

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

11 december 2007*

In zaak C-280/06,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Consiglio di Stato (Italië) bij beslissing van 8 november 2005, ingekomen bij het Hof op 27 juni 2006, in de procedures

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

tegen

Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH, Philip Morris Products Inc., Philip Morris International Management SA, Ente tabacchi italiani — ETI SpA,

en

Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH, Philip Morris Products Inc., Philip Morris International Management SA

* Procestaal: Italiaans.

tegen

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

Ente tabacchi italiani — ETI SpA,

en

**Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH,
Philip Morris Products Inc., Philip Morris International Management SA**

tegen

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato,

Ente tabacchi italiani — ETI SpA,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans,
A. Rosas, K. Lenaerts, G. Arestis en U. Löhmus, kamerpresidenten, E. Juhász,
A. Borg Barthet, M. Ilešič (rapporteur), J. Klučka, E. Levits en A. Ó Caoimh, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,
griffier: B. Fülöp, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 15 mei 2007,

gelet op de opmerkingen van:

- Ente tabacchi italiani — ETI SpA, vertegenwoordigd door S. D’Alberti, A. Clarizia en L. D’Amario, avvocati,

- Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH, Philip Morris Products Inc. en Philip Morris International Management SA, vertegenwoordigd door L. Di Via, C. Tesauro en P. Leone, avvocati,

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door I. M. Braguglia en F. Arena als gemachtigden, bijgestaan door D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door F. Castillo de la Torre en V. Di Bucci als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 juli 2007,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 81 EG en volgende en van de algemene beginselen van gemeenschapsrecht.

- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (autoriteit ter verzekering van de mededinging en de marktwerking; hierna: „Autorità Garante”), Ente tabacchi italiani — ETI SpA, Philip Morris Products SA, Philip Morris Holland BV, Philip Morris GmbH, Philip Morris Products Inc. en Philip Morris International Management SA (deze laatste vijf vennootschappen zullen hierna gezamenlijk worden aangeduid als „ondernemingen van de Philip Morris-groep”) alsmede de Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (autonoom bestuur van de overheidsmonopolies, hierna: „AAMS”) betreffende een mededingingsregeling ter zake van de verkoopprijs van sigaretten.

Toepasselijke bepalingen

- 3 Titel I van de Italiaanse wet nr. 287 betreffende bepalingen ter bescherming van de mededinging en de markt (norme per la tutela della concorrenza e del mercato), van 10 oktober 1990 (GURI nr. 240 van 13 oktober 1990, blz. 3; hierna: „wet nr. 287/90”), bevat in het bijzonder de volgende bepalingen:

„Artikel 1

[...]

1. De bepalingen van deze krachtens artikel 41 van de Grondwet ter bescherming en waarborging van het recht op economische initiatieven vastgestelde wet, gelden voor kartels, misbruik van machtsposities en concentraties van ondernemingen die niet onder de werkingssfeer van de artikelen 65 en/of 66 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal, de artikelen 85 en/of 86 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG), de verordeningen van de EEG of communautaire handelingen met dezelfde rechtsgevolgen vallen.

[...]

4. De uitlegging van de in deze titel opgenomen bepalingen geschiedt volgens de beginselen van het mededingingsrecht van de Europese Gemeenschappen.

Artikel 2

[...]

1. Als kartels worden beschouwd overeenkomsten en/of onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen, alsook besluiten, ook wanneer zij op grond van statutaire of reglementaire bepalingen zijn vastgesteld, van consortia, ondernemersverenigingen en vergelijkbare organisaties.

2. Kartels tussen ondernemingen die ertoe strekken of tot gevolg hebben dat de mededinging op de nationale markt of een deel daarvan wezenlijk wordt verhinderd, beperkt of vervalst, zijn verboden, ook wanneer zij bestaan in:

- a) het rechtstreeks of zijdelings bepalen van de aan- of verkoopprijzen of van andere contractuele voorwaarden;
- b) het beletten of beperken van de productie, de afzet of de toegang tot de markt, de investeringen, de technische ontwikkeling of de technologische vooruitgang;
- c) het verdelen van de markten of van de voorzieningsbronnen;
- d) het ten opzichte van handelspartners toepassen van objectief ongelijke voorwaarden bij gelijkwaardige prestaties, hun daarmee nadeel berokkenend bij de mededinging;
- e) het afhankelijk stellen van het sluiten van overeenkomsten van de aanvaarding door de handelspartners van bijkomende prestaties welke naar hun aard of volgens het handelsgebruik geen verband houden met het onderwerp van deze overeenkomsten.

3. Verboden kartels zijn van rechtswege nietig.”

- 4 Titel II van deze wet heeft betrekking op de Autorità Garante, die bij artikel 10, lid 1, is ingesteld. Artikel 15, lid 1, van bedoelde wet, dat onderdeel is van titel II, bepaalt:

„Wanneer [...] de Autorità Garante inbreuken op de artikelen 2 of 3 vaststelt, stelt zij aan de betrokken ondernemingen en organisaties een termijn voor de beëindiging van deze inbreuken. In geval van zware inbreuken legt zij bovendien, rekening houdend met de ernst en de duur daarvan, een administratieve geldboete op van maximaal 10 % van de omzet die de betrokken onderneming of organisatie in het laatste boekjaar vóór de toezending van de ingebrekestelling heeft behaald, en stelt zij de termijn vast waarbinnen de onderneming de boete moet betalen.”

- 5 Artikel 31, dat is opgenomen in titel VI van wet nr. 287/90, bepaalt:

„De wegens inbreuken op deze wet opgelegde administratieve geldboetes zijn, voor zover van toepassing, onderworpen aan de bepalingen van hoofdstuk I, sectie I en II, van wet nr. 689 van 24 november 1981.”

- 6 Op 8 december 1927 is koninklijk wetsdecreet nr. 2258 tot instelling van de AAMS (regio decreto legge istitutivo dell'Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, GURI nr. 288 van 14 december 1927) uitgevaardigd. Aan dit overheidsorgaan, dat onder het ministerie van Economie en Financiën ressorteerde, is tot februari 1999 het beheer van het tabaksmonopolie opgedragen. Daarna is de AAMS openbare functies in de tabakssector blijven uitoefenen. Zij is tevens onder meer

commercieel actief in de speelsector, met name op het gebied van loterijen. De AAMS is zowel in administratieve als in financiële en boekhoudkundige zin autonoom, doch heeft geen eigen rechtspersoonlijkheid.

- 7 Met ingang van 1 maart 1999 zijn alle tot dan toe aan de AAMS opgedragen activiteiten op het gebied van productie en verkoop in de tabakssector overgedragen aan een ander overheidslichaam, dat is ingesteld bij wetsdecreet nr. 283 houdende de instelling van de Ente tabacchi italiani (decreto legge Istituzione dell'Ente tabacchi italiani), van 9 juli 1998 (GURI nr. 190 van 17 augustus 1998, blz. 3; hierna: „wetsdecreet nr. 283/98”). Dit lichaam heeft de activa en passiva van de AAMS die betrekking hadden op de overgedragen activiteiten gekregen. Op een daartoe genomen besluit van zijn raad van bestuur van 23 juni 2000 is het omgezet in een naamloze vennootschap met de naam Ente tabacchi italiani — ETI SpA (hierna: „ETI”). Het kapitaal van deze vennootschap was aanvankelijk geheel in handen van het ministerie van Economie en Financiën. Na een in 2003 gedane oproep tot inschrijvingen van dit ministerie is ETI geprivatiseerd en onder de uitsluitende zeggenschap gekomen van British American Tobacco plc (hierna: „BAT”), een holdingmaatschappij naar Engels recht van de groep BAT-British American Tobacco.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 8 Na een in juni 2001 ingesteld onderzoek heeft de Autorità Garante bij besluit van 13 maart 2003 vastgesteld dat de ondernemingen van de Philip Morris-groep tezamen met de AAMS, vervolgens Ente tabacchi italiani en ten slotte ETI een mededingingsregeling waren aangegaan en ten uitvoer hadden gelegd die ertoe strekte en tot gevolg had dat tussen 1993 en 2001 de mededinging ten aanzien van de verkoopprijs van sigaretten op de nationale markt werd vervalst, zulks in strijd met artikel 2, lid 2, sub a en b, van wet nr. 287/90. Zij heeft de ondernemingen van de Philip Morris-groep een bedrag van in totaal 50 miljoen EUR en ETI een bedrag van 20 miljoen EUR aan bestuurlijke boetes opgelegd.

- 9 In haar beslissing heeft de Autorità Garante het van vóór 1 maart 1999 daterende gedrag van de AAMS toegerekend aan ETI, omdat de AAMS, toen de Ente tabacchi italiani — nadien ETI — eenmaal operationeel was geworden, de uitoefening van activiteiten op het gebied van productie en verkoop in de tabakssector had beëindigd. In die omstandigheden is ETI, ofschoon de AAMS niet is opgehouden te bestaan, op grond van het beginsel van economische continuïteit de opvolger van de AAMS.
- 10 Deze beslissing is door alle betrokken ondernemingen aangevochten bij het Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionale bestuursrechtbank van Latium). Dit heeft het beroep van de ondernemingen van de Philip Morris-groep verworpen en het beroep van ETI gedeeltelijk gegrond verklaard. Het heeft de betrokken beslissing vernietigd voor zover ETI daarin de feiten gepleegd door de AAMS werden toegerekend. Deze rechterlijke instantie heeft haar beoordeling gebaseerd op de criteria inzake persoonlijke aansprakelijkheid.
- 11 In het hoger beroep tegen deze uitspraken van het Tribunale amministrativo regionale del Lazio heeft de Consiglio di Stato (Raad van State) bij een eerste beslissing, van 8 november 2005, de beroepen van ETI en de ondernemingen van de Philip Morris-groep verworpen voor zover zij het bestaan van een inbreuk op de mededingingsregels betwisten. Wat de toerekening van het gedrag van de AAMS aan ETI betreft, merkt de Consiglio di Stato in de verwijzingsbeslissing op dat de overdracht van de activiteiten van de AAMS aan de Ente tabacchi italiani gepaard is gegaan met een duidelijke stopzetting van het eerdere organisatie- en beheersmodel. Dit model werd vóór de overdracht van de betrokken activiteiten aan Ente tabacchi italiani, nadien ETI, gekenmerkt doordat aan de AAMS, in de hoedanigheid van autonoom bestuur van de staat, een concentratie van economische taken en bestuursfuncties van publiekrechtelijke aard was toegekend, zodat er een zekere afhankelijkheid van het politieke gezag in het leven was geroepen. Deze verhouding ontbreekt in het geval van de nieuwe entiteit, die uitsluitend ondernemersactiviteiten verricht. De verwijzende rechter merkt overigens op dat de AAMS, ofschoon deze niet langer commercieel actief is in de tabakssector, nog steeds economische activiteiten verricht die aan het mededingingsrecht zijn onderworpen. Volgens de Consiglio di Stato pleiten deze elementen tegen de toepassing van het criterium van economische continuïteit.

12 De Consiglio di Stato heeft het niettemin nuttig geacht het Hof vragen te stellen over de criteria die moeten worden toegepast in het kader van het communautaire mededingingsrecht, naar welk recht artikel 1, lid 4, van wet nr. 287/90 verwijst. Daarop heeft hij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

- „1) Welk criterium moet ingevolge de artikelen 81 EG en volgende en de algemene beginselen van het gemeenschapsrecht worden toegepast om te bepalen aan welke onderneming de sanctie wegens inbreuk op de mededingingsregels moet worden opgelegd, in het geval dat in het kader van een als één geheel bestrafte handelwijze, het laatste deel van de gedragingen is begaan door een onderneming die de oorspronkelijke onderneming in de betrokken economische sector heeft opgevolgd, wanneer het oorspronkelijke lichaam weliswaar niet heeft opgehouden te bestaan, doch in de betrokken economische sector waarin de sanctie is opgelegd, niet meer actief is als handelsonderneming?
- 2) Rust bij de bepaling van degene aan wie de sanctie moet worden opgelegd, op de overheidsinstelling die bevoegd is voor de toepassing van de antitrustregeling, de taak om discretionair te beoordelen of er sprake is van omstandigheden die rechtvaardigen dat de economische opvolger aansprakelijk wordt gesteld voor inbreuken op de mededingingsregels die zijn begaan door de rechtspersoon waarvan hij de opvolger is, ook wanneer de voorganger op het tijdstip van de beslissing niet heeft opgehouden te bestaan, om te voorkomen dat afbreuk zou worden gedaan aan de nuttige werking van de mededingingsregels door wijzigingen in de rechtsvorm van de ondernemingen?”

Bevoegdheid van het Hof

13 Aangezien de Commissie van de Europese Gemeenschappen twijfels heeft geuit over de bevoegdheid van het Hof, moeten deze eerst worden onderzocht.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 14 De Commissie betoogt dat de hoofdgedingen betrekking hebben op de geldigheid van een beslissing van een nationale mededingingsautoriteit, die vóór de inwerkingtreding 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) is genomen op grond van uitsluitend nationale bepalingen die een verbod op mededingingsregelingen inhouden, en niet op grond van artikel 81 EG.
- 15 Zij is van oordeel dat artikel 1, lid 4, van wet nr. 287/90, op grond waarvan de bepalingen van titel I van die wet conform de beginselen van het communautaire mededingingsrecht moeten worden uitgelegd, in dit verband niet relevant is. In de hoofdgedingen moet immers worden bepaald, wat moet worden verstaan onder „de betrokken ondernemingen en instellingen” in de zin van artikel 15 van die wet, en onder het stelsel van bestuurlijke boetes in de zin van artikel 31 van die wet, welke artikelen onderdeel zijn van respectievelijk titels II en VI ervan. Met bedoeld artikel 1, lid 4, kan rekening worden gehouden bij de uitlegging van het begrip „onderneming”, dat artikel 81 EG en artikel 2 van wet nr. 287/90 gemeen hebben, maar niet bij de bepaling van de ondernemingen waaraan een sanctie moet worden opgelegd.
- 16 De Commissie voegt hieraan toe dat zelfs als wordt erkend dat de verwijzing in wet nr. 287/90 naar de beginselen van gemeenschapsrecht ook geldt voor de hoofdgedingen, de rechtspraak van het Hof niettemin tot de conclusie van niet-ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen leidt. De Commissie haalt in dit verband het arrest van 28 maart 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, Jurispr. blz. I-615), aan en onderstreept dat bedoelde wet niet bepaalt dat de nationale rechter gehouden is de door het Hof gegeven uitleggingen absoluut en onvoorwaardelijk toe te passen.
- 17 Wat dit laatste betreft merkt de Commissie op dat het Tribunale amministrativo regionale del Lazio zijn uitspraak heeft gebaseerd op de Italiaanse bepalingen inzake bestuurlijke boetes waarnaar artikel 31 van wet nr. 287/90 verwijst. Ook de

Consiglio di Stato maakt gewag van de argumentatie die de Autorità Garante ontleent aan het Italiaanse aansprakelijkheidsrecht. Dit toont aan dat voor de Italiaanse rechters en juristen het gemeenschapsrecht slechts een van de elementen is bij de uitlegging van de toepasselijke nationale bepalingen.

- 18 ETI en de ondernemingen van de Philip Morris-groep zijn daarentegen van mening dat het Hof bevoegd is om van de verwijzing kennis te nemen. De Italiaanse regering benadrukt, zonder een standpunt in te nemen over de bevoegdheid van het Hof, dat een antwoord van dit laatste nuttig zou zijn voor de Consiglio di Stato, gelet op de verwijzing naar het gemeenschapsrecht in artikel 1, lid 4, van wet nr. 287/90.

Beoordeling door het Hof

- 19 Artikel 234 EG is een instrument van rechterlijke samenwerking dat het Hof in staat stelt de nationale rechter de elementen voor de uitlegging van het gemeenschapsrecht te verschaffen die hij nodig kan hebben om het effect te beoordelen van een bepaling van nationaal recht waartegen in het bij hem aanhangige geding wordt opgekomen (arresten van 15 mei 2003, Salzmann, C-300/01, Jurispr. blz. I-4899, punt 28 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 4 december 2003, EVN en Wienstrom, C-448/01, Jurispr. blz. I-14527, punt 77).
- 20 Wanneer het verzoek om een prejudiciële beslissing betrekking heeft op de uitlegging van het gemeenschapsrecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht uitspraak te doen (arrest Salzmann, reeds aangehaald, punt 29, en arrest van 18 juli 2007, Lucchini, C-119/05, Jurispr. blz. I-6199, punt 43).

- 21 In zaken waarin het gemeenschapsrecht waarop het verzoek om uitlegging betrekking had, enkel van toepassing was uit hoofde van een verwijzing in het interne recht, heeft het Hof steeds geoordeeld dat wanneer een nationale wettelijke regeling zich voor haar oplossingen voor zuiver interne situaties conformeert aan de in het gemeenschapsrecht gekozen oplossingen, de Gemeenschap er belang bij heeft dat, ter voorkoming van het risico van uiteenlopende uitleggingen in de toekomst, de overgenomen bepalingen of begrippen van gemeenschapsrecht op eenvormige wijze worden uitgelegd, ongeacht de omstandigheden waaronder zij toepassing moeten vinden (zie in die zin onder meer arresten van 18 oktober 1990, *Dzodzi*, C-297/88 en C-197/89, Jurispr. blz. I-3763, punt 37; 17 juli 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, Jurispr. blz. I-4161, punt 32; 11 januari 2001, *Kofisa Italia*, C-1/99, Jurispr. blz. I-207, punt 32; 29 april 2004, *British American Tobacco*, C-222/01, Jurispr. blz. I-4683, punt 40, en 16 maart 2006, *Poseidon Chartering*, C-3/04, Jurispr. blz. I-2505, punt 16).
- 22 Noch uit de bewoordingen van artikel 234 EG noch uit het doel van de bij dit artikel ingestelde procedure blijkt immers dat de opstellers van het EG-Verdrag de bevoegdheid van het Hof om bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over een bepaling van gemeenschapsrecht hebben willen uitsluiten in het bijzondere geval dat het nationale recht van een lidstaat naar de inhoud van die bepaling verwijst ter bepaling van de voorschriften die in een zuiver interne situatie van die lidstaat van toepassing zijn (arresten *Dzodzi*, reeds aangehaald, punt 36, en *Leur-Bloem*, reeds aangehaald, punt 25; arrest van 14 december 2006, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, C-217/05, Jurispr. blz. I-11987, punt 19).
- 23 Voor de toepassing van bovengenoemde rechtspraak op het onderhavige geval moet worden vastgesteld dat de bepalingen van titel I van wet nr. 287/90 zich voor de oplossing voor zuiver interne situaties conformeren aan de in het gemeenschapsrecht gekozen oplossingen.
- 24 Artikel 1, lid 4, van deze wet bepaalt immers dat de uitlegging van de bepalingen van titel I van de wet dient te geschieden op basis van de beginselen van het communautaire mededingingsrecht. De artikelen 2 en 3 van deze wet, die onderdeel zijn van diezelfde titel, nemen *mutatis mutandis* de bewoordingen van de artikelen 81 EG en 82 EG over.

- 25 Bovendien volgt noch uit de bewoordingen van artikel 1, lid 4, van wet nr. 287/90, noch uit de verwijzingsbeslissing, noch uit de andere bij het Hof ingediende stukken dat de in bedoelde bepaling opgenomen verwijzing naar het gemeenschapsrecht aan enige voorwaarde is verbonden.
- 26 Wanneer twijfels rijzen in het kader van de in het interne recht opgenomen verwijzing, heeft de Gemeenschap er overeenkomstig bovengenoemde rechtspraak dus een duidelijk belang bij dat deze regels eenvormig worden uitgelegd door middel van een op een verzoek om een prejudiciële beslissing gewezen arrest van het Hof.
- 27 Wat het argument van de Commissie betreft dat de hoofdgedingen enkel titels II en VI van wet nr. 287/90 betreffen, zodat artikel 1, lid 4, van deze wet, dat in titel I ervan is opgenomen, niet relevant is, moet worden vastgesteld dat dit oordeel niet wordt gedeeld door de Consiglio di Stato, die ter motivering van de prejudiciële verwijzing uitdrukkelijk heeft gerefereerd aan bedoeld artikel 1, lid 4. Het staat niet aan het Hof om de juistheid van het door de nationale rechter onder zijn verantwoordelijkheid geschetste wettelijke kader te verifiëren (zie in die zin arrest Salzmann, reeds aangehaald, punt 31, en arresten van 1 december 2005, Burtscher, C-213/04, Jurispr. blz. I-10309, punt 35, en 7 juni 2007, Van der Weerd e.a., C-222/05–C-225/05, Jurispr. blz. I-4233, punt 22).
- 28 Wat ten slotte het argument van de Commissie betreft dat het gemeenschapsrecht slechts een van de elementen is bij de uitlegging van de bepalingen van titel I van wet nr. 287/90 en dat de Italiaanse gerechten niet gehouden zijn om de door het Hof gegeven uitleg absoluut en onvoorwaardelijk toe te passen, volstaat het op te merken dat de Autorità Garante en het Tribunale amministrativo regionale del Lazio hun beslissing en hun uitspraak hebben gebaseerd op de gemeenschapsregelgeving en de communautaire rechtspraak en dat de Consiglio di Stato zijn prejudiciële verwijzing

aldus heeft gemotiveerd dat deze noodzakelijk is om het criterium te achterhalen dat op grond van de in artikel 1, lid 4, van wet nr. 287/90 genoemde beginselen van communautair gemeenschapsrecht in aanmerking moet worden genomen.

- 29 Gelet op een en ander moet worden geconstateerd dat het Hof bevoegd is om van het verzoek om een prejudiciële beslissing kennis te nemen.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 30 Met zijn twee vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen welke criteria op grond van artikel 81 EG en volgende en in voorkomend geval ingevolge elke andere toepasselijke regel van gemeenschapsrecht, moeten worden toegepast om te bepalen welke onderneming voor overtreding van de mededingingsregels moet worden bestraft in geval van opvolging van ondernemingen, inzonderheid wanneer het laatste gedeelte van een dergelijke overtreding is begaan door de economische opvolger van een entiteit die met die overtreding is begonnen en deze laatste entiteit, hoewel zij niet meer in de bij de sanctie betrokken economische sector actief is, niet is opgehouden te bestaan.

Bij het Hof ingediende opmerkingen

- 31 Volgens ETI is persoonlijke aansprakelijkheid het relevante criterium. Aan dit criterium kan enkel in uitzonderlijke gevallen, ter bescherming van het nuttig effect

van de mededingingsregels, worden gederogerd. In dergelijke gevallen kan de overtreding worden toegerekend aan een andere onderneming dan die welke de onderneming ten tijde van de overtreding controleerde, zelfs wanneer deze laatste is opgehouden te bestaan.

- 32 Van dergelijke uitzonderlijke omstandigheden is echter geen sprake wanneer, zoals in de hoofdgedingen, de persoon die de onderneming op het moment van de overtreding exploiteerde aansprakelijk kan worden gesteld.
- 33 De ondernemingen van de Philip Morris-groep zijn van mening dat het criterium van persoonlijke aansprakelijkheid toepassing vindt in alle gevallen waarin de persoon die de inbreukmakende handeling materieel heeft verricht nog steeds bestaat, ondernemersactiviteiten uitoefent en in staat is gevolg te geven aan de beslissing van de mededingingsautoriteit waarbij hem de sanctie wordt opgelegd.
- 34 Deze ondernemingen zetten uiteen dat, het geval daargelaten dat het rechtssubject is verdwenen en bijgevolg niet meer aan sancties kan worden onderworpen, de communautaire rechtsorde geen afwijking van het criterium van persoonlijke aansprakelijkheid toestaat. Het beroep op het criterium van de economische continuïteit is enkel gerechtvaardigd als dit noodzakelijk is om de daadwerkelijke toepassing van de mededingingsregels te verzekeren.
- 35 Volgens de Italiaanse regering legt het criterium van de economische continuïteit de aansprakelijkheid bij de persoon die het met de mededingingsregels strijdige gedrag dat door een andere persoon is begonnen, heeft voortgezet en voltooid, wanneer de onderneming die bij de inbreuk betrokken is en is overgedragen economisch, structureel en functioneel gezien dezelfde is. Daarbij is niet van belang of de persoon

die deze onderneming heeft overgedragen formeel nog bestaat en al dan niet andere activiteiten verricht.

- 36 In het onderhavige geval volgt uit wetsdecreet nr. 283/98 dat de door de AAMS en de door Ente tabacchi italiani, nadien ETI, gedreven onderneming inderdaad dezelfde is. De AAMS en ETI zijn bovendien structureel met elkaar verbonden door het feit dat zij beide uitvloeisels zijn van het ministerie van Economie en Financiën.
- 37 De Commissie betoogt dat wanneer de inbreuk is gepleegd door een onderneming die wordt beheerd door een orgaan van een lidstaat dat eigen beslissingbevoegdheid heeft en de betrokken economische activiteit aan een ander rechtssubject is overgedragen, de met dat gedrag verbonden sancties moeten worden opgelegd aan het orgaan van de lidstaat als dit na de overdracht een ondernemersactiviteit blijft uitoefenen, zij het ook in andere sectoren dan die waar de inbreuk betrekking op heeft. De sancties moeten daarentegen worden opgelegd aan het rechtssubject dat de betrokken economische activiteit heeft verworven, wanneer genoemd orgaan van de lidstaat na de overdracht geen ondernemersactiviteiten meer verricht.

Antwoord van het Hof

- 38 Uit de rechtspraak volgt dat de communautaire mededingingregels zien op de activiteiten van ondernemingen (arrest van 7 januari 2004, Aalborg Portland e.a./Commissie, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P en C-219/00 P, Jurispr. blz. I-123, punt 59) en dat het begrip onderneming elke entiteit omvat die een economische activiteit uitoefent, ongeacht de rechtsvorm van die entiteit en de wijze waarop zij wordt gefinancierd (zie met name arresten van 28 juni

2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P–C-208/02 P en C-213/02 P, Jurispr. blz. I-5425, punt 112; 10 januari 2006, Cassa di Risparmio di Firenze e.a., C-222/04, Jurispr. blz. I-289, punt 107, en 11 juli 2006, FENIN/Commissie, C-205/03 P, Jurispr. blz. I-6295, punt 25).

- 39 Wanneer een dergelijke entiteit de mededingingsregels overtreedt, moet zij in overeenstemming met het beginsel van persoonlijke aansprakelijkheid de verantwoordelijkheid daarvoor dragen (zie in die zin arresten van 8 juli 1999, Commissie/Anic Partecipazioni, C-49/92 P, Jurispr. blz. I-4125, punt 145, en 16 november 2000, Cascades/Commissie, C-279/98 P, Jurispr. blz. I-9693, punt 78).
- 40 Aangaande de vraag onder welke omstandigheden een entiteit die niet zelf een inbreuk heeft begaan daarvoor niettemin kan worden bestraft, moet allereerst worden opgemerkt dat een dergelijk geval zich voordoet wanneer de entiteit die de inbreuk heeft begaan rechtens (zie in die zin arrest Commissie/Anic Partecipazioni, reeds aangehaald, punt 145) of economisch gezien is opgehouden te bestaan. Wat dit laatste betreft zij opgemerkt dat een sanctie die wordt opgelegd aan een onderneming die rechtens blijft bestaan, maar geen economische activiteiten meer verricht, allicht geen afschrikkend effect heeft.
- 41 Vervolgens moet worden opgemerkt dat als er geen enkele andere mogelijkheid zou bestaan om een sanctie op te leggen aan een andere entiteit dan die welke de inbreuk heeft begaan, ondernemingen aan sancties zouden kunnen ontsnappen door eenvoudigweg hun identiteit te veranderen door middel van herstructureringen, overdrachten of andere juridische of organisatorische wijzigingen. Dit zou indruisen tegen de doelstelling, met de mededingingsregels strijdige gedragingen te bestraffen en herhaling daarvan te voorkomen door middel van afschrikkende sancties (zie in die zin arresten van 15 juli 1970, ACF Chemiefarma/Commissie, 41/69, Jurispr. blz. 661, punt 173; 29 juni 2006, Showa Denko/Commissie, C-289/04 P, Jurispr. blz. I-5859, punt 61, en 7 juni 2007, Britannia Alloys & Chemicals/Commissie, C-76/06 P, Jurispr. blz. I-4405, punt 22).

- 42 Zoals het Hof reeds heeft vastgesteld, heeft bijgevolg een juridische of organisatorische wijziging van een entiteit die een inbreuk op de mededingingsregels heeft begaan niet noodzakelijkerwijs tot gevolg dat een nieuwe onderneming wordt gecreëerd die bevrijd is van aansprakelijkheid voor de met het mededingingsrecht strijdige gedragingen van de voorafgaande entiteit, indien beide entiteiten in economisch opzicht identiek zijn (zie in die zin arrest van 28 maart 1984, *Compagnie royale asturienne des mines en Rheinzink/Commissie*, 29/83 en 30/83, *Jurispr.* blz. 1679, punt 9, en arrest *Aalborg Portland e.a./Commissie*, reeds aangehaald, punt 59).
- 43 Op grond van deze rechtspraak zijn de respectieve rechtsvormen van de entiteit die de inbreuk heeft begaan en haar opvolger irrelevant. Bijgevolg kan de oplegging van de sanctie voor de overtreding aan die opvolger niet worden uitgesloten op grond van het enkele feit dat deze laatste, zoals het geval is in de hoofdgedingen, een andere rechtsvorm heeft en anders opereert dan de entiteit die hij opvolgt.
- 44 Evenmin is relevant dat tot de overdracht van activiteiten niet is besloten door particulieren, maar door de wetgever in het kader van een privatisering. Door de autoriteiten van een lidstaat genomen maatregelen tot herstructurering of reorganisatie van een onderneming mogen immers niet tot gevolg hebben dat het nuttig effect van het communautaire mededingingsrecht in gevaar wordt gebracht (zie in die zin arrest van 12 mei 2005, *Commissie/Griekenland*, C-415/03, *Jurispr.* blz. I-3875, punten 33 en 34).
- 45 Uit de verwijzingsbeslissing en de bij het Hof ingediende stukken volgt dat in de hoofdgedingen de economische activiteiten van de AAMS op de door de mededingingsregeling beïnvloede markt zijn voortgezet door *Ente tabacchi italiani*, nadien ETI. Ook al is de AAMS als marktdeelnemer op andere markten blijven

bestaan, kon bijgevolg ETI in het kader van de procedure over de mededingingsregeling ter zake van de verkoopprijs van sigaretten als economisch opvolger van de AAMS worden beschouwd.

- ⁴⁶ Aangaande de vraag of een geval zoals dat in de hoofdingen beantwoordt aan de omstandigheden waaronder een economische entiteit kan worden bestraft voor een inbreuk die begaan is door een andere entiteit, moet allereerst worden opgemerkt dat het feit dat de AAMS geen rechtspersoonlijkheid bezit (zie punt 6 van onderhavig arrest) niet kan rechtvaardigen dat de sanctie voor de door haar begane inbreuk aan haar opvolger wordt opgelegd.
- ⁴⁷ Daarentegen kan de oplegging van de sanctie voor de door de AAMS begane inbreuk aan ETI worden gerechtvaardigd door het feit dat deze laatste en de AAMS onder hetzelfde overheidsorgaan ressorteren.
- ⁴⁸ Er moet in dit verband aan worden herinnerd dat wanneer twee entiteiten eenzelfde economische eenheid vormen, het feit dat de entiteit die de inbreuk heeft begaan nog bestaat op zich niet belet dat de entiteit waaraan zij haar economische activiteiten heeft overgedragen, wordt bestraft (zie in die zin arrest Aalborg Portland e.a./Commissie, reeds aangehaald, punten 355-358).
- ⁴⁹ Meer bepaald is een dergelijke tenuitvoerlegging van de sanctie toelaatbaar wanneer deze entiteiten onder de controle van dezelfde persoon hebben gestaan en, gelet op de nauwe economische en organisatorische banden die hen verenigen, in wezen dezelfde commerciële richtsnoeren hebben toegepast.

- 50 In de hoofdgedingen staat vast dat de AAMS en ETI ten tijde van hun inbreukmakende gedragingen in handen van dezelfde overheidsentiteit waren, te weten het ministerie van Economie en Financiën.
- 51 Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of de AAMS en ETI bij hun deelname aan de mededingingsregeling over de verkoopprijs van sigaretten aan het toezicht van die overheidsentiteit waren onderworpen. Indien zulks het geval was moet worden geconcludeerd dat het beginsel van persoonlijke aansprakelijkheid zich er niet tegen verzet dat de sanctie voor de door de AAMS begane inbreuk die door ETI is voortgezet, geheel aan ETI wordt opgelegd.
- 52 Gelet op het voorgaande dient op de gestelde vragen te worden geantwoord dat de artikelen 81 EG en volgende aldus moeten worden uitgelegd dat wanneer in geval van entiteiten die onder hetzelfde overheidsorgaan ressorteren een gedraging die één en dezelfde inbreuk op de mededingingsregels oplevert, is ingezet door een entiteit en vervolgens tot aan het einde is voortgezet door een andere entiteit, die de eerste, die blijft bestaan, heeft opgevolgd, aan de tweede entiteit een sanctie kan worden opgelegd voor de inbreuk in haar geheel, vooropgesteld dat wordt aangetoond dat beide entiteiten aan het toezicht van bedoeld orgaan waren onderworpen.

Kosten

- 53 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen 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 van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 81 EG en volgende moeten aldus worden uitgelegd dat wanneer in geval van entiteiten die onder hetzelfde overheidsorgaan ressorteren een gedraging die één en dezelfde inbreuk op de mededingingsregels oplevert, is ingezet door een entiteit en vervolgens tot aan het einde is voortgezet door een andere entiteit, die de eerste, die blijft bestaan, heeft opgevolgd, aan de tweede entiteit een sanctie kan worden opgelegd voor de inbreuk in haar geheel, vooropgesteld dat wordt aangetoond dat beide entiteiten aan het toezicht van bedoeld orgaan waren onderworpen.

ondertekeningen