

Rechtssache C-308/19**Zusammenfassung des Vorabentscheidungsersuchens gemäß Art. 98 Abs. 1
der Verfahrensordnung des Gerichtshofs****Eingangsdatum:**

15. April 2019

Vorlegendes Gericht:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumänien)

Datum der Vorlageentscheidung:

14. Februar 2019

Rechtsmittelführer:

Consiliul Concurenței

Rechtsmittelgegnerin:

Whiteland Import Export SRL

Gegenstand des Ausgangsverfahrens

Rechtsmittel des Consiliul Concurenței (Wettbewerbsrat, Rumänien), eingelegt bei der Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal (Oberster Kassations- und Gerichtshof – Senat für Verwaltungs- und Abgabenstreitsachen, Rumänien), gegen das Zivilurteil, mit dem die Curtea de Apel București (Berufungsgericht Bukarest, Rumänien) der Verwaltungsklage der Whiteland Import Export SRL stattgegeben und den Bescheid Nr. 13 des Wettbewerbsrats vom 14. April 2015 aufgehoben hat, soweit er die klagende Gesellschaft betraf

Gegenstand und Rechtsgrundlage der Vorlage

Ersuchen nach Art. 267 AEUV um Auslegung von Art. 4 Abs. 3 EUV und Art. 101 AEUV, um festzustellen, ob eine nationale Regelung mit diesen Bestimmungen im Einklang steht, wonach nur die förmliche Handlung des Einleitens eines Verfahrens zur Verfolgung einer wettbewerbswidrigen Praxis zu

einer Verjährungsunterbrechung führt und nicht auch die im Laufe dieses Verfahrens später erfolgenden Handlungen

Vorlagefrage

Sind Art. 4 Abs. 3 EUV und Art. 101 AEUV dahin auszulegen, dass sie die Justizbehörden der Mitgliedstaaten verpflichten, die nationalen Vorschriften über die Verjährung des Rechts des Wettbewerbsrats, Verwaltungssanktionen zu verhängen, im Einklang mit der Regelung in Art. 25 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 auszulegen, und dass sie der Auslegung nationaler Rechtsvorschriften entgegenstehen, wonach unter einer verjährungsunterbrechenden Handlung nur die förmliche Handlung des Einleitens eines Verfahrens zur Verfolgung einer wettbewerbswidrigen Praxis verstanden wird, ohne dass die späteren auf die Verfolgung dieser Praxis gerichteten Maßnahmen in dieselbe Kategorie der verjährungsunterbrechenden Handlungen eingeordnet werden?

Angeführte unionsrechtliche Vorschriften

Art. 4 Abs. 3 EUV und Art. 101 Abs. 1 AEUV

Art. 25 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates vom 16. Dezember 2002 zur Durchführung der in den Artikeln 81 und 82 des Vertrags niedergelegten Wettbewerbsregeln

Angeführte nationale Vorschriften

Legea concurenței nr. 21/1996 (Gesetz Nr. 21/1996 über den Wettbewerb, im Folgenden: Wettbewerbsgesetz), neu veröffentlicht im Monitorul Oficial al României (Amtsblatt Rumäniens), Teil I, Nr. 742 vom 16. August 2005, Art. 5 Abs. 1, Art. 58 und 59 in der zum maßgeblichen Zeitpunkt geltenden Fassung. Zudem werden dieselben Bestimmungen in der Fassung geltend gemacht, die zum Zeitpunkt des Erlasses des angefochtenen Bescheids galt und vom erstinstanzlichen Gericht zugrunde gelegt wurde. Sie wurden nach Änderung des Gesetzes und seiner Neuveröffentlichung im Monitorul Oficial, Teil I, Nr. 240 vom 3. April 2014 zu Art. 5 Abs. 1 und Art. 61 und 62 und nach Änderung des Gesetzes und seiner Neuveröffentlichung im Monitorul Oficial, Teil I, Nr. 153 vom 29. Februar 2016, die nach der Entscheidung des erstinstanzlichen Gerichts erfolgten, zu Art. 5 Abs. 1 und Art. 63 und 64 in der derzeit geltenden Fassung. Art. 5 sieht u. a. vor, dass Vereinbarungen zwischen Unternehmen verboten sind, die eine Einschränkung, Verhinderung oder Verfälschung des Wettbewerbs auf dem rumänischen Markt bezwecken oder bewirken, insbesondere solche, mit denen direkt oder indirekt der Verkaufs- oder Einkaufspreis festgelegt wird. Das Recht des Wettbewerbsrats, Sanktionen für Taten der Art, wie sie der Rechtsmittelgegnerin vorgeworfen werden, zu verhängen, verjährt nach Art. 58 (dann Art. 61, jetzt Art. 63) Abs. 1 Buchst. b innerhalb von fünf Jahren. Die

Verjährungsfrist beginnt nach Abs. 2 desselben Artikels ab dem Zeitpunkt der letzten wettbewerbswidrigen Handlung oder Tat zu laufen. Art. 59 (jetzt Art. 62) sah im Wesentlichen vor, dass jede auf eine Voruntersuchung oder die Einleitung einer Untersuchung wegen eines bestimmten Gesetzesverstoßes gerichtete Maßnahme des Wettbewerbsrats den Lauf der Verjährungsfrist unterbrach; zu solchen Maßnahmen gehörten insbesondere Auskunftersuchen, die Anordnung der Einleitung einer Untersuchung und die Einleitung von Gerichtsverfahren. Dieser Artikel, der in der derzeitigen Fassung des Gesetzes zu Art. 64 geworden ist, sieht nun vor, dass „jede auf eine Voruntersuchung oder Verfolgung wegen eines Gesetzesverstoßes gerichtete Maßnahme des Wettbewerbsrats ... den Lauf der Verjährungsfrist [unterbricht]“; zu solchen Maßnahmen gehören insbesondere Auskunftersuchen, die Anordnung der Einleitung einer Untersuchung, die Durchführung von Kontrollen und die Übermittlung des Untersuchungsberichts.

Kurze Darstellung des Sachverhalts und des Verfahrens

- 1 Am 7. September 2009 leitete der Wettbewerbsrat von Amts wegen vier Untersuchungen auf dem Lebensmitteleinzelhandelsmarkt gegen eine Reihe von Unternehmen ein, darunter die Rechtsmittelgegnerin, die Whiteland Import Export SRL.
- 2 Am 12. August 2014 übermittelte der Wettbewerbsrat der Rechtsmittelgegnerin den Untersuchungsbericht. Am 23. Oktober 2014 fanden die Anhörungen vor dem Plenum des Wettbewerbsrats statt. Am 9. Dezember 2014 fanden im Rahmen des Wettbewerbsrats Beratungen statt, in denen ein Beschlussprotokoll angenommen wurde. Mit Bescheid Nr. 13/14. April 2015 stellte der Wettbewerbsrat fest, dass die Rechtsmittelgegnerin zusammen mit mehreren anderen Unternehmen wettbewerbswidrige Vereinbarungen getroffen habe, um den Wettbewerb auf dem Markt zu verfälschen und zu verhindern, indem der Verkaufs-/Wiederverkaufspreis der Produkte der Lieferanten unter Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 des Wettbewerbsgesetzes und gegen Art. 101 Abs. 1 AEUV festgelegt worden sei, und verhängte eine Geldbuße in Höhe von 2 324 484 RON, was 0,55 % des im Jahr 2013 erzielten Umsatzes entspricht.
- 3 Gegen den genannten Bescheid erhob die Rechtsmittelgegnerin Klage bei der Curtea de Apel București – Secția a VIII – a de contencios administrativ și fiscal (Berufungsgericht Bukarest – Achte Kammer für Verwaltungs- und Abgabenstreitsachen) auf Aufhebung dieses Bescheids in den sie betreffenden Punkten. Neben anderen Gründen für die Rechtswidrigkeit des Bescheids, die vom erstinstanzlichen Gericht nicht weiter geprüft wurden, machte die Rechtsmittelgegnerin in erster Linie die Einrede der Verjährung des Rechts zur Verhängung der Sanktion geltend.
- 4 Mit Urteil vom 19. Januar 2016 entschied die Curtea de Apel București, dass das Recht des Wettbewerbsrats zur Verhängung der Verwaltungsanktion verjährt sei, hob den Bescheid Nr. 13/14. April 2015 des Wettbewerbsrats in dem Teil auf, der

die Rechtsmittelgegnerin betrifft, und stellte die Rechtsmittelführerin von der Zahlung der Geldbuße frei.

- 5 Das erstinstanzliche Gericht war der Auffassung, dass die in Art. 61 Abs. 1 Buchst. b des Wettbewerbsgesetzes vorgesehene Verjährungsfrist von fünf Jahren am 15. Juli 2009 zu laufen begonnen habe, was nach den Feststellungen des Wettbewerbsrats der Zeitpunkt der letzten wettbewerbswidrigen Handlung der Rechtsmittelgegnerin gewesen sei, und dass diese Frist am 7. September 2009 durch die Anordnung der Einleitung der Untersuchung unterbrochen worden sei, so dass eine neue Frist von fünf Jahren zu laufen begonnen habe.
- 6 Nach Ansicht des erstinstanzlichen Gerichts ist Art. 62 Abs. 1 des Wettbewerbsgesetzes, wonach „jede auf eine Voruntersuchung oder die Einleitung einer Untersuchung wegen eines bestimmten Gesetzesverstoßes gerichtete Maßnahme des Wettbewerbsrats“ zur Verjährungsunterbrechung führt, eng auszulegen. Die Maßnahmen, die in Abs. 2 dieses Artikels beispielhaft aufgeführt seien, könnten nur ergänzend und zur Stützung von Abs. 1 ausgelegt werden und nicht von der Legaldefinition, die der Gesetzgeber den Unterbrechungstatbeständen gegeben habe, getrennt werden. Eine solche Wirkung der Verjährungsunterbrechung wurde daher anderen Handlungen, die der Wettbewerbsrat nach der Einleitung der Untersuchung vorgenommen hatte, nicht zuerkannt.
- 7 Das erstinstanzliche Gericht hielt Art. 25 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 nicht für anwendbar, da er nur die Fälle erfasse, in denen die Kommission eine Untersuchung einleite.
- 8 Es stellte fest, dass die Verjährungsfrist am 7. September 2014 abgelaufen sei, so dass das Recht des Rechtsmittelführers zur Verhängung der Sanktion zum Zeitpunkt der Beratungen am 9. Dezember 2014 und des Erlasses des Bescheids vom 14. April 2015 verjährt gewesen sei.
- 9 Da der Wettbewerbsrat der Auffassung war, dass das erstinstanzliche Gericht irrigerweise den 15. Juli 2009 statt den 31. Dezember 2009 als Zeitpunkt der letzten wettbewerbswidrigen Handlung von Whiteland Import Export SRL angesehen habe und die Bestimmungen des Wettbewerbsgesetzes über die Verjährungsunterbrechung falsch ausgelegt habe, legte er beim vorlegenden Gericht ein Rechtsmittel gegen das Urteil der Curtea de Apel București ein.

Wesentliche Argumente der Parteien des Ausgangsverfahrens

- 10 Der Wettbewerbsrat trägt vor, dass es sich bei den die rechtsvernichtende Verjährung unterbrechenden Handlungen um alle verfahrensrechtlichen Maßnahmen handle, die auf die Verfolgung der Zuwiderhandlung gerichtet seien, so dass die Anordnung der Einleitung der Untersuchung nicht die letzte verjährungsunterbrechende Handlung sei. Die in Art. 62 Abs. 1 des Gesetzes enthaltene Formulierung „auf die Einleitung einer Untersuchung gerichtet“ könne

nicht dahin verstanden werden, dass damit ausschließlich die Anordnung der Einleitung der Untersuchung gemeint sei, da es darum gehe, dass die Gesetzesverstöße tatsächlich verfolgt würden. Die in Art. 62 Abs. 2 des Gesetzes vorgesehenen verjährungsunterbrechenden Handlungen seien beispielhaft und nicht abschließend angeführt. Dafür spreche der Ausdruck „insbesondere“ in Art. 62 Abs. 2 des Gesetzes, der der Aufzählung vorangehe.

- 11 Daher sei die Auslegung, wonach die Anordnung der Einleitung der Untersuchung die letzte Handlung sei, die die rechtsvernichtende Verjährung unterbrochen habe, eine nicht ordnungsgemäße Anwendung der im vorliegenden Fall einschlägigen nationalen und europäischen Bestimmungen. Hätte die Europäische Kommission selbst die betreffende Zuwiderhandlung gemäß Art. 101 AEUV untersucht, wären die Unterbrechungsgründe gemäß Art. 25 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 angewandt worden, wonach es sich bei den verjährungsunterbrechenden Handlungen um diejenigen handele, die auf die Verfolgung der Zuwiderhandlung gerichtet seien.
- 12 Der Wettbewerbsrat hat daher beim vorlegenden Gericht beantragt, den Gerichtshof um Vorabentscheidung zu ersuchen. Dies sei auch zulässig, da die Verwirklichung der Ziele des Vertrags voraussetze, dass die Vorschriften des Unionsrechts wirksam und mit identischen Wirkungen in der gesamten Union angewandt würden.
- 13 Die von der Curtea de Apel București vorgenommene Auslegung der nationalen Vorschriften über die Verjährung des Rechts zur Verhängung von Sanktionen im Wettbewerbsrecht stehe der praktischen Wirksamkeit der Wettbewerbsvorschriften des Vertrags entgegen.
- 14 Die Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens an den Gerichtshof sei auch zweckdienlich, da im Anschluss an die Entscheidung Nr. 13/14. April 2015 bei der Curtea de Apel București zehn Akten eingegangen seien, wobei in fünf Fällen die Verjährung des Rechts zur Verhängung der Sanktion festgestellt worden sei und in den übrigen fünf Fällen der angefochtene Bescheid bestätigt worden sei.
- 15 Die Whiteland Import Export SRL ist der Auffassung, dass Art. 25 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 nur auf Sanktionen Anwendung finde, die von der Kommission auf der Grundlage der Art. 101 und 102 AEUV verhängt worden seien, und nicht auch auf von nationalen Wettbewerbsbehörden verhängte Sanktionen. Der Antrag auf Befassung des Gerichtshofs sei daher zurückzuweisen, da er die Auslegung nationaler Bestimmungen und nicht von Bestimmungen des Unionsrechts betreffe. Außerdem seien diese nationalen Bestimmungen keine auf Unionsebene harmonisierten materiell-rechtlichen Vorschriften, sondern verfahrensrechtliche Vorschriften, die ausschließlich dem nationalen Recht vorbehalten seien.
- 16 Der Rechtsmittelgegnerin zufolge ist der Umstand, dass in der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 keine Sanktionen für die Anwendung von Art. 101 AEUV durch eine

nationale Wettbewerbsbehörde vorgesehen seien, gerade Ausdruck des Grundsatzes der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten.

- 17 Für die Sanktionierung sei zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften an die der Union nicht erforderlich, da die nationalen Wettbewerbsbehörden ausschließlich auf der Grundlage der im nationalen Recht zur Verfügung stehenden Vorschriften tätig würden.

Kurze Darstellung der Begründung der Vorlage

- 18 Das vorlegende Gericht führt aus, dass es eine endgültige Entscheidung über das Rechtsmittel zu treffen hat, gegen die nach nationalem Recht kein Rechtsbehelf mehr eingelegt werden kann.
- 19 Bei der Prüfung des Rechtsmittels muss endgültig festgestellt werden, ob im vorliegenden Fall die Art. 61 und 62 des Wettbewerbsgesetzes in dem Sinne anzuwenden sind, den das erstinstanzliche Gericht ihnen gegeben hat, nämlich dass jede auf eine Voruntersuchung oder die Einleitung einer Untersuchung wegen eines bestimmten Gesetzesverstößes gerichtete Maßnahme des Wettbewerbsrats die Verjährungsfristen von Art. 61 unterbricht, oder ob diese Bestimmungen – auch unter Berücksichtigung der Auslegung von Art. 4 Abs. 3 EUV und Art. 101 Abs. 1 AEUV – im Einklang mit Art. 25 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 anzuwenden sind, wonach die Verjährung durch jede auf Ermittlung oder Verfolgung der Zuwiderhandlung gerichtete Handlung unterbrochen wird.
- 20 In der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 sind weder die Verjährungsfristen für die Verhängung von Geldbußen durch die Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten im Rahmen der von ihnen durchgeführten Untersuchungen noch die Unterbrechung dieser Fristen ausdrücklich geregelt; nur für die Unterbrechungen der Verjährung, die in die Zuständigkeit der Kommission fallen, sieht Art. 25 Abs. 3 der Verordnung vor, dass die Verjährung auch durch jede auf Ermittlung oder Verfolgung der Zuwiderhandlung gerichtete Handlung der Wettbewerbsbehörde eines Mitgliedstaats unterbrochen wird.
- 21 Unter diesen Umständen weist das vorlegende Gericht zum einen darauf hin, dass vertreten werden kann, dass es den Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie frei steht, die mit den Verjährungsfristen für die Anwendung von Sanktionen durch die nationalen Wettbewerbsbehörden verbundenen Aspekte zu regeln.
- 22 Zum anderen stellt das vorlegende Gericht unter Bezugnahme auf Art. 4 Abs. 3 EUV, auf die Erwägungsgründe 1, 8 und 11 der Verordnung Nr. 1/2003, auf die Rn. 20 bis 22 des Urteils des Gerichtshofs vom 11. Juni 2009, X, C-429/07, auf Art. 35 Abs. 1 der Verordnung Nr. 1/2003 und auf die Rn. 19 bis 24 des Urteils des Gerichtshofs vom 14. Juni 2011, Pfleiderer, C-360/09, fest, dass die von den Mitgliedstaaten eingeführten Verfahrensregelungen dem Ziel der Verordnung

Nr. 1/2003 nicht zuwiderlaufen dürfen, das in der Gewährleistung der wirksamen Anwendung der Art. 101 und 102 AEUV durch die Wettbewerbsbehörden besteht, und dass die Mechanismen der Zusammenarbeit zwischen der Kommission, den nationalen Wettbewerbsbehörden und den nationalen Gerichten in den Anwendungsbereich des allgemeinen Grundsatzes der loyalen Zusammenarbeit fallen.

- 23 Die fraglichen Art. 61 und 62 (vormals 58 und 59) wurden durch die Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2003 (Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 121/2003) laut den Erwägungsgründen dieser Verordnung mit dem Ziel in das Wettbewerbsgesetz aufgenommen, den gemeinschaftlichen Besitzstand im Bereich des Wettbewerbs umzusetzen und die Verhandlungen über das Kapitel Wettbewerbspolitik vorläufig abzuschließen. Diese Artikel sahen jedoch eine Verjährungsunterbrechung durch jede auf eine Voruntersuchung oder die Einleitung einer Untersuchung wegen eines bestimmten Gesetzesverstoßes gerichtete Maßnahme des Wettbewerbsrats vor, obwohl die Vorschriften des Unionsrechts sich auf alle Handlungen der Kommission oder der Wettbewerbsbehörde eines Mitgliedstaats beziehen, die auf Ermittlung oder Verfolgung der Zuwiderhandlung gerichtet sind.
- 24 In diesem Zusammenhang weist das vorliegende Gericht darauf hin, dass die fraglichen Art. 61 und 62 nach Erlass des angefochtenen Bescheids durch die Dringlichkeitsverordnung der Regierung Nr. 31/2015 geändert wurden. Art. 62 (jetzt Art. 64 des Gesetzes) sieht nun vor, dass „jede auf eine Voruntersuchung oder Verfolgung wegen eines Gesetzesverstoßes gerichtete Maßnahme des Wettbewerbsrats ... den Lauf der Verjährungsfrist [unterbricht]“. In der Begründung dieser Dringlichkeitsverordnung heißt es, dass die Änderungen erforderlich seien, da „auf nationaler Ebene dringend ein Rechtsrahmen zu schaffen war, um sicherzustellen, dass die Verpflichtungen, die der Wettbewerbsrat gegenüber der Europäischen Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 des Rates hat, in vollem Umfang erfüllt werden“. Zu den Änderungen und Ergänzungen der Art. 61 und 62 heißt es, dass sie „den Zweck [haben], Unklarheiten hinsichtlich der Verjährung des Rechts auf einen Rechtsbehelf und des Rechts des Wettbewerbsrats zur Verhängung von Sanktionen zu beseitigen“.
- 25 Die Frage nach der Auslegung der innerstaatlichen Bestimmungen über die Verjährungsunterbrechung im Einklang mit denen der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 in Bezug auf die Befugnisse der Kommission stellt sich nach Ansicht des vorliegenden Gerichts umso mehr, als Art. 11 Abs. 6 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 vorsieht, dass, wenn die Kommission ein Verfahren zum Erlass einer Entscheidung einleitet, die Zuständigkeit der Wettbewerbsbehörden der Mitgliedstaaten für die Anwendung der Art. 101 und 102 des Vertrags entfällt. Das gilt selbst dann, wenn die Wettbewerbsbehörde eines Mitgliedstaats bereits einen Fall prüft und gemäß Art. 25 Abs. 3 die Verjährung für die Festsetzung von Geldbußen oder Zwangsgeldern durch die Kommission durch jede auf Ermittlung

oder Verfolgung der Zuwiderhandlung gerichtete Handlung der Kommission oder der Wettbewerbsbehörde eines Mitgliedstaats unterbrochen wird.

- 26 Die vom erstinstanzlichen Gericht gewählte restriktive Auslegung könnte zu einer uneinheitlichen Anwendung der Wettbewerbsvorschriften führen, je nachdem, ob die Untersuchung von der Kommission oder von der nationalen Wettbewerbsbehörde eingeleitet wird.
- 27 Das vorlegende Gericht weist auf die uneinheitliche Praxis der erstinstanzlichen Gerichte in diesem Bereich hin und stellt fest, dass die Voraussetzungen von Art. 267 AEUV und der Rechtsprechung des Gerichtshofs für die Vorlage eines Vorabentscheidungsersuchens erfüllt sind. Fraglich ist, ob der nationale Richter die nationale Vorschrift wörtlich auslegen kann oder ob er, wenn die Wettbewerbsbehörde eine Sanktion auf der Grundlage von Art. 101 AEUV verhängt, durch Art. 4 Abs. 3 EUV gehalten ist, dem nationalen Recht eine weitere Bedeutung zu geben, als sie sich aus den vom Gesetzgeber verwendeten Begriffen ergibt, und damit eine Auslegung, die mit Art. 25 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 im Einklang steht.