

Mål C-308/09**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

15 april 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumänien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

14 februari 2019

Klagande:

Consiliul Concurenței

Motpart:

Whiteland Import Export SRL

Saken i det nationella målet

Överklagande ingett av Consiliul Concurenței (konkurrensmyndigheten, Rumänien) till Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal av den dom genom vilken Curtea de Apel București biföll Whiteland Import Export SRL:s överklagande i ett förvaltningsrättsligt mål och upphävde den del av konkurrensmyndighetens beslut nr 13 av den 14 april 2014 som gällde motparten.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Begäran om förhandsavgörande har framställts med stöd av artikel 267 FEUF och avser tolkningen av artiklarna 4.3 FEU och 101 FEUF för att få klarhet i huruvida en nationell bestämmelse är förenlig med ovannämnda unionsrättsliga bestämmelser om den tolkas så, att enbart det formella inledandet av ett konkurrensbegränsande beteende, och inte därpå följande åtgärder som vidtas i samband med denna utredning, medför preskriptionsavbrott.

Fråga som har hänskjutits för förhandsavgörande

Ska artiklarna 4.3 FEU och 101 FEUF tolkas så, att medlemsstaternas domstolar är skyldiga att tolka de nationella bestämmelserna om preskription av konkurrensmyndighetens befogenhet att ålägga administrativa påföljder i enlighet med artikel 25.3 i förordning (EG) nr 1/2003, och så, att nämnda artiklar utgör hinder för att tolka en nationell bestämmelse så, att enbart det formella inledandet av en utredning angående ett konkurrensbegränsande beteende, och inte därpå följande åtgärder som vidtas i samband med denna utredning, medför preskriptionsavbrott?

Anförda unionsbestämmelser

Artiklarna 4.3 FEU och 101.1 FEUF

Artikel 25 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget

Anförda nationella bestämmelser

Legea concurenței nr. 21/1996 (lag nr 21/1996 om konkurrens), omtryckt i *Monitorul Oficial [al României]* (Republiken Rumäniens officiella tidning), del I, nr 742, av den 16 augusti 2005, närmare bestämt artiklarna 5.1, 58 och 59, i den lydelse som gällde vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna. Vidare anfördes samma bestämmelser dels i den lydelse som gällde vid den tidpunkt då det angripna beslutet antogs – vilka togs i beaktande av Curtea de Apel București – och som till följd av att lagen ändrades och ånyo publicerades i *Monitorul Oficial al României*, del I, nr 240, av den 3 april 2014 omvandlades till artiklarna 5.1, 61 och 62, dels i den nu gällande lydelsen, som har trätt i kraft efter det att Curtea de Apel București meddelade sitt avgörande, där bestämmelserna efter det att lagen har ändrats och ånyo publicerats i *Monitorul Oficial al României*, del I, nr 153, av den 29 februari 2016 har omvandlats till artiklarna 5.1, 63 och 64. I nämnda artikel 5 föreskrivs bland annat ett förbud mot avtal mellan företag som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrider konkurrensen på den rumänska marknaden, i synnerhet sådana där inköps- eller försäljningspriset fastställs direkt eller indirekt. Konkurrensmyndighetens befogenhet att ålägga påföljder vid sådana överträdelser som motparten har begått preskriberas enligt punkt 1 b i artikel 58 (senare artikel 61, nu artikel 63) efter fem år, varvid preskriptionstiden enligt punkt 2 i samma artikel börjar löpa den dag då det senaste konkurrensbegränsande beteendet eller den senaste konkurrensbegränsande omständigheten ägde rum. I artikel 59 (senare artikel 62) föreskrevs i huvudsak att preskriptionstiden skulle avbrytas av varje åtgärd som konkurrensmyndigheten vidtog för en preliminär undersökning eller i syfte att inleda en utredning angående en specifik lagöverträdelse. Dessa åtgärder utgjordes särskilt av framställningar om upplysningar, beslut att inleda en utredning och inleda rättsliga förfaranden. I samma artikel, som i lagens nu gällande lydelse

motsvaras av artikel 64, föreskrivs det att ”preskriptionstiden ska avbrytas av åtgärder som vidtas av konkurrensmyndigheten för en preliminär undersökning eller för en utredning av en lagöverträdelse”. Dessa åtgärder utgörs huvudsakligen av framställningar om upplysningar, beslut att inleda en utredning, genomföra inspektioner och delge utredningsrapporten.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Den 7 september 2009 inledde konkurrensmyndigheten ex officio fyra utredningar gentemot flera företag som är verksamma på marknaden för detaljhandel med livsmedel, däribland motparten Whiteland Import Export SRL.
- 2 Utredningsrapporten delgavs motparten den 12 augusti 2014 och den 23 oktober 2014 hördes motparten inför myndigheten i plenum. Den 9 december 2014 godkände konkurrensmyndigheten inom ramen för sina åtgärder utkastet till beslut, och genom beslut nr 13 av den 14 april 2015 fastslog konkurrensmyndigheten att motparten tillsammans med andra företag hade ingått konkurrensbegränsande avtal i syfte att snedvrیدا eller hindra konkurrensen på marknaden genom att fastställa försäljnings-/vidareförsäljningspriset på leverantörers produkter, vilket utgör ett brott mot artikel 5.1 i lag nr 21/1996 om konkurrens och artikel 101.1 FEUF. Konkurrensmyndigheten ålade motparten att betala böter på 2 324 484 rumänska lei (RON), vilket motsvarade 0,55 procent av omsättningen för år 2013.
- 3 Motparten överklagade detta beslut till Curtea de Apel București – Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal och yrkade att den del av beslutet som rörde motparten skulle upphävas. Motparten framställde först och främst, utöver andra grunder som gällde lagenligheten, som inte prövades av den domstolen, invändning om att befogenheten att ålägga påföljden var preskriberad.
- 4 Genom dom av den 19 januari 2016 fastslog Curtea de Apel București att konkurrensmyndighetens befogenhet att ålägga den administrativa påföljden var preskriberad och upphävde konkurrensmyndighetens beslut nr 13 av den 14 april 2015 vad gäller den del som rörde motparten, som därmed inte längre var skyldig att betala böterna.
- 5 Curtea de Apel București ansåg att den preskriptionstid på fem år som avses i artikel 61.1 b i lag nr 21/1996 om konkurrens ska räknas från och med den 15 juli 2009, det vill säga det datum då motparten i enlighet med vad som konstaterades av konkurrensmyndigheten gjorde sig skyldig till det senaste konkurrensbegränsande beteendet, och att preskriptionen avbröts den 7 september 2009 då myndigheten beslutade att inleda utredningen, vilket i sin tur innebar att en ny preskriptionstid på fem år började att löpa.
- 6 Nämnada domstol var av den uppfattningen att artikel 62.1 i lag nr 21/1996 om konkurrens, enligt vilken preskriptionstiden ska avbrytas ”av varje åtgärd som

konkurrensmyndigheten vidtar för en preliminär undersökning eller för inledande av en utredning angående en specifik lagöverträdelse”, ska tolkas restriktivt och att de exempel på åtgärder som listas i punkt 2 i lagbestämmelsen enbart kan tolkas som ett komplement till och förtydligande av punkt 1, eftersom det inte får göras avsteg från lagstiftarens definition av de fall i vilka preskriptionen avbryts. Följaktligen betraktades konkurrensmyndighetens åtgärder efter inledandet av utredningen inte ha någon preskriptionsavbrytande verkan.

- 7 Curtea de Apel București fastslog att artikel 25 i förordning (EG) nr 1/2003 inte var tillämplig, eftersom den enbart gäller de fall där kommissionen inleder en utredning.
- 8 Curtea de Apel București konstaterade att preskriptionstiden löpte ut den 7 september 2014, vilket innebär att myndighetens befogenhet att ålägga påföljden redan var preskriberad när myndigheten vidtog sin åtgärd den 9 december 2014 och fattade sitt beslut den 14 april 2015.
- 9 Konkurrensmyndigheten har överklagat Curtea de Apel Bucureștis dom till den hänskjutande domstolen och gjort gällande dels att Curtea de Apel București gjorde fel när den fastslog att datumet för Whiteland Import Export SRL:s senaste konkurrensbegränsande beteende var den 15 juli 2009 och inte den 31 december 2009, dels att bestämmelserna om avbrott i preskriptionstiden i lag nr 21/1996 har tolkats felaktigt.

Parternas huvudargument

- 10 Enligt konkurrensmyndigheten omfattar de åtgärder som avbryter preskriptionstiden alla förfarandemässiga åtgärder som vidtas för att undersöka en överträdelse, vilket innebär att beslutet att inleda en utredning inte utgör den sista åtgärd som avbryter preskriptionstiden. Uttrycket ”i syfte att inleda en utredning” i artikel 62.1 i lagen kan inte tolkas så, att det enbart avser meddelandet av beslutet att inleda utredningen, eftersom uttrycket hänvisar till en verklig utredning angående lagöverträdelser. Vidare är förteckningen i artikel 62.2 i lagen inte uttömmande utan innehåller bara en rad exempel på sådana åtgärder som avbryter preskriptionstiden. Detta styrks av att förteckningen i artikel 62.2 föregås av uttrycket ”huvudsakligen”.
- 11 Den tolkning enligt vilken beslutet att inleda utredningen utgör den sista åtgärd som avbryter preskriptionstiden innebär att de relevanta nationella och unionsrättsliga bestämmelserna tillämpas på ett sätt som inte är enhetligt. Om Europeiska kommissionen själv hade utrett den aktuella överträdelsen av artikel 101 FEUF skulle de fall i vilka preskriptionen avbryts ha varit reglerade av artikel 25 i förordning (EG) nr 1/2003, enligt vilken preskriptionstiden avbryts om det vidtas åtgärder i syfte att undersöka överträdelsen.
- 12 Konkurrensmyndigheten har därför yrkat att den hänskjutande domstolen ska framställa en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen som bör kunna tas

upp till sakprövning, eftersom förverkligandet av målen med fördraget förutsätter att de unionsrättsliga bestämmelserna tillämpas effektivt och enhetligt inom unionen.

- 13 Enligt konkurrensmyndighetens uppfattning utgör Curtea de Apel Bucureștis tolkning av de nationella bestämmelserna om preskription av befogenheten att ålägga påföljder på konkurrensområdet hinder för en ändamålsenlig verkan av de konkurrensregler som är fastställda i fördraget.
- 14 Vidare är begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen ändamålsenlig av det skälet att det har inletts tio överklaganden till Curtea de Apel București av beslut nr 13 av den 14 april 2015. I fem av dessa mål har det konstaterats att befogenheten att ålägga påföljden är preskriberad, medan det angripna beslutet däremot har fastställts i de övriga fem.
- 15 Whiteland Import Export SRL anser att artikel 25 i förordning (EG) nr 1/2003 enbart är tillämplig på påföljder som åläggs av kommissionen på grundval av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF och inte på påföljder som åläggs av de nationella konkurrensmyndigheterna. Följaktligen ska begäran om förhandsavgörande avvisas, eftersom den gäller tolkningen av en rad nationella bestämmelser och inte av unionsrätten. Vidare utgör de aktuella bestämmelserna inte materiella bestämmelser, som kan vara föremål för harmonisering i unionen, utan processuella bestämmelser, som uteslutande omfattas av nationell rätt.
- 16 Enligt motparten är just det faktum att påföljder som åläggs av en nationell konkurrensmyndighet på grundval av artikel 101 FEUF inte nämns i förordning (EG) nr 1/2003 ett uttryck för principen om medlemsstaternas processuella autonomi.
- 17 Vad gäller påföljder är det i dagsläget inte nödvändigt att anpassa de nationella lagbestämmelserna till unionsrätten, eftersom de nationella konkurrensmyndigheterna enbart följer den nationella lagstiftningen.

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 18 Den hänskjutande domstolen påpekar att den har att meddela ett slutligt avgörande i målet, som enligt nationell rätt inte kan överklagas.
- 19 Den hänskjutande domstolen anför även att den vid prövningen av målet slutgiltigt har att slå fast huruvida artiklarna 61 och 62 i lag nr 21/1996 om konkurrens ska tillämpas enligt den tolkning som har gjorts av Curtea de Apel București, det vill säga att den preskriptionstid som stadgas i artikel 61 ska avbrytas av åtgärder som vidtas av konkurrensmyndigheten för en preliminär undersökning eller för att inleda en utredning angående en specifik lagöverträdelse, eller huruvida dessa artiklar, även mot bakgrund av tolkningen av artiklarna 4.3 FEU och 101.1 FEUF, ska ges en tolkning som är konform med bestämmelserna i artikel 25.3 i förordning (EG) nr 1/2003, enligt vilken

preskriptionstiden ska avbrytas av åtgärder som vidtas i syfte att undersöka eller ingripa mot en överträdelse.

- 20 I förordning (EG) nr 1/2003 regleras uttryckligen varken preskriptionstiderna för påföljder som medlemsstaternas konkurrensmyndigheter ålägger mot bakgrund av sina utredningar eller avbrottet av dessa frister. Det är enbart med avseende på avbrottet av preskriptionstiderna vad gäller påföljder som omfattas av kommissionens behörighet som det i artikel 25.3 i förordningen föreskrivs att preskriptionstiden ska avbrytas av åtgärder som vidtas av en nationell konkurrensmyndighet i syfte att undersöka eller ingripa mot en överträdelse.
- 21 Mot denna bakgrund påpekar den hänskjutande domstolen för det första att det går att hävda att medlemsstaterna enligt principen om processuell autonomi fritt kan reglera frågor som har att göra med preskriptionstiderna för de påföljder som åläggs av de nationella konkurrensmyndigheterna.
- 22 Efter att ha hänvisat till artikel 4.3 FEU, skälen 1, 8 och 11 i förordning nr 1/2003, punkterna 20–22 i EU-domstolens dom av den 11 juni 2009, X, C-429/07, artikel 35.1 i förordning nr 1/2003 och punkterna 19–24 i EU-domstolens dom av den 14 juni 2011, Pfeiderer, C-360/09 har den hänskjutande domstolen för det andra kommit fram till att medlemsstaternas processuella regler inte får äventyra syftet med förordning nr 1/2003, det vill säga att säkerställa att konkurrensmyndigheterna tillämpar artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF effektivt, och att formerna för samarbete mellan kommissionen, de nationella konkurrensmyndigheterna och de nationella domstolarna omfattas av tillämpningsområdet för den allmänna principen om lojalt samarbete.
- 23 Înalta Curte de Casație și Justiție påpekar att de aktuella artiklarna 61 och 62 (tidigare artiklarna 58 och 59) har införts i lag nr 21/1996 genom Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2003 (lagdekret nr 121/2003) i det syfte som anges i skälen i lagdekretet, det vill säga att genomföra unionens konkurrensregler och uppnå en preliminär avslutning på förhandlingarna rörande kapitlet konkurrenspolitik. Vad gäller avbrottet av preskriptionstiden föreskrivs det i dessa artiklar emellertid att preskriptionstiden ska avbrytas av varje åtgärd som konkurrensmyndigheten vidtar för en preliminär kontroll eller i syfte att inleda en utredning, även om det i unionsrätten hänvisas till åtgärder som vidtas av kommissionen eller av en medlemsstats konkurrensmyndighet i syfte att undersöka eller ingripa mot överträdelsen.
- 24 I detta sammanhang påpekar Înalta Curte de Casație și Justiție att de aktuella artiklarna 61 och 62, efter det att beslutet överklagades, ändrades genom Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (lagdekret nr 31/2015) så att det i den sistnämnda artikeln, som under tiden omvandlades till artikel 64 i lagen, stadgas att ”preskriptionstiden ska avbrytas av åtgärder som vidtas av konkurrensmyndigheten för en preliminär kontroll eller för att undersöka en lagöverträdelse”. Det framgår av skälen till detta lagdekret att ändringarna var nödvändiga, eftersom det ”krävdes brådskande åtgärder för att anpassa det

nationella regelverket för att konkurrensmyndigheten till fullo skulle uppfylla sina skyldigheter gentemot Europeiska kommissionen och de övriga nationella konkurrensmyndigheterna enligt förordning (EG) nr 1/2003”, medan ändringarna i och kompletteringarna till artiklarna 61 och 62 ”syftar till att förhindra att preskriptionen av konkurrensmyndighetens befogenhet att vidta åtgärder förväxlas med preskriptionen av konkurrensmyndighetens befogenhet att ålägga påföljder”.

- 25 Frågan om vilken tolkning av de nationella bestämmelserna om avbrott av preskriptionsfristen som är konform med bestämmelserna i förordning (EG) nr 1/2003 vad gäller kommissionens behörighet aktualiseras desto mer, eftersom medlemsstaternas konkurrensmyndigheter i enlighet med artikel 11.6 i förordning (EG) nr 1/2003 fråntas sin behörighet att tillämpa artiklarna 101 och 102 i fördraget, om kommissionen inleder ett förfarande i syfte att fatta ett beslut, även om konkurrensmyndigheten i en medlemsstat redan handlägger ett ärende, och preskriptionstiden för kommissionens åläggande av böter eller föreläggande av viten enligt artikel 25.3 i förordningen ska avbrytas av åtgärder som vidtas av kommissionen eller en nationell konkurrensmyndighet i syfte att undersöka eller ingripa mot överträdelsen.
- 26 Den restriktiva tolkning som gjordes av Curtea de Apel București kan medföra att konkurrensreglerna tillämpas olika beroende på om utredningen inleds av kommissionen eller en nationell konkurrensmyndighet.
- 27 Med hänvisning till att praxisen från de domstolar som har behörighet att pröva sakfrågan inte är enhetlig på detta område, och då villkoren i artikel 267 FEUF och kraven i EU-domstolens praxis för att begära förhandsavgörande är uppfyllda, ber Înalta Curte de Casație și Justiție EU-domstolen att klargöra huruvida de nationella domstolarna kan tolka den nationella bestämmelsen bokstavligen eller om de i enlighet med artikel 4.3 FEU är skyldiga, i det fall konkurrensmyndigheten ålägger en påföljd i enlighet med artikel 101 FEUF, att ge den nationella lagen en vidare tolkning jämfört med den som framgår av lagstiftarens ordval och som är konform med artikel 25.3 i förordning (EG) nr 1/2003.