



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

6. november 2012*

»Repræsentation af Den Europæiske Union ved nationale domstole — artikel 282 EF og artikel 335 TEUF — påstand om erstatning for det tab et kartel har påført Unionen — artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — ret til en retfærdig rettergang — adgang til domstolsprøvelse — processuel ligestilling — artikel 16 i forordning nr. 1/2003«

I sag C-199/11,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Rechtbank van Koophandel te Brussel (Belgien) ved afgørelse af 18. april 2011, indgået til Domstolen den 28. april 2011, i sagen:

Europese Gemeenschap

mod

Otis NV

General Technic-Otis Sàrl

Kone Belgium NV

Kone Luxembourg Sàrl

Schindler NV

Schindler Sàrl

ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV

ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vice-præsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, A. Rosas og E. Jarašiūnas samt dommerne E. Levits, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev (refererende dommer), A. Prechal og C.G. Fernlund,

generaladvokat: P. Cruz Villalón

* Processprog: nederlandsk.

justitssekretær: ekspeditionssekretær M. Ferreira,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 14. marts 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Otis NV ved advocaten H. Speyart, S. Brijs og G. Borremans
- Kone Belgium NV ved avocat D. Paemen, advocaat D. Vermeiren og solicitor T. Vinje
- Schindler NV ved advocaat P. Wytinck
- ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV ved advocaten O. Brouwer, N. Lorjé og A. Pliego Selie
- Europa-Kommissionen ved H. Krämer og C. ten Dam, som befuldmægtigede
- Rådet for Den Europæiske Union ved B. Driessen, som befuldmægtiget,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 26. juni 2012,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 282 EF, artikel 335 TEUF og artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) samt artikel 103 og 104 i Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1605/2002 af 25. juni 2002 om finansforordningen vedrørende De Europæiske Fællesskabers almindelige budget (EFT L 248, s. 1), som ændret ved Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 1995/2006 af 13. december 2006 (EUT L 390, s. 1, herefter »finansforordningen«).
- 2 Denne anmodning blev indleveret i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Europese Gemeinschaft (Det Europæiske Fællesskab), repræsenteret ved Europa-Kommissionen, og på den anden side Otis NV, Kone Belgium NV, Schindler NV, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, General Technic-Otis Sàrl, Kone Luxembourg Sàrl, Schindler Sàrl og ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl, der fremstiller elevatorer og rulletrapper, vedrørende et søgsmål om erstatning for det tab, der er lidt på grund af disse selskabers overtrædelse af artikel 81 EF.

Retsforskrifter

EU-retten

Traktaterne

- 3 Artikel 282 EF bestemte:

»Fællesskabet har i hver medlemsstat den videstgående rets- og handleevne, som vedkommende stats lovgivning tillægger juridiske personer; det kan i særdeleshed erhverve og afhænde fast ejendom og løse og optræde som part i retssager. I denne henseende repræsenteres det af Kommissionen.«

- 4 Med EUF-traktatens ikrafttræden den 1. december 2009 blev denne artikel erstattet af artikel 335 TEUF, der har følgende ordlyd:

»Unionen har i hver medlemsstat den videstgående rets- og handleevne, som vedkommende stats lovgivning tillægger juridiske personer; det kan i særdeleshed erhverve og afhænde fast ejendom og løse og optræde som part i retssager. I denne henseende repræsenteres det af Kommissionen. Unionen repræsenteres dog af hver af institutionerne inden for rammerne af deres administrative autonomi for så vidt angår de spørgsmål, der vedrører deres respektive funktioner.«

- 5 Artikel 339 TEUF bestemmer:

»Medlemmer af Unionens institutioner, medlemmerne af udvalgene samt Unionens tjenestemænd og øvrige ansatte har – selv efter at deres hverv er ophørt – forpligtelse til ikke at give oplysninger om forhold, som ifølge deres natur er tjenestehemmeligheder, navnlig oplysninger om virksomheder og om deres forretningsforbindelser eller omkostningsforhold.«

- 6 Artikel 47 TEU har følgende ordlyd:

»Unionen har status som juridisk person.«

Forordning (EF) nr. 1/2003

- 7 37. betragtning til Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 (EFT L 1, s. 1) har følgende ordlyd:

»I denne forordning overholdes de grundlæggende rettigheder og principper, som bl.a. [chartret] anerkender. Forordningen bør følgelig fortolkes og anvendes i overensstemmelse med disse rettigheder og principper.«

- 8 Denne forordnings artikel 16 med overskriften »Ensartet anvendelse af Fællesskabets konkurrenceret« bestemmer i stk. 1:

»Når de nationale domstole i henhold til [artikel 81 EF eller 82 EF] træffer afgørelse om aftaler, vedtagelser eller praksis, som allerede er genstand for en kommissionsbeslutning, kan de ikke træffe afgørelser, der er i strid med den beslutning, som Kommissionen har truffet. De skal ligeledes undgå at træffe afgørelser, som vil være i strid med en beslutning, som Kommissionen har til hensigt at træffe i en procedure, som den har indledt. Med henblik herpå kan de nationale domstole vurdere, om det er nødvendigt at udsætte sagen. Disse forpligtelser berører ikke rettighederne og forpligtelserne efter [artikel 234 EF].«

- 9 Nævnte forordnings artikel 28 med overskriften »Tavshedspligt« bestemmer følgende:

»1. Med forbehold af artikel 12 og 15 må de oplysninger, der indhentes i henhold til artikel 17-22, kun bruges til det formål, hvortil de er indhentet.

2. Med forbehold af den i artikel 11, 12, 14, 15 og 27 omhandlede udveksling og anvendelse af oplysninger er Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder, deres embedsmænd, øvrige ansatte og andre personer, der arbejder under tilsyn fra disse myndigheder, samt embedsmænd og ansatte i andre af medlemsstaternes myndigheder forpligtede til ikke at videregive de oplysninger, de har indhentet eller udvekslet i henhold til denne forordning, og som ifølge deres natur er undergivet tavshedspligt. Denne forpligtelse påhviler ligeledes alle repræsentanter og eksperter for medlemsstaterne, der deltager i møderne i det rådgivende udvalg i henhold til artikel 14.«

Finansforordningen

- 10 I overensstemmelse med artikel 50 i finansforordningen giver Kommissionen de andre institutioner de nødvendige beføjelser til at gennemføre de sektioner af budgettet, som vedrører dem.
- 11 Følgende fremgår af denne forordnings artikel 59:
- »1. Institutionen udøver funktionen som anvisningsberettiget.
- [...]
2. Hver institution bestemmer i sine interne administrative regler, hvilke ansatte på et passende niveau den under iagttagelse af betingelserne i sin forretningsorden vil uddelegere funktionen som anvisningsberettiget til, samt omfanget af de uddelegerede beføjelser og de befuldmægtigedes mulighed for at subdelegere disse beføjelser.
- [...]«
- 12 I overensstemmelse med finansforordningens artikel 60, stk. 1, skal den anvisningsberettigede i hver institution sørge for, at indtægter modtages, og udgifter afholdes i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning, og sikre deres lovlighed og formelle rigtighed.
- 13 Forordningens artikel 103 bestemmer:
- »Hvis proceduren for indgåelse af en aftale viser sig at have været behæftet med væsentlige fejl, uregelmæssigheder eller svig, suspenderer institutionerne proceduren og kan træffe de foranstaltninger, der måtte være nødvendige, herunder annullering af proceduren.
- Hvis det, efter at kontrakten er tildelt, viser sig, at proceduren for indgåelse af aftalen eller opfyldelsen af kontrakten har været behæftet med væsentlige fejl, uregelmæssigheder eller svig, kan institutionerne afhængigt af, hvor fremskreden proceduren er, enten undlade at indgå kontrakten eller suspendere kontraktens opfyldelse eller i givet fald bringe kontrakten til ophør.
- Hvis sådanne fejl, uregelmæssigheder eller svigagtige forhold kan tilregnes kontrahenten, kan institutionerne endvidere nægte udbetaling, inddrive allerede udbetalte beløb eller opsige alle aftaler, der er indgået med den pågældende kontrahent, i et omfang, der er proportionalt med alvoren af de pågældende fejl, uregelmæssigheder eller svigagtige forhold.«
- 14 Artikel 104 i nævnte forordning bestemmer:
- »Fællesskabsinstitutionerne betragtes som ordregivende myndigheder i forbindelse med de aftaler, de indgår for egen regning. [...]«
- Kommissionens meddelelse om samarbejdet mellem Kommissionen og domstolene i EU's medlemsstater om anvendelse af EF-traktatens artikel 81 og 82
- 15 I overensstemmelse med punkt 26 i Kommissionens meddelelse om samarbejdet mellem Kommissionen og domstolene i EU's medlemsstater om anvendelse af EF-traktatens artikel 81 og 82 (EUT 2004 C 101, s. 54) »[vil] Kommissionen [...] ikke meddele de nationale domstole oplysninger, som en ansøger om favorabel behandling i henhold til samarbejdsmeddelelsen har givet frivilligt, uden den pågældende ansøgers samtykke«.

Belgisk ret

16 Artikel 17 i code judiciaire (retsplejeloven) bestemmer:

»Søgsmål kan ikke antages til realitetsbehandling, hvis sagsøgeren ikke har retlig interesse i sagen.«

17 Artikel 1382 i code civil (borgerlig lovbog) bestemmer:

»Enhver handling foretaget af en person, der dermed forårsager skade på en anden person, medfører en erstatningspligt for den fejl, denne har begået.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

Baggrunden for tvisten i hovedsagen

- 18 Efter at have modtaget flere klager iværksatte Kommissionen i løbet af 2004 en undersøgelse af, om der eksisterede et kartel mellem de fire største europæiske fabrikanter af elevatorer og rulletrapper, dvs. koncernerne Otis, Kone, Schindler og ThyssenKrupp. Undersøgelsen medførte, at Kommissionen den 21. februar 2007 traf afgørelse om en procedure i henhold til EF-traktatens artikel 81 (sag COMP/E-1/38 823 – Elevatorer og rulletrapper) (K(2007) 512 endelig) (herefter »afgørelsen af 21. februar 2007«).
- 19 I denne afgørelse konstaterede Kommissionen, at de virksomheder, den var rettet til, herunder de sagsøgte i hovedsagen, havde overtrådt artikel 81 EF, idet de i Belgien, Tyskland, Luxembourg og Nederlandene havde fordelt udbuddene og andre kontrakter mellem hinanden med henblik på opdeling af markeder og fastsættelse af priser, hvorved de enedes om en kompensationsordning i visse tilfælde, udveksling af oplysninger om salgsvolumen og priser samt deltagelse i regelmæssige møder og etablering af andre former for kontakter med henblik på at aftale ovennævnte restriktioner og deres iværksættelse. For disse overtrædelser pålagde Kommissionen bøder for et samlet beløb på over 992 mio. EUR.
- 20 Flere selskaber, herunder de sagsøgte i hovedsagen, har indgivet søgsmål ved Den Europæiske Unions Ret med påstand om annullation af denne afgørelse.
- 21 Ved domme af 13. juli 2011, Schindler Holding m.fl. mod Kommissionen (sag T-138/07, Sml. II, s. 4819), General Technic-Otis mod Kommissionen (forenede sager T-141/07, T-142/07, T-145/07 og T-146/07, Sml. II, s. 4977), ThyssenKrupp Liften Ascenseurs mod Kommissionen (forenede sager T-144/07, T-147/07 - T-150/07 og T-154/07, Sml. II, s. 5129) og Kone m.fl. mod Kommissionen (sag T-151/07, Sml. II, s. 5313), frifandt Retten Kommissionen undtagen i de søgsmål, der var anlagt af selskaberne i koncernen ThyssenKrupp, der fik delvist medhold for så vidt angår størrelsen af de pålagte bøder.
- 22 Sagsøgerne iværksatte derefter appeller ved Domstolen med påstand om ophævelse af de nævnte domme, registreret under numrene C-493/11 P, C-494/11 P, C-501/11 P, C-503/11 P – C-506/11 P, C-510/11 P, C-516/11 P og C-519/11 P. Ved kendelser af 24. april 2012 og 8. maj 2012 traf Domstolens præsident afgørelse om sletning fra Domstolens register af sag C-503/11 P – C-506/11 P, C-516/11 P og C-519/11 P. Ved kendelser af 15. juni 2012, United Technologies mod Kommissionen og Otis Luxembourg m.fl. mod Kommissionen, forkastede Domstolen appellerne i sag C-493/11 P og C-494/11 P. Sag C-501/11 P og C-510/11 P verserer endnu for Domstolen.

Sagen ved den forelæggende ret

- 23 Ved stævning af 20. juni 2008 indledte Det Europæiske Fællesskab, nu Den Europæiske Union, repræsenteret ved Kommissionen, en retssag ved den forelæggende ret, hvorved dette nedlagde påstand om, at de sagsøgte i hovedsagen principalt skulle betale Unionen en foreløbig sum på 7 061 688 EUR (før renter og sagsomkostninger) på grund af det tab, Unionen var blevet påført ved de konkurrencebegrænsende metoder, der blev fastslået i afgørelsen af 21. februar 2007. Unionen havde nemlig med de sagsøgte i hovedsagen indgået flere kontrakter om installation, vedligeholdelse og fornyelse af elevatorer og rulletrapper i de forskellige bygninger, som henholdsvis Rådet for Den Europæiske Union, Europa-Parlamentet, Kommissionen, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg, Den Europæiske Unions Regionsudvalg og Den Europæiske Unions Publikationskontor, beliggende i Belgien og Luxembourg, rådede over. Subsidiært nedlagde Unionen påstand om, at der blev udpeget en sagkyndig til bl.a. at bestemme omfanget af tabet.
- 24 De sagsøgte i hovedsagen har anfægtet Kommissionens evne til at agere som repræsentant for Unionen, idet der ikke foreligger et udtrykkeligt mandat udstedt af de øvrige institutioner i Unionen, der angiveligt er blevet påført en skade på grund af den omhandlede overtrædelse. De sagsøgte har endvidere påberåbt sig tilsidesættelse af princippet om rettens uafhængighed og princippet om processuel ligestilling på grund af den særlige stilling, som Kommissionen har i forbindelse med en procedure i henhold til artikel 81, stk. 1, EF. Under hensyn til den omstændighed, at afgørelsen af 21. februar 2007 i henhold til artikel 16 i forordning nr. 1/2003 er bindende for den forelæggende ret, bliver princippet om, at ingen kan være dommer i egen sag (*nemo iudex in sua causa*), ligeledes tilsidesat.
- 25 Den forelæggende ret har erklæret sig inkompetent for så vidt angår den skade, der er påført af de af de sagsøgte i hovedsagen, der har hjemsted i Luxembourg.
- 26 Under disse omstændigheder har Rechtbank van Koophandel te Brussel besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) a) I henhold til artikel 282 EF, nu artikel 335 TEUF, repræsenteres Unionen af Kommissionen; artikel 335 TEUF på den ene side og finansforordningens artikel 103 og 104 på den anden side bestemmer, at Unionen repræsenteres af hver af institutionerne for så vidt angår de administrative spørgsmål, der vedrører deres respektive funktioner, med den mulige følge, at det er institutionerne, om end ikke eksklusivt, der kan optræde i retssager; der er ikke tvivl om, at bl.a. entreprenørers modtagelse af opskruede priser som følge af en karteldannelse, henhører under begrebet svig; i belgisk ret gælder princippet »*lex specialis generalibus derogat*«; i det omfang, dette princip ligeledes gælder i europæisk ret, bør det da ikke antages, at initiativet til at indlede en procedure tilkommer de berørte institutioner (med undtagelse af de tilfælde, hvor Kommissionen selv er den ordregivende myndighed)?
- b) (subsidiært spørgsmål) Bør Kommissionen i det mindste ikke have en repræsentationsbemyndigelse fra institutionerne med henblik på at varetage deres interesser for domstolene?
- 2) a) [Chartrets] artikel 47 og artikel 6, stk. 1, i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder [og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«),] sikrer enhver retten til en retfærdig rettergang og det deraf afledte princip om, at ingen kan være dommer i egen sag; er det foreneligt med dette princip, at Kommissionen i en første fase optræder som konkurrencemyndighed og pålægger en sanktion for den strafbare handling, dvs. karteldannelsen, idet denne udgør en overtrædelse af artikel 81 EF, nu artikel 101 TEUF, efter selv at have foretaget undersøgelsen, og dernæst i en anden fase forbereder erstatningssagen ved en national domstol og beslutter at anlægge den, hvorved

den samme kommissionsansatte er ansvarlig for begge anliggender, der er knyttet til hinanden, så meget desto mere som den nationale ret, hvor sagen er anlagt, ikke kan fravige sanktionsafgørelsen?

- b) (subsidiært spørgsmål) Såfremt spørgsmål 2, litra a), besvares [benægtende] (således at der er uforenelighed), hvorledes skal offeret (Kommissionen, institutionerne eller Unionen) for en ulovlig handling (karteldannelse) gøre sin EU-retlige ret til erstatning, der er en grundlæggende rettighed, gældende?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 27 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 282 EF og 335 TEUF skal fortolkes således, at Kommissionen – uden at have nogen repræsentationsbemyndigelse fra de øvrige berørte institutioner eller organer – har kompetence til at repræsentere Unionen ved en national domstol i forbindelse med et civilt erstatningsøgsmål vedrørende et tab, der er påført Unionen ved et kartel eller en praksis, der er forbudt i henhold til artikel 81 EF og 101 TEUF, og som kan have berørt visse offentlige kontrakter indgået af forskellige EU-institutioner og -organer.
- 28 Fællesskabets repræsentation ved medlemsstaternes domstole var indtil den 1. december 2009, datoen for EUF-traktatens ikrafttræden, reguleret af artikel 282 EF.
- 29 Da hovedsagen er anlagt før denne dato, skal det først undersøges, om denne artikel gav Kommissionen kompetence til at repræsentere Fællesskabet i forbindelse med et sådant søgsmål.
- 30 Det fremgår af den nævnte artikels ordlyd, at Fællesskabet kan optræde i hver medlemsstat som part i retssager, og at det i denne henseende repræsenteres af Kommissionen.
- 31 De sagsøgte i hovedsagen har imidlertid gjort gældende, at artikel 282 EF alene er en generel regel, som artikel 274 EF og 279 EF fraviger. Sidstnævnte bestemmelser er blevet gennemført ved finansforordningen, hvis artikel 59 og 60 tillægger hver af EU-institutionerne gennemførelsen af deres egne budgetposter. Endvidere følger det af denne forordnings artikel 103 og 104, at det tilkommer hver af disse institutioner, hvis de finder, at de har lidt et tab ved den omhandlede overtrædelse, at indlede et erstatningsøgsmål, idet hovedparten af kontrakterne er blevet indgået i deres eget navn og for egen regning.
- 32 Det bemærkes i denne henseende, at artikel 274 EF og 279 EF samt finansforordningens bestemmelser bl.a. definerer institutionernes beføjelser på området for fastlæggelse og gennemførelse af budgettet. Derimod tillægger artikel 282 EF Fællesskabet retlig kompetence og regulerer dets repræsentation ved bl.a. medlemsstaternes domstole. Fællesskabets repræsentation ved disse domstole er et andet spørgsmål end det, der vedrører de foranstaltninger til gennemførelsen af budgettet, som en institution i Fællesskabet vedtager. Af denne grund er princippet om »lex specialis generalibus derogat« ikke relevant i den foreliggende sag.
- 33 Hvad særligt angår finansforordningens artikel 103 og 104, som den forelæggende ret henviser til i sit første spørgsmål, må det konstateres, at disse bestemmelser indeholder regler om indgåelse og opfyldelse af offentlige kontrakter og ikke om Unionens repræsentation ved medlemsstaternes domstole.

- 34 Følgelig havde Kommissionen på grundlag af artikel 282 EF kompetence til at repræsentere Fællesskabet ved den forelæggende ret.
- 35 Det bemærkes i forhold til artikel 335 TEUF, at EUF-traktaten ikke indeholder nogen overgangsbestemmelse for så vidt angår repræsentation af Unionen i forbindelse med sager, der er anlagt ved medlemsstaternes domstole før denne traktats ikrafttræden, men endnu verserende for disse. På det grundlag er den relevante bestemmelse, der regulerer denne repræsentation, artikel 282 EF, henset til, at tvisten i hovedsagen blev indledt før EUF-traktatens ikrafttræden.
- 36 Under hensyntagen til ovenstående gennemgang skal det første spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at den under de omstændigheder, der foreligger i hovedsagen, ikke er til hinder for, at Kommissionen repræsenterer Unionen ved en national domstol, ved hvilken der er anlagt et civilt erstatningssøgsmål vedrørende et tab, der er påført Unionen ved et kartel eller en praksis, der er forbudt i henhold til artikel 81 EF og 101 TEUF, og som kan have berørt visse offentlige kontrakter indgået af forskellige EU-institutioner og -organer, uden at det er nødvendigt, at Kommissionen har en bemyndigelse hertil fra disse institutioner eller organer.

Det andet spørgsmål

- 37 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 47 er til hinder for, at Kommissionen på vegne af Unionen ved en national domstol anlægger et erstatningssøgsmål vedrørende et tab, som Unionen har lidt som følge af et kartel eller en praksis, der ved en afgørelse truffet af denne institution er konstateret at være i strid med artikel 81 EF.
- 38 Den forelæggende ret ønsker for det første især oplyst, om retten til en retfærdig rettergang som knæsat i chartrets artikel 47 og EMRK's artikel 6 i forbindelse med et sådant søgsmål krænktes på grund af den omstændighed, at Kommissionens afgørelse i henhold til artikel 16, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 vedrørende en procedure i henhold til artikel 81 EF er bindende for denne ret. Det pålægges nemlig denne ret at fastslå en overtrædelse af artikel 81 EF ved en afgørelse, der er truffet af en af parterne i tvisten, hvilket forhindrer den nationale domstol i egenhændigt at undersøge et af de forhold, der medfører ret til erstatning, dvs. den skadelige hændelses indtræden.
- 39 Endvidere ønsker den forelæggende ret oplyst, om ikke Kommissionen i forbindelse med et sådant søgsmål er dommer og part i egen sag i strid med princippet om *nemo iudex in sua causa*.
- 40 Domstolen har allerede haft lejlighed til at påpege, at enhver har adgang til under en retssag at påberåbe sig en tilsidesættelse af artikel 81 EF og dermed at påberåbe sig den manglende retsvirkning af en aftale eller en praksis, som er forbudt i henhold til denne artikel (dom af 13.7.2006, forenede sager C-295/04 - C-298/04, Manfredi m.fl., Sml. I, s. 6619, præmis 59).
- 41 Hvad særligt angår muligheden for at kræve erstatning for et tab forårsaget af en aftale eller adfærd, der kan begrænse eller fordreje konkurrencen, bemærkes, at den fulde virkning af artikel 81 EF, og særlig den effektive virkning af forbuddet i stk. 1, ville blive bragt i fare, hvis det ikke var muligt for nogen at kræve erstatning for skade påført dem som følge af en aftale eller en adfærd, der kan begrænse eller fordreje konkurrencen (dom af 20.9.2001, sag C-453/99, Courage og Crehan, Sml. I, s. 6297, præmis 26, og dommen i sagen Manfredi m.fl., præmis 60).
- 42 Adgangen hertil forøger således virkningen af EU's konkurrenceregler og er egnet til at hindre ofte skjulte aftaler eller former for adfærd, der kan begrænse eller fordreje konkurrencen. Set i dette perspektiv kan erstatningssøgsmål for de nationale domstole yde et væsentligt bidrag til opretholdelsen af en effektiv konkurrence inden for Unionen (dommen i sagen Courage og Crehan, præmis 27).

- 43 Heraf følger, at enhver har ret til at kræve erstatning for det lidte tab, når der er årsagsforbindelse mellem det nævnte tab og en aftale eller en praksis, der er forbudt i henhold til artikel 81 EF (dommen i sagen Manfredi m.fl., præmis 61).
- 44 Denne ret tilkommer derfor også Unionen.
- 45 Den skal imidlertid udøves under overholdelse af de sagsøgtes grundlæggende rettigheder, således som sikret bl.a. i chartret. Sidstnævntes bestemmelser henvender sig i overensstemmelse med dettes artikel 51, stk. 1, såvel til Unionens institutioner og organer som til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten.
- 46 Det bemærkes i denne henseende, at princippet om effektiv retsbeskyttelse udgør et almindeligt EU-retligt princip, der nu er udtrykt i chartrets artikel 47 (jf. dom af 22.12.2010, sag C-279/09, DEB, Sml. I, s. 13849, præmis 30 og 31, kendelse af 1.3.2011, sag C-457/09, Chartry, Sml. I, s. 819, præmis 25, og dom af 28.7.2011, sag C-69/10, Samba Diouf, Sml. I, s. 7151, præmis 49).
- 47 Den nævnte artikel 47 sikrer i EU-retten den beskyttelse, der ydes ved EMRK's artikel 6, stk. 1. Der skal derfor alene henvises til den førstnævnte bestemmelse (dom af 8.12.2011, sag C-386/10 P, Chalkor mod Kommissionen, Sml. I, s. 13085, præmis 51).
- 48 Princippet om effektiv retsbeskyttelse i den nævnte artikel 47 består af flere elementer, herunder bl.a. retten til forsvar, princippet om processuel ligestilling, adgang til domstolsprøvelse og retten til at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret.
- 49 For så vidt særligt angår adgangen til domstolsprøvelse skal det præciseres, at for at en »domstol« kan træffe afgørelse om en anfægtelse af de rettigheder og pligter, der følger af EU-retten i overensstemmelse med chartrets artikel 47, skal den nødvendigvis have kompetence til at undersøge alle faktiske og retlige forhold, der er relevante for den tvist, der er indbragt for den.
- 50 Det er i denne henseende ganske vist rigtigt, at når de nationale domstole i overensstemmelse med Domstolens praksis (dom af 14.9.2000, sag C-344/98, Masterfoods og HB, Sml. I, s. 11369, præmis 52), der nu er kodificeret i artikel 16 i forordning nr. 1/2003, træffer afgørelse om aftaler, vedtagelser eller praksis, der bl.a. henhører under artikel 101 TEUF, og som allerede er genstand for en kommissionsafgørelse, kan disse ikke træffe bestemmelser, der er i strid med den afgørelse, som Kommissionen har truffet.
- 51 Dette princip gælder ligeledes, når der for de nationale domstole er anlagt et erstatningssøgsmål vedrørende et tab, der er lidt på grund af et kartel eller en praksis, der er konstateret ulovlig i henhold til artikel 101 TEUF ved en afgørelse truffet af Kommissionen.
- 52 Anvendelsen af Unionens konkurrenceregler hviler således på en forpligtelse til loyalt samarbejde mellem på den ene side de nationale domstole og på den anden side henholdsvis Kommissionen og EU's retsinstanser, og inden for dette samarbejde handler hver i henhold til den rolle, som de er tildelt i traktaten (dommen i sagen Masterfoods og HB, præmis 56).
- 53 I denne henseende skal bemærkes, at eneretten til at kontrollere lovligheden af EU-institutionernes retsakter tilkommer EU's retsinstanser og ikke de nationale domstole. Sidstnævnte har ingen beføjelse til at erklære sådanne retsakter ugyldige (jf. i denne retning bl.a. dom af 22.10.1987, sag 314/85, Foto-Frost, Sml. s. 4199, præmis 12-20).
- 54 Reglen om, at de nationale domstole ikke kan træffe afgørelser, der strider mod en afgørelse truffet af Kommissionen vedrørende en procedure i henhold til artikel 101 TEUF, er således et særligt udtryk for fordelingen af kompetencerne inden for Unionen mellem på den ene side de nationale domstole og på den anden side Kommissionen og EU's retsinstanser.

- 55 Denne regel medfører imidlertid ikke, at de sagsøgte i hovedsagen fratages deres adgang til domstolsprøvelse som omhandlet i chartrets artikel 47.
- 56 EU-retten har nemlig fastsat et system med retlig prøvelse af Kommissionens afgørelser vedrørende procedurerne i henhold til artikel 101 TEUF, som tilbyder alle de garantier, der kræves efter chartrets artikel 47.
- 57 I denne henseende må det fastslås, at Kommissionens afgørelse kan underkastes en prøvelse af dens lovlighed ved EU's retsinstanser på grundlag af artikel 263 TEUF. I det foreliggende tilfælde har de i hovedsagen sagsøgte, til hvem afgørelsen var rettet, faktisk anlagt et annullationssøgsmål til prøvelse af denne afgørelse, således som anført i denne doms præmis 20-22.
- 58 De nævnte sagsøgte har imidlertid gjort gældende, at den prøvelse af lovligheden, der foretages af EU's retsinstanser på grundlag af artikel 263 TEUF på det konkurrenceretlige område, ikke er fuldstændig, henset til bl.a. den skønsmargen, som disse retsinstanser anerkender hos Kommissionen i økonomiske anliggender.
- 59 I denne henseende har Domstolen haft lejlighed til at påpege, at mens Kommissionen på områder, som giver anledning til komplicerede økonomiske vurderinger, er tillagt et vidt skøn for så vidt angår økonomiske vurderinger, indebærer dette ikke, at EU's retsinstanser skal afholde sig fra at kontrollere Kommissionens fortolkning af oplysninger af økonomisk art. EU's retsinstanser skal bl.a. ikke blot tage stilling til den materielle nøjagtighed af de beviser, der henvises til, og til oplysningernes troværdighed og sammenhæng, men ligeledes kontrollere, om disse oplysninger udgør alle de relevante oplysninger, som skal tages i betragtning i forbindelse med en vurdering af en kompleks situation, og om disse oplysninger taler til støtte for de heraf dragne konklusioner (dommen i sagen Chalkor mod Kommissionen, præmis 54 og den deri nævnte retspraksis).
- 60 EU's retsinstanser skal ligeledes ex officio undersøge, om Kommissionen har begrundet sin afgørelse, og navnlig, om den har forklaret vægtningen og vurderingen af de elementer, den har taget i betragtning (jf. i denne retning dommen i sagen Chalkor mod Kommissionen, præmis 61).
- 61 Det tilkommer i øvrigt EU's retsinstanser at foretage den legalitetskontrol, som de er pålagt, på grundlag af oplysninger indgivet af sagsøgeren til støtte for dennes anbringender. I forbindelse med denne kontrol kan retsinstansen ikke støtte sig på den skønsmargen, som Kommissionen har, hverken for så vidt angår valget af de oplysninger, der tages i betragtning ved anvendelsen af de kriterier, der er nævnt i Kommissionens meddelelse med titlen »Retningslinjer for beregningen af bøder efter artikel 23, stk. 2, litra a), i forordning (EF) nr. 1/2003« (EUT 2006 C 210, s. 2), eller hvad angår vurderingen af disse oplysninger for at afvise at udøve en tilbundsgående kontrol af både retlige og faktiske omstændigheder (dommen i sagen Chalkor mod Kommissionen, præmis 62).
- 62 Legalitetskontrollen komplementeres af den fulde prøvelsesret, der er tillagt EU's retsinstanser ved artikel 17 i Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, den første forordning om gennemførelse af bestemmelserne i traktatens artikel [81] og [82] (EFT 1959-1962, s. 81), og nu ved artikel 31 i forordning nr. 1/2003, i henhold til artikel 261 TEUF. Denne kompetence giver dommeren beføjelse til, ud over en simpel legalitetskontrol af sanktionen, at anlægge sin egen vurdering i stedet for Kommissionens og derfor ophæve, nedsætte eller forhøje den pålagte bøde eller tvangsbøde (dommen i sagen Chalkor mod Kommissionen, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 Kontrollen i henhold til traktaterne indebærer således, at EU's retsinstanser udøver en såvel retlig som faktisk kontrol, og at de har beføjelse til at bedømme beviser, annullere den anfægtede afgørelse og ændre bødebeløb. Det fremgår derfor, at legalitetskontrollen i henhold til artikel 263 TEUF, suppleret med den fulde prøvelsesret i forhold til bødens størrelse i henhold til artikel 31 i forordning nr. 1/2003, er i overensstemmelse med princippet om effektiv retsbeskyttelse i chartrets artikel 47 (jf. i denne retning dommen i sagen Chalkor mod Kommissionen, præmis 67).

- 64 For så vidt angår den indsigelse, der er fremsat af de sagsøgte i hovedsagen vedrørende den omstændighed, at den nævnte retlige prøvelse er tillagt Domstolen, hvis selvstændighed kan drages i tvivl, henset til, at den selv er en EU-institution, er det tilstrækkeligt at konstatere, at den mangler ethvert grundlag, henset dels til alle de garantier, der er indskrevet i traktaterne, og som sikrer Domstolens uafhængighed og upartiskhed, dels den omstændighed, at ethvert retligt organ nødvendigvis indgår som en del af organiseringen af den stat eller den overnationale struktur, som den henhører under, uden at denne omstændighed alene kan medføre en tilsidesættelse af chartrets artikel 47 og EMRK's artikel 6.
- 65 Endelig er det vigtigt at bemærke, at et civilt erstatningsøgsmål såsom det i hovedsagen, som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, ikke alene indebærer, at det skal fastslås, at der foreligger en skadevoldende begivenhed, men også et tab og en direkte årsagssammenhæng mellem dette tab og den nævnte skadevoldende begivenhed. Selv om det er rigtigt, at den nationale domstols forpligtelse til ikke at træffe afgørelser, der strider mod en afgørelse, der er truffet af Kommissionen, og som fastslår, at der er sket en overtrædelse af artikel 101 TEUF, kræver, at denne domstol medgiver, at der foreligger et kartel eller en ulovlig praksis, skal det præciseres, at tabet og den direkte årsagssammenhæng mellem dette tab og kartellet eller den omhandlede praksis til gengæld skal underkastes den nationale domstols vurdering.
- 66 Selv når Kommissionen i sin afgørelse har bestemt de præcise virkninger af overtrædelserne, tilkommer det stadig den nationale domstol at fastlægge det individuelle tab, der er blevet påført hver af de personer, der har anlagt et erstatningsøgsmål. En sådan vurdering strider ikke mod artikel 16 i forordning nr. 1/2003.
- 67 Under hensyntagen til ovenstående betragtninger kan Kommissionen ikke anses for at være dommer og part i egen sag i forbindelse med en tvist såsom den i hovedsagen.
- 68 Den forelæggende ret ønsker for det andet oplyst, om princippet om processuel ligestilling krænkes i forbindelse med et civilt søgsmål såsom det i hovedsagen, når Kommissionen selv har foretaget undersøgelsen af den omhandlede overtrædelse.
- 69 Ifølge de sagsøgte i hovedsagen står denne institution af den grund i en privilegeret stilling i forhold til de sagsøgte, idet den har haft mulighed for at indsamle og anvende oplysninger, herunder fortrolige oplysninger, der er beskyttet af forretningshemmeligheden, som ikke alle de sagsøgte parter råder over.
- 70 Kommissionen har heroverfor i forbindelse med nærværende præjudicielle forelæggelse anført, at den under forberedelsen af hovedsagen alene har gjort brug af de oplysninger, der indgår i den officielle udgave af afgørelsen af 27. februar 2007. Denne institution har endvidere forklaret, at de tjenestegrene, der er ansvarlige for proceduren i hovedsagen, dvs. Kontoret for Infrastruktur og Logistik i henholdsvis Bruxelles og Luxembourg, ikke har en privilegeret ret til aktindsigt i de fortrolige sagsakter i Generaldirektoratet for »Konkurrence«. Af den grund befinder Kommissionen sig på lige fod med ethvert andet retssubjekt.
- 71 Princippet om processuel ligestilling, der følger af selve begrebet en retfærdig rettergang (dom af 21.9.2010, forenede sager C-514/07 P, C-528/07 P og C-532/07 P, Suède m.fl. mod API og Kommissionen, Sml. I, s. 8533, præmis 88), indebærer en forpligtelse til at give begge parter rimelig mulighed for at fremlægge sin sag, herunder sine beviser, under betingelser, der ikke stiller ham i en situation, der er til hans ugunst i forhold til modparten.
- 72 Som anført af generaladvokaten i punkt 58 i forslaget til afgørelse har princippet om processuel ligestilling til formål at sikre ligevægt mellem sagens parter og således sikre, at ethvert dokument, der forelægges for retsinstansen kan vurderes og anfægtes af alle sagens parter. Omvendt skal en skade, der er opstået på grund af en uligevægt, i princippet bevises af den skadelidte.

- 73 Det fremgår af afgørelsen om forelæggelse, at de oplysninger, som de sagsøgte i hovedsagen henviser til, ikke er blevet indgivet til den nationale domstol af Kommissionen, og at denne i øvrigt har anført, at den alene har støttet sig på oplysninger, der er tilgængelige i den ikke-fortrolige version af den afgørelse, der fastslår overtrædelsen af artikel 81 EF. Disse omstændigheder udelukker følgelig, at der er sket en tilsidesættelse af princippet om processuel ligestilling.
- 74 De i hovedsagen sagsøgte argumentation om, at ligevægten mellem parterne sættes over styr på grund af den omstændighed, at Kommissionen har foretaget undersøgelsen af overtrædelsen af artikel 101 TEUF med det formål efterfølgende at nedlægge påstand om erstatning for det tab, der er lidt på grund af overtrædelsen, støder mod forbuddet i artikel 28, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 mod at bruge de oplysninger, der er indhentet i forbindelse med undersøgelsen, til formål, som ikke vedrører denne.
- 75 I øvrigt rejser den omstændighed, at både afgørelsen af 27. februar 2007 og afgørelsen om at anlægge hovedsagens erstatningssøgsmål er truffet af kommissærkollegiet, ikke tvivl om ovenstående betragtninger, idet EU-retten indeholder tilstrækkelige garantier til at sikre overholdelsen af princippet om processuel ligestilling i forbindelse med et sådant søgsmål, herunder dem, der følger af artikel 339 TEUF, artikel 28 i forordning nr. 1/2003 og punkt 26 i Kommissionens meddelelse om samarbejdet mellem Kommissionen og domstolene i EU's medlemsstater om anvendelse af EF-traktatens artikel 81 og 82.
- 76 Endelig kan de argumenter, som de sagsøgte i hovedsagen har udledt af dommen i sagen Yvon mod France (Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 24.4.2003, *Reports of Judgments and Decisions* 2003-V), heller ikke tiltrædes. De oplysninger, der bragte Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol til at fastslå, at EMRK's artikel 6 var blevet tilsidesat, herunder bl.a. regeringskommissærens konklusioner væsentlige indflydelse på ekspropriationsdomstolens vurdering og reglerne om regeringskommissærens aktindsigt i og brug af relevante oplysninger, var – til forskel fra de oplysninger, der karakteriserer nærværende hovedsag – ikke knyttet til en retlig prøvelse eller til garantier, der er sammenlignelige med eller svarende til dem, der er nævnt henholdsvis i denne doms præmis 63 og 75.
- 77 På baggrund af ovenstående gennemgang skal det andet spørgsmål besvares med, at chartrets artikel 47 ikke er til hinder for, at Kommissionen på vegne af Unionen ved en national domstol anlægger et erstatningssøgsmål vedrørende et tab, som Unionen har lidt som følge af et kartel eller en praksis, der ved en afgørelse truffet af denne institution er konstateret at være i strid med artikel 81 EF eller 101 TEUF.

Sagens omkostninger

- 78 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **EU-retten skal fortolkes således, at den under de omstændigheder, der foreligger i hovedsagen, ikke er til hinder for, at Europa-Kommissionen repræsenterer Den Europæiske Union ved en national domstol, ved hvilken der er anlagt et civilt erstatningssøgsmål vedrørende et tab, der er påført Unionen ved et kartel eller en praksis, der er forbudt i henhold til artikel 81 EF og 101 TEUF, og som kan have berørt visse offentlige kontrakter indgået af forskellige EU-institutioner og -organer, uden at det er nødvendigt, at Kommissionen har en bemyndigelse hertil fra disse institutioner eller organer.**

- 2) **Artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder er ikke til hinder for, at Kommissionen på vegne af Den Europæiske Union ved en national domstol anlægger et erstatningssøgsmål vedrørende et tab, som Unionen har lidt som følge af et kartel eller en praksis, der ved en afgørelse truffet af denne institution er konstateret at være i strid med artikel 81 EF eller 101 TEUF.**

Underskrifter