

**Sag C-308/19****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

15. april 2019

**Forelæggende ret:**

Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumænien)

**Afgørelse af:**

14. februar 2019

**Appellant:**

Consiliul Concurenței

**Indstævnt:**

Whiteland Import Export SRL

**Hovedsagens genstand**

Appel iværksat af Consiliul Concurenței (konkurrencemyndigheden, Rumænien) for Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal (kassationsdomstol – Afdelingen for forvaltnings- og skatteretlige sager, Rumænien, herefter »kassationsdomstolen«) til prøvelse af den civilretlige dom, hvormed Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien) gav Whiteland Import Export SRL medhold i et forvaltningsretligt søgsmål og annullerede den del af konkurrencemyndighedens afgørelse nr. 13 af 14. april 2014, der vedrørte den indstævnte virksomhed.

**Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen**

Anmodningen om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 101 TEUF med henblik på at afklare, hvorvidt en national bestemmelse, ifølge hvilken alene den formelle indledning af en undersøgelse vedrørende en konkurrencebegrænsende praksis – og ikke efterfølgende foranstaltninger truffet i løbet af denne procedure – udgør et

skridt, der afbryder forældelsen, er forenelig med de nævnte EU-retlige bestemmelser.

### **Præjudicielt spørgsmål**

Skal artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 101 TEUF fortolkes således, at medlemsstaternes retsinstanser har pligt til at fortolke de nationale bestemmelser om forældelse af konkurrencemyndighedernes beføjelse til at pålægge administrative sanktioner i henhold til artikel 25, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1/2003, og er de omhandlede artikler til hinder for, at en national bestemmelse fortolkes således, at alene den formelle indledning af undersøgelsen vedrørende en konkurrencebegrænsende praksis udgør et skridt, der afbryder forældelsen, uden at efterfølgende foranstaltninger truffet som et led i denne undersøgelse ligeledes udgør foranstaltninger, som afbryder forældelsen?

### **Anførte EU-retlige forskrifter**

Artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 101, stk. 1, TEUF

Artikel 25 i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82

### **Anførte nationale forskrifter**

Legea concurenței nr. 21/1996 (lov nr. 21/1996 om konkurrence), der blev kundgjort på ny i Monitorul Oficial [al României] den 16. august 2005 i del I, nr. 742, især artikel 5, stk. 1, samt artikel 58 og 59, i den på tidspunktet for de faktiske omstændigheder gældende affattelse. Endvidere anføres samme bestemmelser dels i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for den anfægtede afgørelse – som blev vurderet af den realitetsbehandlende ret – og som, i kølvandet på lovens ændring og ny kundgørelse i Monitorul Oficial al României den 3. april 2014 i del I, nr. 240, blev til artikel 5, stk. 1, samt artikel 61 og 62, dels i den nu gældende affattelse, der er trådt i kraft efter den realitetsbehandlende rets afgørelse, hvor bestemmelserne efter lovens ændring og ny kundgørelse i Monitorul Oficial al României den 29. februar 2016 i del I, nr. 153 er blevet til artikel 5, stk. 1, samt artikel 63 og 64. Den nævnte artikel 5 fastsætter bl.a. forbuddet mod aftaler mellem virksomheder, som har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen på det rumænske marked, især aftaler om direkte eller indirekte fastsættelse af købs- og salgspriser. Konkurrencemyndighedens beføjelse til at pålægge sanktioner ved overtrædelser såsom de af den indstævnte begåede forældes i henhold til artikel 58 (senere artikel 61, nu artikel 63), stk. 1, litra b), efter fem år, idet forældelsesfristen i medfør af samme artikels stk. 2 løber fra og med datoen for den sidste pågældende konkurrencebegrænsende adfærd eller handling. Artikel 59 (senere artikel 62) fastsatte i det væsentlige, at forældelsesfristen blev afbrudt, hver gang

konkurrencemyndigheden tog skridt til at foretage en forhåndsvurdering eller indlede en undersøgelse vedrørende en specifik overtrædelse; disse skridt omfattede nærmere bestemt begæringer om oplysninger, beslutning om at indlede en undersøgelse og indledning af retlige procedurer. Den samme artikel, som i lovens nu gældende affattelse svarer til artikel 64, bestemmer, at »forældelsesfristen afbrydes, hver gang konkurrencemyndigheden tager skridt til at foretage en forhåndsvurdering eller undersøge en overtrædelse«; disse skridt omfatter hovedsageligt begæringer om oplysninger, beslutning om at indlede en undersøgelse, gennemførelse af inspektioner og forkyndelse af undersøgelsesrapporten.

### **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne**

- 1 Den 7. september 2009 indledte konkurrencemyndigheden af egen drift fire undersøgelser over for flere virksomheder på markedet for detailsalg af fødevarer, herunder den indstævnte Whiteland Import Export SRL.
- 2 Den 12. august 2014 forkyndte konkurrencemyndigheden undersøgelsesrapporten for den indstævnte, og den 23. oktober 2014 fandt høringerne for myndigheden i plenum sted. Den 9. december 2014 godkendte konkurrencemyndigheden som et led i sine beslutninger afgørelsesudkastet, og ved afgørelse nr. 13 af 14. april 2015 fastslog konkurrencemyndigheden, at den indstævnte sammen med andre virksomheder indgik konkurrencebegrænsende aftaler med henblik på at fordreje eller hindre konkurrencen på markedet ved at fastsætte salgs-/videresalgsprisen af leverandørers produkter, hvilket udgør en overtrædelse af artikel 5, stk. 1, i lov nr. 21/1996 om konkurrence og artikel 101, stk. 1, TEUF; konkurrencemyndigheden pålagde en bøde på 2 324 484 rumænske lei (RON), svarende til 0,55% af omsætningen for år 2013.
- 3 Den indstævnte virksomhed anlagde sag ved Curtea de Apel București – Secția a VIII-a de contencios administrativ și fiscal (appeldomstolen i Bukarest – Ottende Afdeling for forvaltnings- og skatteretlige sager) med påstand om annullation af den del af afgørelsen, der vedrørte virksomheden. Først og fremmest fremsatte den indstævnte virksomhed, ud over andre anbringender vedrørende lovligheden, som ikke blev vurderet af den realitetsbehandlende ret, indsigelse om forældelse af beføjelsen til at pålægge sanktionen.
- 4 Ved dom af 19. januar 2016 fastslog Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest), at konkurrencemyndighedens beføjelse til at pålægge den administrative sanktion var forældet, og annullerede konkurrencemyndighedens afgørelse nr. 13 af 14. april 2015 hvad angår den del, der vedrørte den indstævnte virksomhed, hvorefter virksomheden blev fritaget fra at betale bøden.
- 5 Den realitetsbehandlende ret lagde til grund for denne afgørelse, at forældelsesfristen på fem år ifølge artikel 61, stk. 1, litra b), i lov nr. 21/1996 om konkurrence løb fra og med den 15. juli 2009, dvs. den dato, hvor den indstævnte ifølge konkurrencemyndighedens undersøgelser udviste den sidste

konkurrencebegrænsende adfærd, og at forældelsen blev afbrudt den 7. september 2009, da myndigheden besluttede at indlede undersøgelsen, hvorved en ny frist på fem år blev påbegyndt.

- 6 Den realitetsbehandlende ret fandt, at artikel 62, stk. 1, i lov nr. 21/1996 om konkurrence, hvorefter forældelsesfristen afbrydes, »hver gang konkurrencemyndigheden tager skridt til at foretage en forhåndsvurdering eller indlede en undersøgelse vedrørende en specifik overtrædelse«, skal fortolkes strengt, og at de i lovbestemmelsens stk. 2 angivne eksempler på skridt kun kan fortolkes som et supplement og støtte til stk. 1, idet der ikke kan tages afstand fra den af lovgiver vedtagne definition af tilfældene af afbrydelse. Som en konsekvens heraf blev konkurrencemyndighedens foranstaltninger efter indledningen af undersøgelsen ikke betragtet som skridt, der afbryder forældelsen.
- 7 Den realitetsbehandlende ret fastslog, at artikel 25 i forordning (EF) nr. 1/2003 ikke fandt anvendelse, fordi den alene vedrører tilfælde, hvor Kommissionen indleder en undersøgelse.
- 8 Appeldomstolen konstaterede, at forældelsesfristen udløb den 7. september 2014, således at myndighedens beføjelse til at pålægge sanktionen var forældet, da myndigheden traf sin foranstaltning den 9. december 2014 og sin afgørelse den 14. april 2015.
- 9 Konkurrencemyndigheden har iværksat appel til prøvelse af appeldomstolens dom ved den forelæggende ret og gjort gældende, at den nævnte realitetsbehandlende ret fejlagtigt havde lagt til grund, at datoen for den sidste konkurrencebegrænsende adfærd udvist af Whiteland Import Export SRL var den 15. juli 2009, og ikke den 31. december 2009, og at den havde anlagt en fejlagtig fortolkning af bestemmelserne om afbrydelse af forældelsesfristerne i lov nr. 21/1996.

#### **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 10 Ifølge konkurrencemyndigheden omfatter de skridt, der afbryder forældelsesfristen, enhver proceduremæssig foranstaltning, som træffes for at undersøge en overtrædelse, således at beslutningen om at indlede en undersøgelse ikke udgør det sidste skridt, som afbryder forældelsesfristen. Udtrykket »tage skridt til at indlede en undersøgelse« i lovens artikel 62, stk. 1, kan ikke opfattes således, at det kun vedrører udstedelse af beslutningen om at indlede undersøgelsen, fordi udtrykket henviser til en egentlig undersøgelse vedrørende overtrædelser, og endvidere indeholder fortegnelsen i lovens artikel 62, stk. 2, blot en række eksempler på de skridt, der afbryder forældelsesfristen, idet fortegnelsen ikke er udtømmende; dette bestyrkes af, at fortegnelsen i artikel 62, stk. 2, er efterstillet udtrykket »hovedsageligt«.
- 11 Den fortolkning, ifølge hvilken beslutningen om at indlede undersøgelsen udgør det sidste skridt, der afbryder forældelsesfristen for pålæggelse af sanktioner,

indebærer en uensartet anvendelse af de relevante nationale og EU-retlige bestemmelser. Såfremt Europa-Kommissionen selv havde undersøgt den omhandlede overtrædelse af artikel 101 TEUF, ville tilfældene af afbrydelse af forældelsen have været reguleret af artikel 25 i forordning (EF) nr. 1/2003, hvorefter forældelsesfristen afbrydes, såfremt der tages skridt til at undersøge overtrædelsen.

- 12 Konkurrencemyndigheden har derfor anmodet den forelæggende ret om at forelægge Domstolen et præjudicielt spørgsmål, hvis relevans begrundes i, at virkeliggørelsen af traktatens mål forudsætter, at de EU-retlige bestemmelser anvendes effektivt og ensartet overalt i Unionen.
- 13 Efter konkurrencemyndighedens opfattelse er den af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) anlagte fortolkning af de nationale bestemmelser om forældelse af beføjelsen til at pålægge sanktioner på konkurrenceområdet til hinder for den effektive virkning af traktatens konkurrenceregler.
- 14 Endvidere er den præjudicielle forelæggelse for Domstolen hensigtsmæssig, fordi ti appeller er blevet iværksat ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) som følge af afgørelse nr. 13 af 14. april 2015; i fem af disse er det blevet konstateret, at beføjelsen til at pålægge sanktionen er forældet, hvorimod den anfægtede afgørelse er blevet stadfæstet i de øvrige fem.
- 15 Whiteland Import Export SRL er af den opfattelse, at artikel 25 i forordning (EF) nr. 1/2003 kun finder anvendelse i tilfælde af sanktioner pålagt af Kommissionen i medfør af artikel 101 TEUF og 102 TEUF, og ikke i tilfælde af sanktioner pålagt af de nationale konkurrencemyndigheder. I konsekvens heraf skal anmodningen om præjudiciel afgørelse afvises, fordi den vedrører fortolkningen af en række nationale bestemmelser og ikke EU-retten. Endvidere udgør de omhandlede bestemmelser ikke materielle bestemmelser, som kan være genstand for harmonisering i Unionen, men processuelle bestemmelser, som udelukkende henhører under den nationale retsorden.
- 16 Ifølge den indstævnte er den omstændighed, at forordning (EF) nr. 1/2003 ikke nævner sanktioner pålagt af en national konkurrencemyndighed i medfør af artikel 101 TEUF, netop udtryk for princippet om medlemsstaternes procesautonomi.
- 17 Hvad angår sanktioner er det på nuværende tidspunkt ikke nødvendigt at tilpasse de nationale lovbestemmelser til EU-retten, fordi de nationale konkurrencemyndigheder udelukkende handler på grundlag af den nationale retsorden.

### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 18 Den forelæggende ret bemærker, at den skal træffe en endelig afgørelse i søgsmålet, der ifølge de nationale retsregler ikke kan appelleres.

- 19 Retten tilføjer, at vurdering af spørgsmålet kræver endegyldig afklaring af, hvorvidt den foreliggende sag omfattes af artikel 61 og 62 i lov nr. 21/1996 om konkurrence ifølge den af den realitetsbehandlende ret anlagte fortolkning, dvs. at forældelsesfristen i henhold til artikel 61 afbrydes, hver gang konkurrencemyndigheden tager skridt til at foretage en forhåndsvurdering eller indlede en undersøgelse vedrørende en specifik overtrædelse, eller hvorvidt disse artikler, også i lyset af den anmodede fortolkning af artikel 4, stk. 3, TEU, og artikel 101, stk. 1, TEUF, skal fortolkes på en måde, som er konform med bestemmelserne i artikel 25, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1/2003, således at forældelsesfristen afbrydes, hver gang der tages skridt til at undersøge eller forfølge en overtrædelse.
- 20 Forordning (EF) nr. 1/2003 regulerer udtrykkeligt hverken forældelsesfristerne for pålæggelse af sanktioner fra medlemsstaternes konkurrencemyndigheder inden for rammerne af deres undersøgelser eller afbrydelsen af disse frister; det er kun med henvisning til afbrydelsen af forældelsesfristerne for foranstaltninger, som henhører under Kommissionens kompetence, at forordningens artikel 25, stk. 3, bestemmer, at forældelsesfristen afbrydes, hver gang en national konkurrencemyndighed tager skridt til at undersøge eller forfølge en overtrædelse.
- 21 Under disse omstændigheder bemærker den forelæggende ret for det første, at det kan hævdes, at medlemsstaterne på grundlag af princippet om procesautonomi frit kan regulere aspekterne vedrørende forældelsesfristerne for de nationale konkurrencemyndigheders pålæggelse af sanktioner.
- 22 Efter henvisning til artikel 4, stk. 3, TEU, 1., 8. og 11. betragtning til forordning nr. 1/2003, præmis 20-22 i Domstolens dom af 11. juni 2009, X, C-429/07, artikel 35, stk. 1 i forordning nr. 1/2003 og præmis 19-24 i Domstolens dom af 14. juni 2011, Pfleiderer, C-360/09, konkluderer den forelæggende ret for det andet, at de af medlemsstaterne fastsatte procedureregler ikke må undergrave formålet med forordning nr. 1/2003, dvs. at sikre, at konkurrencemyndighederne anvender artikel 101 TEUF og 102 TEUF effektivt, og at samarbejdsmekanismerne mellem Kommissionen, de nationale konkurrencemyndigheder og de nationale domstole udspringer af princippet om loyalt samarbejde.
- 23 Kassationsdomstolen bemærker, at den omhandlede artikel 61 og 62 (tidligere artikel 58 og 59) er blevet indført i lov nr. 21/1996 ved Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2003 (lovdekret nr. 121/2003) med det formål, som anført i lovdekretets præambel, at gennemføre Unionens konkurrenceregler og opnå en foreløbig afslutning af forhandlingerne vedrørende kapitlet om konkurrencepolitik. Med hensyn til afbrydelsen af forældelsesfristen fastsætter disse artikler imidlertid, at forældelsesfristen afbrydes, hver gang konkurrencemyndigheden tager skridt til at foretage en forhåndsvurdering eller indlede en undersøgelse, selv om EU-retten henviser til ethvert skridt, som Kommissionen eller en medlemsstats konkurrencemyndighed tager til at undersøge eller forfølge en overtrædelse.

- 24 I denne sammenhæng bemærker kassationsdomstolen, at den omhandlede artikel 61 og 62 efter den anfægtede afgørelse er blevet ændret ved Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (lovdekret nr. 31/2015), således at den sidstnævnte artikel, som under tiden er blevet til lovens artikel 64, fastsætter, at »forældelsesfristen afbrydes, hver gang konkurrencemyndigheden tager skridt til at foretage en forhåndsvurdering eller undersøge en overtrædelse«. Det fremgår af begrundelsen for dette lovdekret, at ændringerne var påkrævet, fordi det var »nødvendigt at træffe hasteforanstaltninger for at tilpasse den nationale retlige ramme med det formål, at konkurrencemyndigheden fuldstændigt opfylder sine forpligtelser over for Europa-Kommissionen og de øvrige nationale konkurrencemyndigheder i kraft af forordning (EF) nr. 1/2003«, mens ændringerne og tilføjelserne i artikel 61 og 62 »siger mod at undgå, at forældelsen af konkurrencemyndighedens beføjelse til at træffe foranstaltninger forveksles med forældelsen af konkurrencemyndighedens beføjelse til at pålægge sanktioner«.
- 25 Spørgsmålet om en fortolkning af de nationale bestemmelser om afbrydelse af forældelsesfristerne, der er konform med bestemmelserne i forordning (EF) nr. 1/2003 for så vidt angår Kommissionens kompetence, har desto højere relevans, fordi medlemsstaternes konkurrencemyndigheder i medfør af artikel 11, stk. 6, i forordning (EF) nr. 1/2003 mister deres kompetence til at anvende traktatens artikel 101 og 102, når Kommissionen indleder en procedure med henblik på vedtagelse af en beslutning, selv om en medlemsstats konkurrencemyndighed allerede er ved at behandle en sag, og forældelsesfristen for Kommissionens pålæggelse af bøder eller tvangsbøder afbrydes i overensstemmelse med forordningens artikel 25, stk. 3, hver gang Kommissionen eller en national konkurrencemyndighed tager skridt til at undersøge eller forfølge en overtrædelse.
- 26 Den af den realitetsbehandlende ret anlagte strenge fortolkning kan bevirke en uensartet anvendelse af konkurrencereglerne afhængigt af, om undersøgelsen indledes af Kommissionen eller en national konkurrencemyndighed.
- 27 Med henvisning til den afvigende praksis ved de realitetsbehandlende retter på dette område, og idet de i artikel 267 TEUF og Domstolens praksis fastsatte betingelser for forelæggelse er opfyldt, ønsker kassationsdomstolen oplyst, om de nationale retter kan fortolke den nationale bestemmelse ordret, eller om retterne i henhold til artikel 4, stk. 3, TE[U] har pligt til, hvis konkurrencemyndigheden pålægger en sanktion i henhold til artikel 101 TEUF, at anlægge en udvidende fortolkning af den nationale lov i forhold til den, som fremgår af lovgivers ordvalg, idet denne fortolkning skal være konform med artikel 25, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1/2003.