129), och i mål T-151/07, Kone m.fl. mot kommissionen (REU 2011, s. I-5313), med undantag av den talan som väckts av bolagen i koncernen ThyssenKrupp, vilken delvis bifölls med avseende på storleken av det bötesbelopp som ålagts.
- 22 Bolagen överklagade därefter till domstolen med yrkande om att tribunalens domar skulle upphävas. Överklagandena registrerades under målnummer C-493/11 P, C-494/11 P, C-501/11 P, C-503/11 P–506/11 P, C-510/11 P, C-516/11 P och C-519/11 P. Genom beslut av den 24 april och den 8 maj 2012 avskrev domstolens ordförande målen C-503/11 P–C-506/11 P, C-516/11 P och C-519/11 P. Genom beslut av den 15 juni 2012 ogillade domstolen överklagandena i mål C-493/11 P, United Technologies mot kommissionen, och i mål C-494/11 P, Otis Luxembourg m.fl. mot kommissionen. Målen C-501/11 P och C-510/11 P är ännu inte avgjorda.

Målet vid den nationella domstolen

- 23 Genom stämningsansökan av den 20 juni 2008 väckte Europeiska gemenskapen, numera Europeiska unionen, genom Europeiska kommissionen talan vid Rechtbank van koophandel te Brussel med yrkande, i första hand, om att svarandena i det nationella målet skulle förpliktas att till unionen betala ersättning med ett preliminärt belopp om 7 061 688 euro (exklusive ränta och rättegångskostnader) för den skada som unionen lidit på grund av de konkurrensbegränsande förfaranden som konstaterats i beslutet av den 21 februari 2007. Unionen hade nämligen ingått flera avtal med svarandena i det nationella målet, om installation, underhåll och renovering av hissar och rulltrappor i olika byggnader i Belgien och Luxemburg tillhörande Europeiska unionens råd, Europaparlamentet, kommissionen, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, Europeiska unionens regionkommitté och Europeiska unionens publikationsbyrå. I andra hand yrkade unionen att en sakkunnig skulle utses för att bland annat fastställa omfattningen av den skada unionen lidit.
- 24 Svarandena i det nationella målet har bestritt att kommissionen är behörig att företräda unionen, eftersom kommissionen inte fått någon uttrycklig rättegångsfullmakt från de övriga unionsinstitutioner som lidit skada på grund av den aktuella överträdelsen. De har dessutom gjort gällande att principerna om domstolens oberoende och om parternas likställdhet i processen har åsidosatts, med hänsyn till kommissionens särskilda ställning i förfaranden enligt artikel 81.1 EG. Mot bakgrund av att beslutet av den 21 februari 2007 är bindande för den nationella domstolen enligt artikel 16 i förordning nr 1/2003 har, enligt svarandena i det nationella målet, även principen om att ingen får vara domare i sin egen sak (*nemo iudex in sua causa*) åsidosatts.
- 25 Rechtbank van koophandel te Brussel förklarade sig sakna behörighet att avgöra målet såvitt avsåg skada orsakad av de bolag som hade säte i Luxemburg.
- 26 Mot denna bakgrund beslutade Rechtbank van koophandel te Brussel att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- ”1 a) I artikel 282 EG (nu artikel 335 FEUF) anges att unionen företräds av kommissionen. I artikel 335 FEUF, i förening med artiklarna 103 och 104 i budgetförordningen, föreskrivs att unionen, i administrativa frågor som rör en viss institutions funktion, ska företrädas av den institutionen, vilket kan innebära att det är denna institution som har talerätt, eventuellt exklusiv sådan. Det råder ingen tvekan om att det, bland annat när det gäller näringsidkare, måste anses bedrägligt att ta ut orimligt höga priser till följd av bildandet av en kartell. I belgisk rätt gäller principen *lex specialis generalibus derogat*. I den mån denna rättsprincip även är tillämplig i europarätten, bör det då inte anses att det (förutom då kommissionen själv är upphandlande myndighet) är de berörda institutionerna som ska väcka talan?
- b) I andra hand, borde kommissionen åtminstone inte ha haft en rättegångsfullmakt från institutionerna att företräda dem vid domstol?
- 2 a) I artikel 47 i [stadgan] och artikel 6.1 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna [och de grundläggande friheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950 (nedan kallad Europakonventionen)] säkerställs rätten till en rättvis rättegång och den därmed sammanhängande principen att ingen må vara domare i sin egen sak. Är det förenligt med den principen att kommissionen – i ett första skede – agerar i egenskap av konkurrensmyndighet och därvid ålägger påföljd för det ifrågasatta beteendet, det vill säga bildandet av kartellen, då det utgör en överträdelse av artikel 81 EG, nu artikel 101 FEUF, efter att den själv har lett utredningen i ärendet, och därefter – i ett andra skede – förbereder en skadeståndstalan vid en nationell domstol och beslutar att väcka en sådan talan, varvid samma kommissionsledamot har ansvar för båda dessa förbundna frågor, när det dessutom förhåller sig så att den nationella domstol där talan väckts inte kan avvika från beslutet om åläggande av påföljd?
- ”

- b) I andra hand, om fråga 2 a besvaras [nekande] (så att kommissionens agerande anses oförenligt med nämnda principer), hur ska då den skadelidande (kommissionen, institutionerna eller unionen) enligt unionsrätten kunna göra gällande sin rätt till skadestånd på grund av ett otillåtet handlande (bildande av en kartell), vilken är en grundläggande rätt?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 27 Den nationella domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 282 EG och artikel 335 FEUF ska tolkas så, att kommissionen har behörighet att företräda unionen vid en nationell domstol i ett tvistemål avseende ersättning för skada som unionen lidit på grund av en kartell eller något annat förfarande som är förbjudet enligt artikel 81 EG och artikel 101 FEUF och som kan ha påverkat vissa offentliga upphandlingar som genomförts av unionens olika institutioner och organ, även om kommissionen inte fått någon rättgångsfullmakt från övriga berörda institutioner och organ.
- 28 Frågan hur gemenskapen ska företrädas vid domstolarna i medlemsstaterna reglerades – fram till den 1 december 2009, då EUF-fördraget trädde i kraft – i artikel 282 EG.
- 29 Eftersom talan i målet vid den nationella domstolen väcktes före den 1 december 2009, ska det inledningsvis prövas huruvida denna artikel gav kommissionen behörighet att företräda gemenskapen i ett sådant tvistemål.
- 30 Det framgår av ordalydelsen i artikel 282 EG att gemenskapen kan föra talan inför domstolar och andra myndigheter i varje medlemsstat och att den i sådana fall företräds av kommissionen.
- 31 Svarandena i det nationella målet har emellertid gjort gällande att artikel 282 EG endast är en huvudregel, från vilken det görs undantag i artiklarna 274 EG och 279 EG. Sistnämnda bestämmelser har genomförts i budgetförordningen, där det i artiklarna 59 och 60 föreskrivs att varje unionsinstitution ska genomföra sina respektive budgetposter. Dessutom framgår det, enligt svarandena i det nationella målet, av artiklarna 103 och 104 i budgetförordningen att det ankommer på var och en av dessa institutioner att – om de anser att de lidit skada av den aktuella överträdelsen – väcka talan om skadestånd, eftersom flertalet upphandlingar har genomförts i deras namn och för deras räkning.
- 32 Institutionernas befogenhet när det gäller fastställande och genomförande av budgeten framgår av artiklarna 274 EG och 279 EG samt av bestämmelserna i budgetförordningen. Artikel 282 EG innehåller däremot bestämmelser om gemenskapens rättskapacitet och om hur den ska företrädas, bland annat vid domstolarna i medlemsstaterna. Frågan om hur gemenskapen ska företrädas vid de nationella domstolarna är emellertid separat i förhållande till frågan om vilka åtgärder en gemenskapsinstitution ska vidta för att genomföra budgeten. Av detta skäl är principen *lex specialis generalibus derogat* inte relevant i förevarande fall.
- 33 När det särskilt gäller artiklarna 103 och 104 i budgetförordningen, vilka den nationella domstolen hänvisat till i sin första fråga, kan det konstateras att dessa bestämmelser reglerar offentlig upphandling och inte frågan om hur unionen ska företrädas vid domstolarna i medlemsstaterna.
- 34 Härav följer att kommissionen var behörig att företräda gemenskapen vid den nationella domstolen med stöd av artikel 282 EG.

- 35 När det gäller artikel 335 FEUF ska det påpekas att EUF-fördraget inte innehåller några övergångsbestämmelser för hur unionen ska företrädas i ett mål som anhängiggjorts vid någon av domstolarna i medlemsstaterna före ikraftträdandet av detta fördrag men som fortfarande pågår efter ikraftträdandet. På grundval härav är det artikel 282 EG som i detta fall reglerar frågan om hur unionen ska företrädas, eftersom målet vid den nationella domstolen anhängiggjordes före ikraftträdandet av EUF-fördraget.
- 36 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras enligt följande: Unionsrätten ska, under sådana omständigheter som är för handen i det nationella målet, tolkas så, att den inte utgör hinder för att kommissionen företräder unionen vid en nationell domstol, där talan väckts i ett tvistemål om ersättning för skada som unionen orsakats på grund av en kartell eller något annat förfarande som är förbjudet enligt artikel 81 EG och artikel 101 FEUF och som kan ha påverkat vissa offentliga upphandlingar som genomförts av unionens olika institutioner och organ, även om kommissionen inte har fått någon rättegångsfullmakt från dessa institutioner och organ.

Den andra frågan

- 37 Den nationella domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 47 i stadgan utgör hinder för att kommissionen, för unionens räkning, väcker talan vid en nationell domstol om ersättning för den skada som unionen orsakats på grund av en kartell eller ett annat förfarande som i ett kommissionsbeslut har konstaterats strida mot artikel 81 EG.
- 38 Den nationella domstolen vill närmare bestämt få klarhet i huruvida rätten till en rättvis rättegång, som slås fast i artikel 47 i stadgan och i artikel 6 i Europakonventionen, åsidosätts i ett sådant tvistemål av det skälet att kommissionens beslut i ett ärende enligt artikel 81 i EG-fördraget är bindande för den nationella domstolen enligt artikel 16.1 i förordning nr 1/2003. Den nationella domstolen är nämligen tvungen att konstatera att artikel 81 EG har överträtts på grundval av ett beslut som fattats av en av parterna i målet, vilket innebär att den nationella domstolen inte på egen hand kan pröva ett av rekvisiten för att det ska föreligga rätt till skadestånd, nämligen det skadevällande handlandet.
- 39 Den nationella domstolen vill härutöver få klarhet i huruvida kommissionen i ett sådant tvistemål kan anses vara domare i egen sak, vilket skulle strida mot principen *nemo iudex in sua causa*.
- 40 Domstolen har redan haft tillfälle att framhålla att var och en har rätt att inför domstol åberopa att artikel 81 EG har åsidosatts och därmed att en kartell eller ett annat förfarande som är förbjudet enligt denna bestämmelse är ogiltig respektive ogiltigt (dom av den 13 juli 2006 i de förenade målen C-295/04-C-298/04, Manfredi m.fl., REG 2006, s. I-6619, punkt 59).
- 41 Vad särskilt gäller möjligheten att begära ersättning för en skada som orsakats av ett avtal eller ett beteende som kan begränsa eller snedvrída konkurrensen, erinrar domstolen om att den fulla verkan av artikel 81 EG, och i synnerhet den ändamålsenliga verkan av förbudet i artikel 81.1 EG, kan undergrävas om inte var och en kan begära ersättning för en skada som orsakats av ett avtal eller ett beteende som kan begränsa eller snedvrída konkurrensen (dom av den 20 september 2001 i mål C-453/99, Courage och Crehan, REG 2001, s. I-6297, punkt 26, och domen i de ovannämnda förenade målen Manfredi m.fl., punkt 60).
- 42 En sådan rätt förstärker nämligen den verkningsfulla karaktären av unionens konkurrensregler och avskräcker från sådana, ofta hemliga, avtal eller förfaranden som kan begränsa eller snedvrída konkurrensen. Ur detta perspektiv kan talan om skadestånd vid de nationella domstolarna på ett väsentligt sätt bidra till att bevara en effektiv konkurrens i unionen (domen i det ovannämnda målet Courage och Crehan, punkt 27).

- 43 Härav följer att var och en har rätt att begära ersättning för skada när det föreligger ett orsakssamband mellan skadan och en kartell eller ett annat förfarande som är förbjudet enligt artikel 81 EG (domen i de ovannämnda förenade målen Manfredi m.fl., punkt 61).
- 44 Denna rätt tillkommer således även unionen.
- 45 Den måste dock utövas med iakttagande av svarandepartens grundläggande rättigheter, vilka säkerställs bland annat i stadgan. Bestämmelserna i stadgan riktar sig, enligt dess artikel 51.1, till såväl unionens institutioner, organ och byråer som till medlemsstaterna när de tillämpar unionsrätten
- 46 I detta hänseende ska det noteras att principen om ett effektivt domstolsskydd utgör en allmän princip i unionsrätten, vilken numera kommer till uttryck i artikel 47 i stadgan (se dom av den 22 december 2010 i mål C-279/09, DEB, REU 2010, s. I-13849, punkterna 30 och 31, beslut av den 1 mars 2011 i mål C-457/09, Chartry, REU 2011, s. I-819, punkt 25, och dom av den 28 juli 2011 i mål C-69/10, Samba Diouf, REU 2011, s. I-7151, punkt 49).
- 47 Genom artikel 47 i stadgan säkerställs att det skydd som föreskrivs i artikel 6.1 i Europakonventionen även gäller inom unionsrätten. Nedan hänvisas därför enbart till den förstnämnda bestämmelsen (dom av den 8 december 2011 i mål C-386/10 P, Chalkor mot kommissionen, REU 2011 s. I-13085, punkt 51).
- 48 Principen om ett effektivt domstolsskydd i artikel 47 i stadgan består av flera delar, såsom rätten till försvar, principen om parternas likställdhet i processen, rätten till domstolsprövning samt rätten att erhålla rådgivning, låta sig försvaras och företrädas.
- 49 När det särskilt gäller rätten till domstolsprövning ska det noteras att för att en "domstol" ska kunna avgöra en tvist om rättigheter och skyldigheter enligt unionsrätten med iakttagande av artikel 47 i stadgan krävs det att den har behörighet att pröva alla sakfrågor och rättsfrågor som är relevanta i det mål som är anhängigt vid den.
- 50 Enligt domstolens praxis (dom av den 14 september 2000 i mål C-344/98, Masterfoods och HB, REG 2000, s. I-11369, punkt 52), vilken numera har kodifierats genom artikel 16 i förordning nr 1/2003, kan de nationella domstolarna visserligen inte – när de prövar avtal, beslut eller förfaranden som, bland annat, omfattas av artikel 101 FEUF och som redan är föremål för ett beslut av kommissionen – meddela avgöranden som strider mot det aktuella kommissionsbeslutet.
- 51 Denna princip gäller även när talan väcks vid de nationella domstolarna om ersättning för skada på grund av en kartell eller ett annat förfarande som strider mot artikel 101 FEUF, när överträdelsen har konstaterats i ett beslut från kommissionen.
- 52 Tillämpningen av unionens konkurrensregler grundar sig på en skyldighet till lojalt samarbete mellan, å ena sidan, de nationella domstolarna och, å andra sidan, kommissionen respektive unionsdomstolarna, varvid varje organ agerar utifrån den uppgift det tilldelats enligt fördraget (domen i det ovannämnda målet Masterfoods och HB mot kommissionen, punkt 56).
- 53 I detta hänseende ska det noteras att det är unionsdomstolarna som är exklusivt behöriga att pröva lagenligheten av unionsinstitutionernas rättsakter och att de nationella domstolarna saknar behörighet att göra en sådan prövning. De nationella domstolarna har inte behörighet att förklara sådana rättsakter ogiltiga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 oktober 1987 i mål 314/85, Foto-Frost, REG 1987, s. 4199, punkterna 12–20; svensk specialutgåva, volym 8, s. 233).

- 54 Regeln att nationella domstolar inte kan meddela avgöranden som strider mot ett beslut från kommissionen i ett ärende enligt artikel 101 FEUF är således ett konkret uttryck för fördelningen av behörighet inom unionen mellan, å ena sidan, de nationella domstolarna och, å andra sidan, kommissionen och unionsdomstolarna.
- 55 Denna regel innebär emellertid inte att svarandena i det nationella målet har berövats sin rätt till domstolsprövning i den mening som avses i artikel 47 i stadgan.
- 56 Inom unionsrätten finns det nämligen ett system för domstolsprövning av kommissionsbeslut i ärenden enligt artikel 101 FEUF, vilket uppfyller alla de rättssäkerhetskrav som följer av artikel 47 i stadgan.
- 57 I detta hänseende konstaterar domstolen att lagenligheten av kommissionens beslut kan prövas av unionsdomstolarna med stöd av artikel 263 FEUF. I förevarande fall har svarandena i det nationella målet, vilka kommissionsbeslutet riktade sig till, faktiskt väckt talan om ogiltigförklaring av detta beslut, enligt vad som angetts i punkterna 20–22 i denna dom.
- 58 Svarandena i det nationella målet har emellertid gjort gällande att den prövning av beslutens lagenlighet som unionsdomstolarna gör med stöd av artikel 263 FEUF är bristfällig när det rör sig om konkurrensrätt, bland annat med hänsyn till det utrymme för skönsmässig bedömning som dessa domstolar tillerkänner kommissionen i ekonomiska frågor.
- 59 I detta hänseende har domstolen slagit fast att även om kommissionen, på de områden som kräver komplicerade ekonomiska bedömningar, har ett utrymme för skönsmässig bedömning i ekonomiska frågor, så innebär detta emellertid inte att unionsdomstolarna inte ska pröva kommissionens tolkning av ekonomiska uppgifter. Unionsdomstolarna ska nämligen inte bara pröva huruvida de bevis som åberopats är materiellt riktiga, tillförlitliga och samstämmiga, utan även om dessa bevis utgör samtliga relevanta uppgifter som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och om de styrker de slutsatser som dragits (domen i det ovannämnda målet Chalkor mot kommissionen, punkt 54 och där angiven rättspraxis).
- 60 Unionsdomstolarna ska även ex officio pröva huruvida kommissionen har motiverat sitt beslut och, i synnerhet, huruvida kommissionen har förklarat sin viktning och bedömning av de omständigheter som tagits i beaktande (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Chalkor mot kommissionen, punkt 61).
- 61 Vidare ankommer det på unionsdomstolarna att, på grundval av de omständigheter som sökanden har anfört till stöd för sina grunder, utföra den prövning av lagenligheten som åligger den. Unionsdomstolarna får inte i samband med denna prövning hänvisa till kommissionens utrymme för skönsmässig bedömning, vare sig när det gäller valet av omständigheter som har beaktats vid tillämpningen av de kriterier som omnämns i kommissionens meddelande, Riktlinjer för beräkning av böter som döms ut enligt artikel 23.2 a i förordning (EG) nr 1/2003 (EUT C 210, 2006, s. 2), eller med avseende på bedömningen av dessa omständigheter, och på så sätt avstå från att göra en fördjupad prövning av såväl rättsliga som faktiska omständigheter (domen i det ovannämnda målet Chalkor mot kommissionen, punkt 62).
- 62 Slutligen kompletteras lagenlighetsprövningen med den obegränsade behörighet som unionsdomstolarna har tillerkänts genom artikel 17 i rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar [81] och [82] (EGT 1962, 13, s. 204; svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8) och som de numera tillerkänns genom artikel 31 i förordning nr 1/2003, enligt vad som anges i artikel 261 FEUF. Förutom att pröva påföljdens lagenlighet är unionsdomstolarna därmed behöriga att ersätta kommissionens bedömning med sin egen bedömning och, följaktligen, att undanröja, sätta ned eller höja de böter eller det vite som ålagts (domen i det ovannämnda målet Chalkor mot kommissionen, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

- 63 Den prövning som föreskrivs i fördragen innebär således att unionsdomstolarna prövar såväl rättsliga som faktiska omständigheter och att de har behörighet att pröva bevisningen, ogiltigförklara det angripna beslutet och ändra bötesbeloppet. Lagenlighetsprövningen enligt artikel 263 FEUF, kompletterad med den obegränsade behörigheten att ändra bötesbeloppet i enlighet med artikel 31 i förordning nr 1/2003, är således förenlig med principen om en effektiv domstolsprövning i artikel 47 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet *Chalkor mot kommissionen*, punkt 67).
- 64 Svarandena i det nationella målet har ifrågasatt det förhållandet att nämnda lagenlighetsprövning utförs av domstolen, vars oberoende kan ifrågasättas av det skälet att den är en unionsinstitution. Detta argument är dock uppenbart ogrundat med hänsyn till alla de rättsskyddsgarantier som föreskrivs i fördragen – varigenom det säkerställs att domstolen är oavhängig och oberoende – och till att alla domstolsorgan nödvändigtvis utgör en del av det statliga eller överstatliga system som de tillhör, utan att detta i sig innebär en överträdelse av artikel 47 i stadgan och artikel 6 i Europakonventionen.
- 65 Slutligen är det viktigt att framhålla att en tvistemålstalan om skadestånd, såsom den som har väckts vid den nationella domstolen, innebär att det ska prövas inte bara huruvida det har förekommit ett skadevällande handlande utan även huruvida det finns en skada och ett direkt orsakssamband mellan skadan och det skadevällande handlandet, vilket även framgår av beslutet om hänskjutande. Den omständigheten att den nationella domstolen inte får meddela avgöranden som strider mot ett kommissionsbeslut i vilket en överträdelse av artikel 101 FEUF konstateras innebär visserligen att den domstolen måste godta att det förekommit en kartell eller ett annat förbjudet förfarande. Bedömningen av huruvida det finns en skada och ett direkt orsakssamband mellan denna skada och den aktuella kartellen eller förfarandet ska emellertid göras av den nationella domstolen.
- 66 Även i sådana fall då kommissionen i sitt beslut har fastställt de precisa verkningarna av överträdelsen ankommer det nämligen på den nationella domstolen att i varje enskilt fall pröva den skada som var och en av de personer som har väckt skadeståndstalan påstår sig ha lidit. En sådan bedömning strider inte mot artikel 16 i förordning nr 1/2003.
- 67 Av det ovan anförda följer att kommissionen inte kan anses agera i egenskap av domare i sin egen sak i ett sådant mål som det som är anhängigt vid den nationella domstolen.
- 68 Den nationella domstolen vill vidare få klarhet i huruvida principen om parternas likställdhet i processen åsidosätts i ett sådant mål som det som den har att avgöra, av det skälet att kommissionen själv har lett utredningen avseende den aktuella överträdelsen.
- 69 Enligt svarandena i det nationella målet har kommissionen därmed en fördel i förhållande till dem, eftersom den har kunnat inhämta och använda upplysningar som de inte har haft tillgång till, däribland konfidentiella upplysningar, vilka omfattas av skyddet för affärshemligheter.
- 70 Kommissionen har, i målet om förhandsavgörande, genmält att den under förberedelsen av den talan som väckts vid den nationella domstolen endast har använt upplysningar som finns i den offentliga versionen av beslutet av den 27 februari 2007. Kommissionen har dessutom förklarat att de avdelningar som är ansvariga för förfarandet vid den nationella domstolen, det vill säga Infrastruktur- och logistikbyrå i Bryssel och i Luxemburg, inte har någon privilegierad rätt att få tillgång till konfidentiella handlingar i generaldirektoratet för konkurrens. Kommissionen är därmed jämbördig med alla andra rättssubjekt.
- 71 Principen om parternas likställdhet i processen – vilken endast är en naturlig följd av själva begreppet rättvis rättegång (dom av den 21 september 2010 i de förenade målen *C-514/07 P*, *C-528/07 P* och *C-532/07 P*, Sverige m.fl. mot API och kommissionen, REU 2010, s. I-8533, punkt 88) – kräver att varje part ges en rimlig möjlighet att lägga fram sin sak, och sin bevisning, på villkor som inte ger denna part väsentliga nackdelar gentemot motparten.

- 72 Sålös generaladvokaten har anfört i punkt 58 i sitt förslag till avgörande, syftar principen om parternas likställdhet i processen till att säkerställa jämvikten mellan parterna i målet och att garantera att alla handlingar som ges in till domstolen kan utvärderas och bemötas av samtliga parter i målet. Omvänt måste en skada som har uppkommit till följd av att denna jämvikt rubbas i princip styrkas av den skadelidande.
- 73 Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande att de upplysningar som svarandena i det nationella målet hänvisar till inte har getts in till den nationella domstolen av kommissionen och att kommissionen dessutom har förklarat att den endast har grundat sig på upplysningar som finns i den offentliga versionen av det beslut där det konstateras att artikel 81 EG har överträtts. Detta utesluter således att det är fråga om ett åsidosättande av principen om parternas likställdhet i processen.
- 74 Svarandena i det nationella målet har framfört argumentet att jämvikten mellan parterna äventyras av att kommissionen har lett undersökningen avseende överträdelsen av artikel 101 FEUF i syfte att därefter yrka ersättning för den skada den lidit på grund av denna överträdelse. Detta skulle strida mot förbudet i artikel 28.1 i förordning nr 1/2003 mot att använda upplysningar som inhämtats för andra ändamål än det för vilket de har inhämtats.
- 75 Den omständigheten att det var kommissionsledamöternas kollegium som antog såväl beslutet av den 27 februari 2007 som beslutet att väcka talan om skadestånd vid den nationella domstolen föranleder inte någon annan bedömning än den som angetts ovan. Unionsrätten innehåller nämligen tillräckliga garantier för att säkerställa att principen om parternas likställdhet i processen iaktas i sådana skadeståndsmål – garantier som framgår av artikel 339 FEUF, av artikel 28 i förordning nr 1/2003 och av punkt 26 i kommissionens tillkännagivande om samarbete mellan kommissionen och EU-medlemsstaternas domstolar vid tillämpning av artiklarna 81 och 82 i EG-fördraget.
- 76 Slutligen kan svarandena i det nationella målet inte heller vinna framgång med sin argumentation utifrån domen i målet *Yvon mot Frankrike* (Europadomstolens dom av den 24 april 2003, *Recueil des arrêts et décisions*, 2003-V). De omständigheter som föranledde Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna att i det fallet konstatera att artikel 6 i Europakonventionen hade åsidosatts – bland annat det stora inflytande regeringsombudets yttrande hade haft på expropriationsdomstolens bedömning liksom reglerna om regeringsombudets tillgång till och användning av relevanta upplysningar – var, till skillnad från de omständigheter som karakteriserar det nu aktuella nationella målet, inte underställda en domstolskontroll eller garantier som är jämförbara eller likvärdiga med de garantier som nämnts i punkt 63 respektive punkt 75 i denna dom.
- 77 Mot bakgrund av ovanstående ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 47 i stadgan utgör inte hinder för att kommissionen, för unionens räkning, väcker talan vid en nationell domstol om ersättning för skada som unionen har lidit på grund av en kartell eller ett annat förfarande som i ett kommissionsbeslut har konstaterats strida mot artikel 81 EG eller artikel 101 FEUF.

Rättegångskostnader

- 78 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttranden till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **Unionsrätten ska, under sådana omständigheter som är för handen i det nationella målet, tolkas så, att den inte utgör hinder för att Europeiska kommissionen företräder Europeiska unionen vid en nationell domstol, där talan väckts i ett tvistemål om ersättning för skada**

som unionen orsakats på grund av en kartell eller något annat förfarande som är förbjudet enligt artikel 81 EG och artikel 101 FEUF och som kan ha påverkat vissa offentliga upphandlingar som genomförts av unionens olika institutioner och organ, även om kommissionen inte har fått någon rättegångsfullmakt från dessa institutioner och organ.

- 2) Artikel 47 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna utgör inte hinder för att Europeiska kommissionen, för Europeiska unionens räkning, väcker talan vid en nationell domstol om ersättning för skada som unionen har lidit på grund av en kartell eller ett annat förfarande som i ett kommissionsbeslut har konstaterats strida mot artikel 81 EG eller artikel 101 FEUF.

Underskrifter