

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

7 december 2010*

In zaak C-439/08,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door het Hof van Beroep te Brussel (België) bij beslissing van 30 september 2008, ingekomen bij het Hof op 6 oktober 2008, in de procedure

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

in tegenwoordigheid van:

Raad voor de Mededinging,

Minister van Economie,

* Procestaal: Nederlands.

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J.-J. Kasel en D. Šváby, kamerpresidenten, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, E. Juhász (rapporteur), M. Safjan en M. Berger, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,
griffier: M. Ferreira, hoofdadministrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 20 januari 2010,

gelet op de opmerkingen van:

- de Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewerkers (VEBIC) VZW, vertegenwoordigd door P. Engels, J. Troch en B. van Hulst, advocaten,
- de Raad voor de Mededinging, vertegenwoordigd door W. Devroe, advocaat,
- de Belgische regering, vertegenwoordigd door J.-C. Halleux en C. Pochet als gemachtigden,

- de Poolse regering, vertegenwoordigd door M. Dowgielewicz, K. Zawisza en A. Kramarczyk als gemachtigden,

- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Bouquet en S. Noë als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 25 maart 2010,

het navolgende

Arrest

- ¹ Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 2, 5, 15, lid 3, en 35, leden 1 en 2, van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB 2003, L 1, blz. 1; hierna: „verordening”).

- ² Dit verzoek is ingediend in het kader van een door de Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakers, Ijsbereiders en Chocoladebewerkers VZW (hierna: „VEBIC”) ingestelde procedure tot nietigverklaring van een beslissing waarbij

de Raad voor de Mededinging het bestaan van prijsafspraken tussen ambachtelijke bakkers heeft vastgesteld en VEBIC een geldboete heeft opgelegd.

Toepasselijke bepalingen

Regeling van de Unie

- 3 In punt 5 van de considerans van de verordening staat te lezen:

„Met het oog op een daadwerkelijke handhaving van de communautaire mededingingsregels onder eerbiediging van de fundamentele rechten van de verdediging, moet deze verordening regels bevatten inzake de bewijslast op grond van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag. Het bewijs van inbreuk op de artikelen 81, lid 1, en 82 van het Verdrag moet rechtens genoegzaam worden geleverd door de partij of de autoriteit die de inbreuk aanvoert. [...]”

- 4 Punt 6 van de considerans van de verordening luidt als volgt:

„Ter verzekering van een doeltreffende toepassing van de communautaire mededingingsregels dienen de nationale mededingingsautoriteiten nauwer bij die toepassing te worden betrokken. Te dien einde moeten zij over de bevoegdheid beschikken het gemeenschapsrecht toe te passen.”

- 5 In punt 8 van de considerans van de verordening wordt verklaard:

„Teneinde de daadwerkelijke handhaving van de mededingingsregels van de Gemeenschap en de goede werking van de in deze verordening opgenomen samenwerkingsmechanismen te waarborgen, moeten de mededingingsautoriteiten en de rechterlijke instanties van de lidstaten ertoe verplicht worden ook de artikelen 81 en 82 van het Verdrag toe te passen wanneer zij het nationale mededingingsrecht toepassen op overeenkomsten en praktijken welke de handel tussen lidstaten kunnen beïnvloeden. [...]”

- 6 In punt 21 van de considerans van de verordening wordt verklaard:

„Een samenhangende toepassing van de mededingingsregels vereist ook een regeling van de samenwerking tussen de rechterlijke instanties van de lidstaten en de Commissie. Dit geldt voor alle rechterlijke instanties van de lidstaten die de artikelen 81 en 82 van het Verdrag toepassen, ongeacht of zij dit doen in rechtszaken tussen particulieren, als openbare handhavingsinstanties of als beroepsinstanties. Met name moeten de nationale rechterlijke instanties de mogelijkheid hebben zich tot de Commissie te wenden om inlichtingen of adviezen over de toepassing van het communautaire mededingingsrecht te verkrijgen. Anderzijds moeten de Commissie en de mededingingsautoriteiten van de lidstaten de bevoegdheid hebben schriftelijke of mondelinge opmerkingen voor de nationale rechterlijke instanties te maken, wanneer hun verzocht wordt artikel 81 of artikel 82 van het Verdrag toe te passen. [...]”

- 7 De tweede zin van punt 34 van de considerans van de verordening luidt als volgt:

„Overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in artikel 5 van het Verdrag, gaat deze verordening niet verder dan nodig is om haar doelstelling te verwezenlijken, namelijk een doeltreffende toepassing van de communautaire mededingingsregels.”

- 8 De eerste en de tweede zin van punt 35 van de considerans van de verordening luiden als volgt:

„Om een behoorlijke handhaving van het communautaire mededingingsrecht te realiseren, moeten de lidstaten autoriteiten aanwijzen en machtigen als openbare handhavinginstanties voor de toepassing van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag. Zij moeten de mogelijkheid hebben om zowel administratieve als gerechtelijke autoriteiten aan te wijzen voor de uitvoering van de diverse taken die krachtens deze verordening aan de mededingingsautoriteiten zijn opgedragen.”

- 9 Artikel 2, „Bewijslast”, eerste zin, van de verordening luidt als volgt:

„In alle nationale of communautaire procedures tot toepassing van artikel 81 of artikel 82 van het Verdrag dient de partij of autoriteit die beweert dat een inbreuk op artikel 81, lid 1, of artikel 82 van het Verdrag is gepleegd, de bewijslast van die inbreuk te dragen.”

- 10 Artikel 5, „Bevoegdheid van de mededingingsautoriteiten van de lidstaten”, van de verordening luidt als volgt:

„De mededingingsautoriteiten van de lidstaten zijn in individuele gevallen bevoegd tot toepassing van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag. Zij kunnen te dien einde, ambtshalve of naar aanleiding van een klacht, de volgende besluiten nemen:

— de beëindiging van een inbreuk bevelen;

- voorlopige maatregelen opleggen;

- toezeggingen aanvaarden;

- geldboeten, dwangsommen of overeenkomstig hun nationaal recht andere sancties opleggen.

Wanneer op grond van de inlichtingen waarover zij beschikken niet aan de voorwaarden voor een verbod is voldaan, kunnen zij ook beslissen dat er voor hen geen reden bestaat om op te treden.”

- ¹¹ Artikel 15, „Samenwerking met de nationale rechterlijke instanties”, lid 3, eerste alinea, van de verordening bepaalt:

„De mededingingsautoriteiten van de lidstaten kunnen eigener beweging voor de rechterlijke instanties in hun lidstaat schriftelijke opmerkingen maken betreffende onderwerpen in verband met de toepassing van artikel 81 of artikel 82 van het Verdrag. Met de toestemming van de betrokken rechterlijke instantie kunnen zij voor de nationale rechterlijke instanties in hun lidstaat ook mondelinge opmerkingen maken. Indien de coherente toepassing van artikel 81 of artikel 82 van het Verdrag zulks vereist, kan de Commissie, eigener beweging, schriftelijke opmerkingen bij de rechterlijke instanties van de lidstaten indienen. Met de toestemming van de betrokken rechterlijke instantie kan zij ook mondelinge opmerkingen maken.”

- 12 Artikel 35, „Aanwijzing van de mededingingsautoriteiten van de lidstaten”, leden 1 en 2, van de verordening luidt als volgt:

„1. De lidstaten wijzen de mededingingsautoriteit of -autoriteiten die bevoegd is (zijn) de artikelen 81 en 82 van het Verdrag toe te passen, zodanig aan dat op afdoende wijze voldaan wordt aan de bepalingen van deze verordening. De maatregelen die nodig zijn om deze instanties de bevoegdheid tot toepassing van voornoemde artikelen toe te kennen, worden vóór 1 mei 2004 getroffen. De aangewezen autoriteiten kunnen rechterlijke instanties zijn.

2. Indien de nationale bestuurlijke en rechterlijke instanties belast zijn met de handhaving van de communautaire mededingingswetgeving, mogen de lidstaten verschillende bevoegdheden en taken toewijzen aan deze verschillende, bestuurlijke en/of rechterlijke nationale autoriteiten.”

Nationale regeling

- 13 In artikel 1 van de Wet tot bescherming van de economische mededinging in de versie die is gecoördineerd bij het koninklijk besluit van 15 september 2006 (*Belgisch Staatsblad* van 29 september 2006, blz. 50613; hierna: „WBEM”), die in werking is getreden op 1 oktober 2006, wordt de Belgische mededingingsautoriteit omschreven als volgt:

„4° Belgische mededingingsautoriteit: de Raad voor de Mededinging en de Dienst voor de Mededinging bij de Federale Overheidsdienst Economie, K.M.O., Middenstand en Energie, elk overeenkomstig hun respectieve bevoegdheden bepaald in deze wet.

De Belgische mededingingsautoriteit is de mededingingsautoriteit die bevoegd is om de artikelen 81 en 82 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap toe te passen bedoeld in artikel 35 van [de] verordening [...].”

14 Artikel 2, § 1, WBEM bepaalt:

„Zijn verboden, zonder dat hiertoe een voorafgaande beslissing vereist is, alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemingsverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Belgische betrokken markt of op een wezenlijk deel ervan merkbaar wordt verhinderd, beperkt of vervalst en met name die welke bestaan in:

1° het rechtstreeks of zijdelings bepalen van de aan- of verkoopprijzen of van andere contractuele voorwaarden;

[...]”

15 Artikel 11 WBEM bepaalt:

„§ 1. Er wordt een Raad voor de Mededinging opgericht. Deze Raad is een administratief rechtscollege dat de bevoegdheid van beslissing heeft, alsmede de andere bevoegdheden die hem door deze wet worden toegekend.

§ 2. De Raad voor de Mededinging is samengesteld uit:

1° de algemene vergadering van de Raad;

2° het Auditoraat;

3° de griffie.

[...]"

16 Artikel 12, § 1, WBEM bepaalt:

„De algemene vergadering van de Raad is samengesteld uit twaalf raadsleden. [...]"

17 In artikel 20 WBEM wordt gepreciseerd:

„Elke kamer van de Raad en de voorzitter of het raadslid dat hij aanwijst in geval van voorlopige maatregelen doen bij met redenen omklede beslissing uitspraak over alle zaken waarmede zij belast worden, na de belanghebbenden in hun middelen gehoord te hebben, alsook, op hun verzoek, de eventuele klagers of de raadsman van hun keuze.”

- 18 Bij artikel 25 WBEM wordt bij de Raad voor de Mededinging een Auditoraat opgericht, dat is samengesteld uit minimaal zes en maximaal tien leden, die auditeur-generaal, auditeur of adjunct-auditeur zijn.
- 19 In artikel 29 WBEM wordt bepaald:

„§ 1. De auditeurs zijn belast met:

1° het ontvangen van de klachten en de verzoeken om voorlopige maatregelen betreffende de restrictieve mededingingspraktijken, evenals van de aanmeldingen van concentraties;

2° het leiden en organiseren van het onderzoek en toezien op de uitvoering van de door de Raad voor de Mededinging genomen beslissingen;

3° het afgeven van de opdrachtbevelen aan de ambtenaren van de Dienst voor de Mededinging [...];

4° het opstellen en het indienen van het gemotiveerd verslag bij de Raad voor de Mededinging;

5° het seponeren van klachten en verzoeken om voorlopige maatregelen;

[...]

§ 2. [...]

Zonder afbreuk te doen aan artikel 27, mogen de auditeurs geen enkel uitdrukkelijk bevel vragen of aanvaarden in verband met de behandeling van de op grond van artikel 44, § 1, ingediende dossiers of met hun standpuntbepaling in de vergaderingen van het Auditoraat die tot doel hebben de prioriteiten van het implementatiebeleid van de wet te bepalen en de volgorde van behandeling van de dossiers vast te leggen.

§ 3. Wanneer het Auditoraat beslist een onderzoek te openen op grond van artikel 44, § 1, wijst de leidende ambtenaar van de Dienst voor de Mededinging, in overleg met de auditeur-generaal, de ambtenaren van deze dienst aan die het team samenstellen dat met het onderzoek is belast.

De ambtenaren die bij een onderzoeksteam zijn ingedeeld, kunnen enkel uitdrukkelijke bevelen ontvangen van de auditeur die dat onderzoek leidt.

[...]”

²⁰ Volgens artikel 34 WBEM wordt de Dienst voor de Mededinging onder meer belast met het opsporen en het onderzoeken van de praktijken bedoeld in hoofdstuk II van die wet, onder het gezag van het Auditoraat.

21 Artikel 45, § 4, eerste alinea, WBEM, bepaalt:

„Indien het Auditoraat de klacht of het verzoek of desgevallend een ambtshalve onderzoek gegrond acht, legt de auditeur het met redenen omkleed verslag namens het Auditoraat neer bij de kamer van de Raad. Dit verslag omvat het onderzoeksverslag, de punten van bezwaar en een voorstel tot beslissing; het is vergezeld van het onderzoeks dossier en van de inventaris van de stukken van dit dossier. De inventaris bepaalt de vertrouwelijkheid van de stukken ten aanzien van elke partij die toegang heeft tot het dossier.”

22 Artikel 75 WBEM bepaalt:

„Tegen de beslissingen van de Raad voor de Mededinging en van de voorzitter, alsmede tegen stilzwijgende beslissingen tot toelating van concentraties door het verstrijken van de in de artikelen 58 en 59 bepaalde termijnen kan beroep worden ingesteld bij het Hof van Beroep te Brussel, behalve wanneer de Raad voor de Mededinging een beslissing neemt met toepassing van artikel 79.

Het Hof van Beroep doet uitspraak met volle rechtsmacht inzake de vermeende restrictieve praktijken en desgevallend inzake de opgelegde sancties evenals inzake de toelaatbaarheid van concentraties. Het Hof van Beroep kan de ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan sedert de aangevochten beslissing van de Raad in overweging nemen.

Het Hof van Beroep kan geldboeten en dwangsommen opleggen volgens de bepalingen zoals bedoeld in afdeling 8 van hoofdstuk IV.”

23 In artikel 76, § 1 en 2, WBEM wordt bepaald:

„§ 1. Tegen beslissingen waarbij de Raad voor de Mededinging de zaak terugstuurt naar de auditeur kan geen afzonderlijk beroep worden ingesteld.

§ 2. Het beroep waarin artikel 75 voorziet, kan worden ingesteld door de voor de Raad betrokken partijen, door de indiener van de klacht alsook door elke persoon die overeenkomstig artikel 48, § 2, of artikel 57, § 2, een belang kan doen gelden en die aan de Raad gevraagd heeft te worden gehoord. Het beroep kan eveneens door de minister worden ingesteld zonder dat deze een belang moet aantonen en zonder dat hij vertegenwoordigd was voor de Raad voor de Mededinging.

[...]

Het Hof kan het Auditoraat bij de Raad voor de Mededinging verzoeken om een onderzoek in te stellen en hem zijn verslag mee te delen. [...]

Het Hof van Beroep te Brussel stelt de termijn vast waarbinnen de partijen elkaar hun schriftelijke opmerkingen moeten meedelen en ze bij de griffie moeten indienen.

De minister kan zijn schriftelijke opmerkingen bij de griffie van het Hof van Beroep te Brussel indienen en het dossier ter plaatse op de griffie raadplegen. Het Hof van Beroep te Brussel stelt de termijnen vast om deze opmerkingen voor te leggen. De griffie brengt deze opmerkingen ter kennis van de partijen.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 24 VEBIC is opgericht om de belangen van haar vennoten en van de bij haar vennoten aangesloten leden te vertegenwoordigen. De leden van VEBIC zijn de provinciale beroepsverenigingen van het Vlaamse Gewest, opgericht als verenigingen zonder winstoogmerk.
- 25 De lokale bakkersverenigingen waarbij de individuele bakker zich kan aansluiten, zijn lid van een provinciale beroepsvereniging. Onder deze lokale groeperingen vallen alleen de ambachtelijke bakkerijen. De belangen van de industriële bakkerijen worden behartigd door de Federatie van Grote Bakkerijen in België.
- 26 Naar aanleiding van de liberalisatie van de broodprijs in België op 1 juli 2004 heeft de Minister van Economie op 7 juli 2004 aan de Raad voor de Mededinging een brief gestuurd met het verzoek te onderzoeken of er prijsafspraken bestaan tussen bakkersverenigingen en bakkers.
- 27 Na verscheidene maatregelen van instructie heeft de auditeur-generaal op 8 juni 2007 zijn verslag met de punten van bezwaar en het onderzoeksdossier aan de voorzitter van de Raad voor de Mededinging toegezonden. Het verslag is tevens aan VEBIC toegezonden.
- 28 Het Auditoraat concludeert dat VEBIC een inbreuk op artikel 2, § 1, WBEM heeft gemaakt door de broodprijsindex te publiceren en te verspreiden en door de daaraan ten grondslag liggende kostenschema's aan haar leden mee te delen.

- 29 In het verslag van het Auditoraat wordt verklaard dat de besluiten van de bakkersfederaties geen potentiële invloed hebben op de handel tussen de lidstaten en dat de mededingingsregels van de Unie dus niet van toepassing zijn op de onderzochte praktijken.
- 30 De in dat verslag geformuleerde punten van bezwaar kunnen worden samengevat als volgt:
- Door het opstellen en verspreiden van een index die de kostprijsstijging weergeeft en door de bakkers vrijwillig kan worden toegepast, deelt VEBIC de bakkers indirect een richtprijs mee. De index wordt toegepast op de laatst geregementeerde broodprijs, welke voor iedere bakker dezelfde is. Door deze index op eenzelfde basisbedrag toe te passen krijgt iedere bakker dezelfde verkoopprijs. Dit vormt een inbreuk op artikel 2, § 1, WBEM.

 - VEBIC vermeldt de concrete procentuele waarde van elke kostenfactor voor elk van de vijf parameters.
- 31 De auditeur-generaal heeft de kamer van de Raad voor de Mededinging voorgesteld, de gelaakte praktijk op verbeurte van een dwangsom te verbieden. Hij heeft ook voorgesteld VEBIC een geldboete op te leggen rekening houdend met verzwarende omstandigheden, onder meer het feit dat deze op de hoogte was van de onrechtmatigheid van de prijsafspraken en geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om de prijsberekenningsmethode aan de mededingingsautoriteiten voor te leggen.
- 32 Op 13 augustus 2007 heeft VEBIC schriftelijke opmerkingen ingediend over het verslag van het Auditoraat. Daarin komt zij op tegen de conclusies van dit verslag en voert zij middelen aan die zijn ontleend aan schending van de procedurele beginselen, met name de rechten van de verdediging.

- 33 Bij beslissing van 25 januari 2008 heeft de Raad voor de Mededinging enerzijds vastgesteld dat VEBIC van 1 juli 2004 tot 8 juni 2007 inbreuk had gemaakt op artikel 2 WBEM, en geëist dat die inbreuk wordt beëindigd, en anderzijds aan VEBIC een geldboete van 29 121 EUR opgelegd.
- 34 Bij verzoekschrift neergelegd ter griffie van het Hof van Beroep te Brussel op 22 februari 2008 heeft VEBIC een beroep tot nietigverklaring van die beslissing ingesteld.
- 35 Deze rechterlijke instantie wijst erop dat volgens de bepalingen van de WBEM het Auditoraat, het orgaan dat binnen de Raad voor de Mededinging met de vervolging is belast, niet kan deelnemen aan de bij haar aanhangige procedure.
- 36 Volgens de artikelen 75 en 76 WBEM is de Raad voor de Mededinging, waarvan het Auditoraat deel uitmaakt, immers niet bevoegd om schriftelijke opmerkingen in te dienen in het kader van een beroep tegen een van zijn beslissingen. Alleen de federale minister van Economie is daartoe bevoegd.
- 37 Aangezien de betrokken minister echter geen gebruik heeft gemaakt van de bevoegdheid om schriftelijke opmerkingen in te dienen, is VEBIC de enige partij die aan de beroepsprocedure heeft deelgenomen, namelijk als verzoekende partij.
- 38 De wetsbepalingen betreffende de procedure voor het Hof van Beroep te Brussel en de uitlegging die in België aan die bepalingen wordt gegeven, doen volgens deze rechterlijke instantie vragen rijzen over de overeenstemming van deze procedure met het recht van de Unie wat de daadwerkelijke handhaving van de in de Europese Unie toepasselijke mededingingsregels en de fundamentele rechten van de verdediging betreft, omdat geen enkele bepaling voorziet in de deelname van de nationale

mededingingsautoriteit aan de beroepsprocedure teneinde het algemeen economisch belang te verdedigen.

39 In die omstandigheden heeft het Hof van Beroep te Brussel, alvorens uitspraak te doen in de bij hem aanhangige zaak, de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

- „1) Moeten [de artikelen 2, 15, lid 3, en 35, lid 1, van de verordening] aldus worden uitgelegd dat de nationale mededingingsautoriteiten rechtstreeks uit deze bepalingen de mogelijkheid putten om schriftelijke opmerkingen te formuleren over de middelen die in het kader van een beroepsprocedure tegen hun beslissing zijn geformuleerd, en zelf middelen kunnen voordragen in feite en in rechte, met als gevolg dat deze mogelijkheid niet kan worden uitgeschakeld door een lidstaat?

- 2) Moeten dezelfde bepalingen aldus worden uitgelegd dat voor een doeltreffende toepassing van de mededingingsregels met het oog op de bescherming van het algemeen belang, de openbare handhavingsinstanties die als mededingingsautoriteiten zijn aangewezen niet alleen de mogelijkheid hebben maar ook de plicht hebben om aan de beroepsprocedure tegen hun beslissingen deel te nemen door hun standpunt te uiten over de aangevoerde middelen in rechte en in feite?

- 3) Indien het antwoord op de vragen 1 en 2 bevestigend luidt, moeten deze bepalingen dan aldus worden uitgelegd dat bij ontstentenis van nationale bepalingen betreffende de deelname van de mededingingsautoriteit aan de procedure voor de beroepsinstantie en wanneer verschillende autoriteiten zijn aangewezen, de autoriteit die bevoegd is om de besluiten opgesomd in artikel 5 van de verordening [te nemen], ook deze is die aan de beroepsprocedure tegen haar besluit deelneemt?

- 4) Luiden de antwoorden op voornoemde vragen anders wanneer de mededingingsautoriteit volgens de nationale wetgeving als rechtscollege optreedt en/of wanneer de eindbeslissing genomen is na afloop van een onderzoek geleid door een bij dit rechtscollege behorend orgaan belast met het opstellen van de punten van bezwaar en van een ontwerpbeslissing?"

Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

- ⁴⁰ Ter terechtzitting voor het Hof heeft VEBIC aangevoerd dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is omdat de gevraagde uitlegging van de verordening of, meer algemeen, van het recht van de Unie niet relevant is voor de beslechting van het hoofdgeding. In het onderhavige geval zou het hoofdgeding geen enkel verband houden met bepalingen van het recht van de Unie omdat, zoals de Raad voor de Mededinging tijdens zijn onderzoek heeft opgemerkt, de praktijk van verzoeker in het hoofdgeding de handel tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloedt, en bijgevolg alleen het nationale mededingingsrecht van toepassing is. Bovendien zou de verwijzende rechter nog niet definitief hebben uitgemaakt of alleen het nationale mededingingsrecht dan wel ook het recht van de Unie moet worden toegepast. Aan het Hof zou dus een hypothetische vraag zijn gesteld die niet relevant is voor het bij de verwijzende rechter aanhangige geding.

- ⁴¹ Volgens vaste rechtspraak is het in het kader van de samenwerking tussen het Hof en de nationale rechter waarin artikel 267 VWEU voorziet, uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te geven rechterlijke beslissing draagt om, gelet op de bijzonderheden van de bij hem aanhangige zaak, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen als de relevantie van de vragen die hij aan het

Hof voorlegt (arresten van 14 december 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, Jurispr. blz. I-11987, punt 16, en 2 april 2009, Pedro IV Servicios, C-260/07, Jurispr. blz. I-2437, punt 28).

- 42 Wanneer de door de nationale rechter gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van een bepaling van het recht van de Unie, is het Hof dus in beginsel verplicht uitspraak te doen, tenzij duidelijk blijkt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing in werkelijkheid ertoe strekt, via een kunstmatig geschil een uitspraak van het Hof uit te lokken of het Hof adviezen te doen geven over algemene of hypothetische vragen, dat de gevraagde uitlegging van het recht van de Unie geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of dat het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die nodig zijn om een nuttig antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 7 januari 2003, BIAO, C-306/99, Jurispr. blz. I-1, punt 89, en arrest Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, reeds aangehaald, punt 17).
- 43 Dit is in het hoofdgeding niet het geval.
- 44 Dienaangaande behoeft slechts te worden vastgesteld dat onder meer uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat het Hof van Beroep te Brussel met betrekking tot de beslissingen van de Raad voor de Mededinging volledige rechtsmacht en bevoegdheid tot herziening heeft. De verwijzende rechter is inzonderheid van mening dat de aan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beslissing van de Raad voor de Mededinging ten grondslag liggende premisse dat de onderzochte praktijken de handel tussen de lidstaten niet ongunstig beïnvloeden en dat in het onderhavige geval alleen de interne mededingingsregels van toepassing zijn, zou kunnen worden weersproken door feitelijke elementen die erop wijzen dat deze mededingingbeperkende praktijken niet alleen gevolgen hebben binnen het geografische gebied waarin zijn plaatsvinden, maar

ook voor die handel tussen de lidstaten. Deze rechter is daarom van mening dat de betrokken praktijken onder artikel 101 VWEU zouden kunnen vallen.

- ⁴⁵ Bovendien staat het feit dat de verwijzende rechter nog niet definitief heeft uitgesproken of alleen het nationale mededingingsrecht dan wel ook het recht van de Unie dient te worden toegepast, de ontvankelijkheid van zijn prejudiciële verwijzing niet in de weg.
- ⁴⁶ Zoals de advocaat-generaal in punt 42 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zou het immers incoherent zijn dat de verwijzende rechter voor de ontvankelijkheid van een prejudiciële verwijzing definitief uitspraak dient te doen over een punt dat rechtstreeks of indirect het voorwerp van zijn verwijzing is. Verder dient te worden vastgesteld dat in het onderhavige geval de door de verwijzende rechter gestelde vragen de toepasselijkheid van de verordening noodzakelijkerwijs vooronderstellen.
- ⁴⁷ Dienaangaande volgt uit de rechtspraak dat, gelet op de scheiding van de taken van de nationale rechter en van het Hof, niet kan worden verlangd dat de verwijzende rechter, voordat hij zich tot het Hof wendt, alle feitelijke vaststellingen en juridische beoordelingen verricht die hij in het kader van zijn rechterlijke taak dient te verrichten. Het volstaat immers dat het voorwerp van het hoofdgeding en het belang ervan voor de communautaire rechtsorde blijken uit het verzoek om een prejudiciële beslissing opdat de lidstaten hun opmerkingen kunnen indienen overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie en doeltreffend kunnen deelnemen aan de procedure voor het Hof (zie arrest van 8 september 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional en Bwin International, C-42/07, Jurispr. blz. I-7633, punt 41).

- 48 Uit het voorgaande volgt dat het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk is.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 49 Aangezien de vier prejudiciële vragen van de verwijzende rechter onderling verbonden zijn, dienen zij samen te worden behandeld.
- 50 In het onderhavige geval zijn die vragen gerezen in het kader van een beroep tegen een beslissing van de Raad voor de Mededinging. Volgens de verwijzende rechter ligt de moeilijkheid hierin dat alleen de verzoekende partij in het hoofdgeding deelneemt aan de voor hem gevoerde procedure, aangezien er geen verwerende partij is.
- 51 Volgens de verwijzende rechter geeft een situatie waarin geen enkele vertegenwoordiger van een mededingingsautoriteit of geen enkele instantie die het openbaar belang van mededinging vertegenwoordigt, deelneemt aan de procedure in rechte tegen de beslissing van de mededingingsautoriteit, aanleiding tot vragen over de overeenstemming van de betrokken nationale regeling met het recht van de Unie, met name met de artikelen 2, 15, lid 3, en 35, lid 1, van de verordening.
- 52 Bijgevolg moet worden aangenomen dat de vragen van de verwijzende rechter in wezen erop zijn gericht te vernemen of een nationale mededingingsautoriteit op grond van die bepalingen van de verordening het recht heeft om als verwerende partij deel te nemen aan een procedure in rechte tegen een van haar beslissingen.

- 53 Om te beginnen zij erop gewezen dat uit de tekst van de artikelen 2 en 15, lid 3, van de verordening niet voortvloeit dat de nationale mededingingsautoriteiten het recht hebben om aan een procedure in rechte tegen een van hun eigen beslissingen deel te nemen met dezelfde rechten als een partij bij die procedure.
- 54 Enerzijds wordt in artikel 2 van de verordening immers bepaald dat het bewijs van een inbreuk op de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU moet worden geleverd „door de autoriteit die beweert” dat een dergelijke inbreuk is gemaakt, zonder dat die bepaling enig procedureel recht toekent aan een dergelijke autoriteit.
- 55 Anderzijds staat vast dat artikel 15, lid 3, eerste alinea, van de verordening, volgens welke een nationale mededingingsautoriteit voor de rechterlijke instanties van haar lidstaat schriftelijke opmerkingen mag maken over onderwerpen in verband met de toepassing van de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU en, met toestemming van de betrokken rechterlijke instantie, mondelinge opmerkingen mag maken, niet ziet op de deelname van een dergelijke autoriteit aan de nationale procedures in rechte als verwerende partij.
- 56 Verder staat vast dat volgens artikel 35, lid 1, van de verordening de lidstaten de mededingingsautoriteit of -autoriteiten die bevoegd is (zijn) om de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU toe te passen, zodanig aanwijzen dat op afdoende wijze wordt voldaan aan de bepalingen van deze verordening. De aldus aangewezen autoriteiten moeten volgens deze verordening ervoor zorgen dat die artikelen in het algemeen belang doeltreffend worden toegepast (punten 5, 6, 8, 34 en 35 van de considerans van de verordening).
- 57 Ook al staat het volgens artikel 35, lid 1, van de verordening aan de interne rechterorde van elke lidstaat, de procedureregels voor beroepen in rechte tegen de beslissingen

van de aldus aangewezen mededingingsautoriteiten vast te stellen, die regels mogen geen afbreuk doen aan het doel van de verordening, namelijk de doeltreffende toepassing van de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU door die autoriteiten te verzekeren.

- 58 Zoals de advocaat-generaal in punt 74 van zijn conclusie heeft opgemerkt, brengt het feit dat aan de nationale mededingingsautoriteit niet de rechten van een partij in het geding worden verleend, waardoor deze de beslissing die zij in het openbaar belang heeft genomen, niet kan verdedigen, het risico met zich mee dat de aangezochte rechter volledig is „aangewezen” op de middelen en argumenten van de onderneming(en) die beroep heeft/hebben ingesteld. Op een gebied als dat van de vaststelling van inbreuken op de mededingingsregels en het opleggen van geldboeten, waarbij ingewikkelde juridische en economische beoordelingen dienen te worden verricht, kan het bestaan alleen van een dergelijk risico echter de nakoming in gevaar brengen van de krachtens de verordening op de nationale mededingingsautoriteiten rustende bijzondere verplichting om de doeltreffende toepassing van de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU te verzekeren.
- 59 Bijgevolg eist de op een nationale mededingingsautoriteit rustende verplichting om de doeltreffende toepassing van de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU te verzekeren, dat deze autoriteit als verwerende partij kan deelnemen aan een voor een nationale rechter gevoerde procedure tegen een van haar beslissingen.
- 60 Het staat aan de nationale mededingingsautoriteiten om de noodzaak en het nut van interventie voor een doeltreffende toepassing van het mededingingsrecht van de Unie af te wegen.
- 61 Zoals de Commissie echter terecht heeft opgemerkt, zou het nuttig effect van de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU in gevaar worden gebracht wanneer die autoriteiten nagenoeg stelselmatig niet verschijnen.

- 62 Volgens artikel 35, lid 1, van de verordening kunnen de door de lidstaten aangewezen mededingingsautoriteiten rechterlijke instanties zijn. In lid 2 van dat artikel wordt bepaald dat wanneer nationale bestuurlijke en rechterlijke instanties met de handhaving van het mededingingsrecht van de Unie worden belast, de lidstaten verschillende bevoegdheden en taken mogen toewijzen aan deze verschillende nationale bestuurlijke en/of rechterlijke instanties.
- 63 In dit verband dient erop te worden gewezen dat bij gebreke van een regeling van de Unie de lidstaten overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie bevoegd blijven om het orgaan of de organen van de nationale mededingingsautoriteit aan te wijzen dat/die als verwerende partij kan/kunnen deelnemen aan een voor een nationale rechter gevoerde procedure tegen een beslissing van die autoriteit, met dien verstande dat de eerbiediging van de grondrechten en de doeltreffendheid van het mededingingsrecht van de Unie ten volle dienen te worden gewaarborgd.
- 64 Gelet op het voorgaande dient op de prejudiciële vragen te worden geantwoord dat artikel 35 van de verordening aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die een nationale mededingingsautoriteit niet de bevoegdheid verleent om als verwerende partij deel te nemen aan een procedure in rechte tegen een van haar beslissingen. Het staat aan de nationale mededingingsautoriteiten om de noodzaak en het nut van interventie voor een doeltreffende toepassing van het mededingingsrecht van de Unie af te wegen. Het nuttig effect van de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU wordt echter in gevaar gebracht wanneer de nationale mededingingsautoriteit stelselmatig niet verschijnt in dergelijke procedures in rechte. Bij gebreke van een regeling van de Unie blijven de lidstaten overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie bevoegd om het orgaan of de organen van de nationale mededingingsautoriteit aan te wijzen dat/die als verwerende partij kan/kunnen deelnemen aan een voor een nationale rechter gevoerde procedure tegen een beslissing van die autoriteit, met dien verstande dat de eerbiediging van de grondrechten en de

doeltreffendheid van het mededingingsrecht van de Unie ten volle dienen te worden gewaarborgd.

Kosten

- ⁶⁵ Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 35 van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die een nationale mededingingsautoriteit niet de bevoegdheid verleent om als verwerende partij deel te nemen aan een procedure in rechte tegen een van haar beslissingen. Het staat aan de nationale mededingingsautoriteiten om de noodzaak en het nut van interventie voor een doeltreffende toepassing van het mededingingsrecht van de Unie af te wegen. Het nuttig effect van de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU wordt echter in gevaar gebracht wanneer de nationale mededingingsautoriteit stelselmatig niet verschijnt in dergelijke procedures in rechte.

Bij gebreke van een regeling van de Unie blijven de lidstaten overeenkomstig het beginsel van procedurele autonomie bevoegd om het orgaan of de organen van de nationale mededingingsautoriteit aan te wijzen dat/die als verwerende partij kan/kunnen deelnemen aan een voor een nationale rechter gevoerde procedure tegen een beslissing van die autoriteit, met dien verstande dat de eerbiediging van de grondrechten en de doeltreffendheid van het mededingingsrecht van de Unie ten volle dienen te worden gewaarborgd.

ondertekeningen