

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 7 december 2010*

I mål C-439/08,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Hof van beroep te Brussel (Belgien) genom beslut av den 30 september 2008, som inkom till domstolen den 6 oktober 2008, i målet

Vlaamse federatie van verenigen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewerkers (VEBIC) VZW,

ytterligare deltagare i rättegången:

Raad voor de Mededinging,

Minister van Economie,

meddelar

* Rättegångsspråk: nederländska.

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J.-J. Kasel och D. Šváby, samt domarna A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (referent), M. Safjan och M. Berger,

generaladvokat: P. Mengozzi,
justitiesekreterare: förste handläggaren M. Ferreira,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 20 januari 2010,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Vlaamse federatie van vereniging van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewaterkers (VEBIC) VZW, genom P. Engels, J. Troch och B. van Hulst, advocaten,
- Raad voor de Mededinging, genom W. Devroe, advocaat,
- Belgiens regering, genom J.-C. Halleux och C. Pochet, båda i egenskap av ombud,

- Polens regering, genom M. Dowgielewicz, K. Zawisza och A Kramarczyk, samtliga i egenskap av ombud,

- Europeiska kommissionen, genom A. Bouquet och S. Noë, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 25 mars 2010 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 2, 5, 15.3 samt 35.1 och 35.2 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EGT 1, 2003, s. 1) (nedan kallad förordningen).

- 2 Begäran har framställts i ett mål som anhängiggjorts av Vlaamse federatie van vereniging van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewerders VZW (flamländsk sammanslutning av föreningar för bagare, konditorer, glass- och chokladtillverkare) (nedan kallad VEBIC), i syfte att få ett beslut av Raad voor de Mededinging (nedan kallat konkurrensrådet) ogiltigförklarat. I beslutet slog konkurrensrådet

fast att det förelåg prisöverenskommelser mellan bagare som arbetar hantverksmässigt, och det ålade VEBIC böter.

Tillämpliga bestämmelser

Unionslagstiftningen

- 3 Skäl 5 i förordningen har följande lydelse:

”För att garantera en effektiv tillämpning av gemenskapens konkurrensregler och även respektera de grundläggande rättigheterna till försvar bör bevisbördan enligt artiklarna 81 och 82 i fördraget regleras i denna förordning. Det bör vara den part eller myndighet som påstår att en överträdelse av artikel 81.1 eller artikel 82 i fördraget har skett som skall visa detta på ett ur rättslig synvinkel tillfredsställande sätt. ...”

- 4 I skäl 6 i förordningen anges följande:

”För att säkerställa en effektiv tillämpning av gemenskapens konkurrensregler bör konkurrensmyndigheterna i medlemsstaterna göras mera delaktiga i tillämpningen av reglerna. De bör därför ha behörighet att tillämpa gemenskapsrätten.”

- 5 I skäl 8 i förordningen anges följande:

”För att kunna garantera att gemenskapens konkurrensregler tillämpas effektivt och att de samarbetsmekanismer som finns i denna förordning fungerar på ett riktigt sätt är det nödvändigt att ålägga medlemsstaternas konkurrensmyndigheter och domstolar att även tillämpa artiklarna 81 och 82 i fördraget när de tillämpar nationell konkurrensrätt i fråga om avtal och förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. ...”

- 6 Skäl 21 i förordningen har följande lydelse:

”En enhetlig tillämpning av konkurrensreglerna kräver också att det fastställs former för samarbete mellan medlemsstaternas domstolar och kommissionen. Detta gäller alla domstolar i medlemsstaterna som tillämpar artiklarna 81 och 82 i fördraget, oavsett om de tillämpar dessa bestämmelser i mål mellan enskilda parter eller agerar som offentliga verkställande myndigheter eller ansvarar för överprövningen av dessa beslut. I synnerhet bör de nationella domstolarna kunna vända sig till kommissionen för att få information om eller synpunkter på tillämpningen av gemenskapens konkurrensrätt. Kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter bör också ges möjlighet att lämna skriftliga eller muntliga yttranden till de domstolar som skall tillämpa artikel 81 eller artikel 82 i fördraget. ...”

- 7 Andra meningen i skäl 34 har följande lydelse:

”I enlighet med subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna i artikel 5 i fördraget går denna förordning inte utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess mål, nämligen en effektiv tillämpning av gemenskapens konkurrensregler.”

- 8 Första och andra meningen i skäl 35 har följande lydelse:

”För att ge faktisk verkan åt gemenskapens konkurrensrätt bör medlemsstaterna utse och befullmäktiga myndigheter att tillämpa artiklarna 81 och 82 i fördraget som offentliga verkställande myndigheter. Medlemsstaterna bör ges möjlighet att utse administrativa och rättsliga myndigheter för att utföra de olika uppgifter som genom denna förordning tilldelas konkurrensmyndigheterna.”

- 9 I artikel 2 första meningen föreskrivs, under rubriken ”Bevisbörda”, följande:

”Vid alla nationella förfaranden eller gemenskapsförfaranden för tillämpning av artiklarna 81 och 82 i fördraget skall bevisbördan åvila den part eller myndighet som gör gällande att artikel 81.1 eller artikel 82 i fördraget har överträtts.”

- 10 Artikel 5 i förordningen, med rubriken ”Medlemsstaternas konkurrensmyndigheters behörighet”, har följande lydelse:

”Medlemsstaternas konkurrensmyndigheter skall vara behöriga att i enskilda ärenden tillämpa artiklarna 81 och 82 i fördraget. De får för detta ändamål, på eget initiativ eller till följd av ett klagomål, fatta beslut om att

— kräva att en överträdelse skall upphöra,

- förordna om interimistiska åtgärder,

- godta åtaganden,

- ålägga böter, förelägga viten eller ålägga andra påföljder som föreskrivs i den nationella lagstiftningen.

Om de på grundval av de uppgifter som de förfogar över finner att villkoren för ett förbud inte är uppfyllda, får de även besluta om att det inte finns skäl för dem att ingripa.”

- ¹¹ I artikel 15.3 första stycket föreskrivs, under rubriken ”Samarbete med nationella domstolar”, följande:

”Medlemsstaternas konkurrensmyndigheter får på eget initiativ lämna skriftliga yttranden till de nationella domstolarna i sina respektive medlemsstater om frågor som rör tillämpningen av artikel 81 eller artikel 82. Med tillstånd av den berörda domstolen får de också lämna muntliga yttranden till de nationella domstolarna i sina medlemsstater. Om den enhetliga tillämpningen av artikel 81 eller artikel 82 i fördraget så kräver, får kommissionen på eget initiativ lämna skriftliga yttranden till medlemsstaternas domstolar. Efter tillstånd av domstolen i fråga får kommissionen också avge muntliga yttranden.”

- 12 I artikel 35.1 och 35.2 föreskrivs, under rubriken ”Medlemsstaternas utseende av konkurrensmyndigheter”, följande:

”1. Medlemsstaterna skall utse en eller flera konkurrensmyndigheter ansvariga för tillämpningen av artiklarna 81 och 82 i fördraget på ett sådant sätt att bestämmelserna i denna förordning efterlevs effektivt. De åtgärder som är nödvändiga för att dessa myndigheter skall ha befogenhet att tillämpa dessa artiklar skall vidtas före den 1 maj 2004. De utsedda myndigheterna kan innefatta domstolar.

2. Om verkställigheten av gemenskapens konkurrensrätt överläts till nationella administrativa och rättsliga myndigheter får medlemsstaterna tilldela dessa myndigheter olika befogenheter och funktioner, oavsett om de är administrativa eller rättsliga.”

Den nationella lagstiftningen

- 13 I artikel 1 i lag om skydd för ekonomisk konkurrens, i dess konsoliderade lydelse enligt kungligt dekret av den 15 september 2006 (*Moniteur belge* av den 29 september 2006, s. 50613) (nedan kallad LPCE), vilken trädde i kraft den 1 oktober 2006, definieras den belgiska konkurrensmyndigheten på följande sätt:

”4) Belgiska konkurrensmyndigheten: Konkurrensrådet och konkurrensavdelningen vid Federala myndigheten för ekonomi, små och medelstora företag, egenföretagare och energi, vilka båda handlar inom ramen för sina respektive befogenheter enligt denna lag

Den belgiska konkurrensmyndigheten är den konkurrensmyndighet som är behörig att tillämpa artiklarna 81 och 82 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, och som avses i artikel 35 i förordning ...”

14 I artikel 2.1 LPCE föreskrivs följande:

”Följande är förbjudet, utan att det i det avseendet krävs något föregående beslut: alla avtal mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller märkbart snedvrída konkurrensen på den relevanta belgiska marknaden eller en väsentlig del av denna, särskilt sådana som innebär att

1. inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,

...”

15 Artikel 11 LPCE har följande lydelse:

”1 § Härmed inrättas ett konkurrensråd. Detta råd är en förvaltningsdomstol med behörighet att fatta beslut och med de andra befogenheter som följer av denna lag.

2 § Konkurrensrådet består av följande:

1) Rådets generalförsamling.

2) Utredningsenheten.

3) Kansliet.

...”

16 I artikel 12.1 LPCE anges följande:

”Rådets generalförsamling består av tolv ledamöter. ...”

17 I artikel 20 i samma lag preciseras följande:

”Varje avdelning vid rådet och ordföranden eller den ledamot som vederbörande utser i fråga om interimistiska åtgärder ska fatta ett motiverat beslut i alla ärenden som anhängiggjorts vid den, efter att ha hört de berörda parterna samt, på begäran, dem som eventuellt har ingett klagomål, eller valfritt ombud.”

18 Genom artikel 25 LPCE inrättas det en utredningsenhet vid konkurrensrådet, vilken består av lägst sex och högst tio ledamöter, däribland chefsutredaren och utredarna eller de biträdande utredarna.

19 I artikel 29 LPCE stadgas följande:

”1§ Utredarna ansvarar för

1) att ta emot klagomål och ansökningar om interimistiska åtgärder avseende konkurrensbegränsande förfaranden samt anmälningar av koncentrationer,

2) att leda och organisera utredningar och se till att de beslut som fattas av konkurrensrådet verkställs,

3) att utfärda förordnanden om uppdrag till tjänstemän vid konkurrensavdelningen
...,

4) att upprätta motiverade rapporter och inge dem till konkurrensrådet,

5) att avskrika klagomål och ansökningar om interimistiska åtgärder,

...

2 § ...

Utan att det påverkar artikel 27 får utredarna inte begära eller godta instruktioner avseende handläggningen av ärenden som inletts enligt artikel 44.1 eller avseende deras ställningstagande vid utredningsenhetens möten, för att bestämma prioriteringarna för lagens genomförandepolicy och fastställa i vilken ordning ärendena ska handläggas.

3 § När utredningsenheten beslutar att inleda en utredning enligt artikel 44.1 ska den tjänsteman som leder konkurrensavdelningen, i samråd med chefsutredaren, utse de tjänstemän vid denna avdelning som ska ingå i den grupp som ansvarar för utredningen.

De tjänstemän som har utsetts till en utredningsgrupp får endast ta emot instruktioner från den utredare som leder utredningen.

...”

²⁰ Enligt artikel 34 LPCE ansvarar konkurrensavdelningen bland annat för att efterforska och bedöma sådana förfaranden som avses i kapitel II i samma lag, under utredningsenhetens överinseende.

21 I artikel 45.4 första stycket LPCE föreskrivs följande:

”När utredningsenheten anser att det finns fog för klagomålet eller ansökan eller, i förekommande fall, för en utredning ex officio, ska utredaren i utredningsenhetens namn inge en motiverad rapport till [konkurrens]rådets avdelning. Denna rapport omfattar utredningsrapporten, anmärkningarna och ett förslag till beslut. Rapporten åtföljs av utredningsakten och en förteckning över de handlingar som ingår i akten. I förteckningen fastställs huruvida handlingarna är konfidentiella i förhållande till var och en av de parter som får tillgång till akten.”

22 I artikel 75 LPCE föreskrivs följande:

”Beslut som fattas av konkurrensrådet och dess ordförande samt alla tysta beslut om godkännande av koncentrationer som uppstått till följd av att de frister som föreskrivs i artiklarna 58 och 59 har löpt ut kan överklagas till Cour d’appel de Bruxelles, såvida inte konkurrensrådet fattar beslut med tillämpning av artikel 79.

Cour d’appel har obegränsad behörighet att fatta beslut rörande förmodade konkurrensbegränsande förfaranden och, i förekommande fall, påförda sanktioner och beslut att godkänna koncentrationer. Cour d’appel får beakta den utveckling som har skett efter antagandet av rådets angripna beslut.

Cour d’appel får påföra böter och förelägga vite enligt bestämmelserna i avsnitt 8 i kapitel IV.”

23 I artikel 76.1 och 76.2 LPCE föreskrivs följande:

”1 § Beslut varigenom konkurrensrådet hänskjuter ärendet till utredaren kan inte bli föremål för ett separat överklagande.

2 § Ett överklagande enligt artikel 75 får inges av parterna i ärendet vid [konkurrens] rådet, av den som har ingett klagomål och av alla andra personer som kan påvisa ett intresse av att få saken prövad enligt artikel 48.2 eller artikel 57.2, och som har begärt att få yttra sig vid [konkurrens]rådet. Ett överklagande får även inges av ministern utan att denne behöver påvisa ett intresse av att få saken prövad eller ha företrätts vid konkurrensrådet.

...

Cour d'appel får begära att utredningsenheten vid konkurrensrådet ska göra en utredning och överlämna en rapport till denna domstol. ...

Cour d'appel de Bruxelles fastställer inom vilken frist parterna ska tillställa varandra sina respektive skriftliga yttranden och lämna in dem till kansliet.

Ministern får inge skriftliga yttranden till kansliet vid Cour d'appel de Bruxelles och ta del av kansliets akt utan att behöva infinna sig. Cour d'appel de Bruxelles ska fastställa tidsfrister för att inge sådana yttranden. Kansliet ska delge parterna dessa yttranden.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 24 VEBIC bildades i syfte att företräda sina medlemsföretags och deras medlemmars intressen. VEBIC:s medlemmar utgörs av regionala branschsammanlutningar i regionen Flandern, vilka gått samman i en förening utan vinstsyfte.
- 25 De lokala bageriföreningar som varje bagare kan ansluta sig till är medlemmar i en regional branschsammanlutning. I dessa lokala grupperingar ingår endast bagerier som arbetar hantverksmässigt, medan industriella bageriers intressen tillvaratas av Federatie van Grote Bakkerijen in België (belgiska storbageriers organisation).
- 26 Sedan prisregleringen på bröd hade avskaffats i Belgien den 1 juli 2004 sände Minister van Economie (ekonomiministern) en skrivelse till konkurrensrådet den 7 juli 2004 och bad rådet att utreda huruvida det eventuellt förekom prisöverenskommelser mellan bageriföreningar och bagare.
- 27 Efter att ha vidtagit flera utredningsåtgärder översände chefsutredaren vid konkurrensrådet den 8 juni 2007 sin rapport till konkurrensrådets ordförande. Rapporten innehöll anmärkningar och utredningsakten, och tillställdes VEBIC.
- 28 Utredningsenheten drog slutsatsen att VEBIC hade överträtt artikel 2.1 LPCE genom att ha spritt och offentliggjort ett riktpreis på bröd samt prisstrukturer till sina medlemmar.

29 I rapporten från utredningsenheten angavs att bageriförbundens beslut inte hade någon inverkan på handeln mellan medlemsstaterna och att unionens konkurrensregler därför inte var tillämpliga på de förfaranden som undersöktes.

30 Anmärkningarna i rapporten kan sammanfattas enligt följande:

— Genom att fastställa och sprida ett index som påvisar en ökning av självkostnadspriset och som bagarna frivilligt kan tillämpa har VEBIC indirekt spritt ett riktpolis bland bagarna. Indexet tillämpas på det senaste reglerade priset för bröd, vilket var detsamma för samtliga bagare. Om indexet tillämpas av bagarna på ett och samma grundbelopp erhåller samtliga bagare samma försäljningspris, vilket strider mot artikel 2.1 i LPCE.

— VEBIC har angett konkreta procentuella värden för varje kostnadsfaktor och detta avseende de fem parametrarna.

31 Chefsutredaren föreslog att konkurrensrådets avdelning skulle förbjuda den ifrågasatta praxisen vid äventyr av vite. Chefsutredaren föreslog vidare att böter skulle åläggas på grund av de försvårande omständigheterna, i synnerhet den omständigheten att VEBIC kände till att prisöverenskommelserna var olagliga och inte hade använt sig av möjligheten att tillstå konkurrensmyndigheterna prisberäkningsmetoden.

32 Den 13 augusti 2007 inkom VEBIC med ett skriftligt yttrande avseende utredningsenhetens rapport. VEBIC bestred utredningsenhetens slutsatser i sak och gjorde gällande att processuella principer och i synnerhet rätten till försvar hade åsidosatts.

- 33 I beslut av den 25 januari 2008 konstaterade konkurrensrådet att VEBIC under perioden den 1 juli 2004–8 juni 2007 hade överträtt artikel 2 LPCE. Konkurrensrådet krävde att detta förfarande skulle upphöra och ålade VEBIC böter på 29 121 euro.
- 34 Den 22 februari 2008 ingav VEBIC ett överklagande till kansliet vid Hof van beroep te Brussel med yrkande om att beslutet skulle upphävas.
- 35 Nämnda domstol har påpekat att det enligt bestämmelserna i LPCE inte är möjligt för utredningsenheten, som är det organ inom konkurrensrådet som är ansvarigt för att överträdelser beivras, att delta i förfarandet vid densamma.
- 36 Enligt artiklarna 75 och 76 LPCE har konkurrensrådet, som utredningsenheten ingår i, inte rätt att inkomma med skriftliga yttranden vid överklaganden av ett av dess beslut. Endast förbundsministern med ansvar för ekonomi har en sådan rätt.
- 37 Eftersom den berörde ministern inte hade lämnat något skriftligt yttrande var det endast VEBIC som hade deltagit i förfarandet. VEBIC agerade härvid i egenskap av klagande.
- 38 De lagbestämmelser som reglerar förfarandet vid Hof van beroep te Brussel och tolkningen av dem i Belgien ger enligt nämnda domstol upphov till frågor om huruvida förfarandet är förenligt med unionsrätten med avseende på hur effektiva de konkurrensregler som är tillämpliga i Europeiska unionen är samt vad gäller den grundläggande rätten till försvar. Inte i någon bestämmelse föreskrivs det nämligen att den

nationella konkurrensmyndigheten har rätt att delta i överklagandeförfarandet för att tillvarata det ekonomiska allmänintresset.

39 Under dessa omständigheter beslutade Hof van beroep te Brussel att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

- ”1) Ska [artiklarna 2, 15.3 och 35.1 i förordningen] ... tolkas så, att nationella konkurrensmyndigheter på grundval av [dessa bestämmelser] direkt ges behörighet att inge skriftliga yttranden rörande grunder som anförts i ett överklagande av ett beslut som fattats av dessa myndigheter och att, även själva, anföra grunder, och att en medlemsstat därför inte kan återkalla denna behörighet?

- 2) Ska nämnda bestämmelser tolkas så, att de offentliga tillsynsmyndigheter som har utsetts till konkurrensmyndigheter inte endast har behörighet utan även skyldighet att delta i överklagandeförfaranden mot deras beslut genom att anföra sin ståndpunkt beträffande de grunder som åberopats avseende rättsliga och faktiska omständigheter, i syfte att uppnå en effektiv tillämpning av gemenskapens konkurrensregler till skydd för allmänintresset?

- 3) Om frågorna 1 och 2 ska besvaras jakande, ska dessa bestämmelser då tolkas så, att för det fall det inte finns några nationella bestämmelser om konkurrensmyndighetens deltagande i ett överklagandeförfarande, och olika myndigheter är behöriga, ska den myndighet som är behörig att fatta beslut enligt artikel 5 i förordningen även vara behörig att delta i ett överklagandeförfarande som riktar sig mot dess beslut?

- 4) Ska dessa frågor besvaras annorlunda för det fall konkurrensmyndigheten enligt nationella bestämmelser agerar som domstol och/eller det slutliga beslutet antas efter en utredning som genomförts av ett organ som är knutet till denna domstol och som har till uppgift att sammanställa anmärkningarna samt ett beslutsförslag?”

Huruvida tolkningsfrågorna kan upptas till sakprövning

40 Under förhandlingen vid domstolen gjorde VEBIC gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan upptas till sakprövning, eftersom den begärda tolkningen av förordningen eller mera allmänt av unionsrätten saknar relevans för utgången i målet vid den nationella domstolen. Det finns i förevarande mål inget samband mellan det nationella målet och bestämmelserna i unionsrätten. Såsom konkurrensrådet kommit fram till i sina utredningar påverkas nämligen inte handeln mellan medlemsstaterna av den verksamhet som sökanden vid den nationella domstolen bedriver, varför endast nationell konkurrensrätt är tillämplig. Enligt VEBIC har den hänskjutande domstolen ännu inte heller slutligt avgjort frågan om endast nationell konkurrensrätt ska tillämpas eller om, tvärtom, även unionsrätten är tillämplig. EU-domstolen ska således ta ställning till en hypotetisk fråga som saknar relevans för målet vid den hänskjutande domstolen.

41 Domstolen erinrar i detta hänseende om att det – inom ramen för det samarbete mellan domstolen och de nationella domstolarna som har inrättats genom artikel 267 FEUF – uteslutande ankommer på den nationella domstol vid vilken tvisten anhängiggjorts, och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet som är anhängigt vid den domstolen bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till domstolen (dom av den 14 december 2006 i mål C-217/05,

Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, REG 2006, s. I-11987, och av den 2 april 2009 i mål C-260/07, Pedro IV Servicios, REG 2009, s. I-2437, punkt 28).

42 Då de frågor som ställts av de nationella domstolarna avser tolkningen av en unionsrättslig bestämmelse är domstolen följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande, när det inte är uppenbart att begäran om förhandsavgörande i verkligheten syftar till att få domstolen att uttala sig utan att det föreligger en verklig tvist eller att avge rådgivande utlåtanden om allmänna eller hypotetiska frågor, att den begärda tolkningen av unionsrätten saknar samband med verkligheten eller tvistens föremål eller att domstolen inte har kännedom om de faktiska eller rättsliga omständigheter som är nödvändiga för att på ett ändamålsenligt sätt kunna besvara de frågor som ställts till den (dom av den 7 januari 2003 i mål C-306/99, BIAO, REG 2003, s. I-1, punkt 89, och domen i det ovannämnda målet Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, punkt 17).

43 Så är inte fallet i målet vid den nationella domstolen.

44 Det är härvid tillräckligt att konstatera att det framgår av bland annat begäran om förhandsavgörande att Hof van beroep te Brussel har full prövningsrätt och rätt att ändra konkurrensrådets beslut. Enligt den hänskjutande domstolen grundas det aktuella beslutet från konkurrensrådet på antagandet att den undersökta praxisen inte påverkar handeln mellan medlemsstaterna och att därför endast nationella konkurrensregler är tillämpliga i målet. Mot detta antagande talar faktiska omständigheter som tyder på att dessa konkurrenshämmande förfaranden inte enbart har verkningar inom den geografiska zon där de tillämpas, utan även vid handeln mellan medlemsstaterna.

Nämnda domstol anser det därför möjligt att de aktuella förfarandena omfattas av artikel 101 FEUF.

- ⁴⁵ Det förhållandet att den hänskjutande domstolen ännu inte slutligt har avgjort frågan huruvida endast nationell konkurrensrätt är tillämplig eller, tvärtom, huruvida även unionsrätten är tillämplig, utgör inget hinder för att ta upp begäran om förhandsavgörande till sakprövning.
- ⁴⁶ Såsom generaladvokaten påpekat i punkt 42 i sitt förslag till avgörande vore det, för det första, ologiskt om den nationella domstolen, för att en begäran om förhandsavgörande ska kunna upptas till sakprövning, slutgiltigt måste ta ställning till en fråga som direkt eller indirekt utgör föremålet för begäran. Domstolen finner, för det andra, att de frågor som den hänskjutande domstolen ställt i förevarande fall förutsätter att förordningen är tillämplig.
- ⁴⁷ Det följer av rättspraxis att det med beaktande av funktionsfördelningen mellan de nationella domstolarna och EU-domstolen inte kan krävas att den hänskjutande domstolen innan den begär ett förhandsavgörande ska fastställa alla de faktiska omständigheter och utföra alla de rättsliga bedömningar som det åligger den att göra inom ramen för dess dömande funktion. Det räcker nämligen med att det framgår av begäran om förhandsavgörande vad som var föremål för tvisten vid den nationella domstolen och vilka de huvudsakliga frågorna för gemenskapens rättsordning är, för att medlemsstaterna ska kunna inge yttranden i enlighet med artikel 23 i domstolens stadga och delta på ett ändamålsenligt sätt i målet vid domstolen (se dom av den 8 september 2009 i mål C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional och Bwin International, REG 2009, s. I-7633, punkt 41).

- 48 Det följer av vad som anförts ovan att begäran om förhandsavgörande kan upptas till sakprövning.

Prövning av tolkningsfrågorna

- 49 Eftersom de fyra tolkningsfrågor som den hänskjutande domstolen ställt hänger ihop, kommer EU-domstolen att pröva dem tillsammans.
- 50 I förevarande mål har frågorna uppkommit inom ramen för ett överklagande av ett av konkurrensrådets beslut. Enligt den hänskjutande domstolen består svårigheten i att endast klaganden i förfarandet vid nämnda domstol deltar i detsamma och inte någon motpart.
- 51 Det förhållandet att inte någon representant för den nationella konkurrensmyndigheten, eller för allmänintresset av att konkurrens föreligger, deltar i ett domstolsförfarande mot ett beslut av konkurrensmyndigheten ger enligt den hänskjutande domstolen upphov till frågor om huruvida den aktuella nationella lagstiftningen är förenlig med unionsrätten, särskilt med artiklarna 2, 15.3 och 35.1 i förordningen.
- 52 Den hänskjutande domstolen har således ställt sina frågor för att få klarhet i om en nationell konkurrensmyndighet, enligt nämnda bestämmelser i förordningen, har rätt att i egenskap av motpart delta i ett förfarande inför domstol mot ett av myndigheten fattat beslut.

- 53 Domstolen påpekar inledningsvis att det inte framgår av ordalydelsen i artiklarna 2 och 15.3 i förordningen att nationella konkurrensmyndigheter skulle ha rätt att delta i ett förfarande som rör ett överklagande av ett av myndighetens egna beslut och därvid åtnjuta samma rättigheter som en part i förfarandet.
- 54 Det anges nämligen i artikel 2 i förordningen att den myndighet ”som gör gällande” att artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF har överträtts har bevisbördan härför, utan att nämnda myndighet i artikeln ges några som helst processuella rättigheter.
- 55 Domstolen konstaterar vidare att artikel 15.3 första stycket i förordningen – som ger en nationell konkurrensmyndighet rätt att lämna skriftliga yttranden till de nationella domstolarna i sina respektive medlemsstater om frågor som rör tillämpningen av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF och, med den berörda domstolens tillstånd, även rätt att yttra sig muntligen – inte avser en sådan myndighets deltagande i nationella domstolsförfaranden i egenskap av motpart.
- 56 Domstolen konstaterar även att medlemsstaterna enligt artikel 35.1 i förordningen ska utse en eller flera konkurrensmyndigheter såsom ansvariga för att artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF tillämpas på ett sådant sätt att bestämmelserna i denna förordning efterlevs effektivt. De sålunda utsedda myndigheterna ska enligt förordningen, i allmänintressets namn, säkerställa en effektiv tillämpning av nämnda artiklar (se skälen 5, 6, 8, 34 och 35 i förordningen).
- 57 Även om formerna för att väcka talan mot dessa konkurrensmyndigheters beslut enligt artikel 35.1 i förordningen ska regleras i medlemsstaternas interna rättsordningar,

får en sådan ordning inte undergräva syftet med förordningen, som är att säkerställa att nämnda myndigheter tillämpar artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF effektivt.

- 58 Att inte ge den nationella konkurrensmyndigheten ställning som part i målet och följaktligen hindra denna från att försvara det beslut som den har fattat i allmänintressets namn medför, såsom generaladvokaten påpekade i punkt 74 i sitt förslag till avgörande, en risk för att den aktuella domstolen blir helt "bakbunden" av de grunder och argument som klagandeföretaget eller klagandeföretagen anför mot konkurrensrådets beslut. När det gäller att fastställa överträdelse av konkurrensregler och att ålägga böter, vilket medför komplicerade juridiska och ekonomiska bedömningar, kan blott förekomsten av en sådan risk äventyra uppfyllandet av den särskilda skyldighet som åligger nationella konkurrensmyndigheter enligt förordningen, att säkerställa en effektiv tillämpning av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF.
- 59 Den skyldighet som åligger en nationell konkurrensmyndighet att säkerställa en effektiv tillämpning av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF ställer således krav på att myndigheten har rätt att delta, i egenskap av motpart, i ett förfarande vid en nationell domstol som avser ett beslut fattat av nämnda myndighet.
- 60 Det ankommer på de nationella konkurrensmyndigheterna att bedöma nödvändigheten och nyttan av att de deltar, med beaktande av att unionens konkurrensrätt ska tillämpas på ett effektivt sätt.
- 61 Domstolen delar emellertid kommissionens bedömning, att om nämnda myndigheter så gott som systematiskt uteblir från förfarandet kan detta äventyra den ändamålsenliga verkan av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF.

- 62 Enligt artikel 35.1 i förordningen kan de av medlemsstaterna utsedda konkurrensmyndigheterna innefatta domstolar. Om verkställigheten av unionens konkurrensrätt överläts till nationella administrativa och rättsliga myndigheter, får medlemsstaterna enligt artikel 35.2 tilldela dessa myndigheter olika befogenheter och funktioner, oavsett om de är administrativa eller rättsliga.
- 63 I avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser förblir medlemsstaterna, enligt principen om processuell autonomi, behöriga att utse det eller de organ inom den nationella konkurrensmyndigheten som ska ha rätt att delta, i egenskap av motpart, i ett förfarande inför en nationell domstol som är riktat mot ett beslut fattat av denna myndighet. De ska härvid säkerställa att grundläggande rättigheter iakttas och att unionens konkurrensrätt ges full verkan.
- 64 Mot bakgrund av vad som anförts ovan ska de ställda frågorna besvaras enligt följande. Artikel 35 i förordningen ska tolkas så att den utgör hinder för nationell lagstiftning som inte ger en nationell konkurrensmyndighet rätt att delta, i egenskap av motpart, i ett rättsligt förfarande riktat mot ett beslut fattat av denna myndighet. Det ankommer på de nationella konkurrensmyndigheterna att bedöma nödvändigheten och nyttan av att de deltar, med beaktande av att unionens konkurrensrätt ska tillämpas på ett effektivt sätt. Om den nationella konkurrensmyndigheten systematiskt uteblir från sådana rättsliga förfaranden äventyras emellertid den ändamålsenliga verkan av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF. I avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser förblir medlemsstaterna, enligt principen om processuell autonomi, behöriga att utse det eller de organ inom den nationella konkurrensmyndigheten som ska ha rätt att delta, i egenskap av motpart, i ett förfarande inför en nationell domstol som är riktat

mot ett beslut fattat av denna myndighet. De ska härvid säkerställa att grundläggande rättigheter iakttas och att unionens konkurrensrätt ges full verkan.

Rättegångskostnader

- ⁶⁵ 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 yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

Artikel 35 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget ska tolkas så att den utgör hinder för nationell lagstiftning som inte ger en nationell konkurrensmyndighet rätt att delta, i egenskap av motpart, i ett rättsligt förfarande som är riktat mot ett beslut fattat av denna myndighet. Det ankommer på de nationella konkurrensmyndigheterna att bedöma nödvändigheten och nyttan av att de deltar, med beaktande av att unionens konkurrensrätt ska tillämpas på ett effektivt sätt. Om den nationella konkurrensmyndigheten systematiskt uteblir från sådana rättsliga förfaranden äventyras emellertid den ändamålsenliga verkan av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF.

I avsaknad av unionsrättsliga bestämmelser förblir medlemsstaterna, enligt principen om processuell autonomi, behöriga att utse det eller de organ inom den nationella konkurrensmyndigheten som ska ha rätt att delta, i egenskap av motpart, i ett förfarande inför en nationell domstol som är riktat mot ett beslut fattat av denna myndighet. De ska härvid säkerställa att grundläggande rättigheter iakttas och att unionens konkurrensrätt ges full verkan.

Underskrifter