

Asia C-308/09**Unionin tuomioistuimen työjärjestyksen 98 artiklan 1 kohdan mukainen
ennakkoratkaisupyynnön tiivistelmä****Jättämispäivä:**

15.4.2019

Ennakkoratkaisupyynnön esittänyt tuomioistuin:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Romania)

Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevan päätöksen tekemispäivä:

14.2.2019

Valittaja:

Consiliul Concurenței

Vastapuoli:

Whiteland Import Export SRL

Pääasian kohde

Consiliul Concurențeiin (kilpailuviranomainen, Romania) Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscaliiin (ylin oikeus – hallinnollisten ja vero-oikeudellisten riita-asioiden jaosto, Romania, jäljempänä ylin oikeus) tekemä valitus siviilituomiosta, jossa Curtea de Apel București (Bukarestin ylioikeus, Romania) hyväksyi Whiteland Import Export SRL -yhtiön hallinnollisen kanteen ja kumosi kilpailuviranomaisen 14.4.2014 tekemän päätöksen nro 13 Whiteland Import Exportia koskevilta osin.

Ennakkoratkaisupyynnön kohde ja oikeudellinen perusta

Kansallinen tuomioistuin pyytää SEUT 267 artiklan nojalla SEU 4 artiklan 3 kohdan ja SEUT 101 artiklan tulkintaa selvittäääkseen, sopivatko kyseisten perussopimusten säännösten kanssa yhteen tietyt kansallisen lainsäädännön säännökset, joiden mukaan ainoastaan kilpailunvastaista menettelytapaa koskevan tutkinnan käynnistävä virallinen toimenpide on vanhentumisen katkaiseva

toimenpide mutta muut saman menettelyn kuluessa tehdyt toimenpiteet eivät tällaisia ole.

Ennakkoratkaisukysymys

Onko SEU 4 artiklan 3 kohtaa ja SEUT 101 artiklaa tulkittava siten, että niissä jäsenvaltioiden tuomioistuimet velvoitetaan tulkitsemaan hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevan kilpailuviranomaisen oikeuden vanhentumista koskevia kansallisia säännöksiä asetuksen (EY) N:o 1/2003 25 artiklan 3 kohdan mukaisesti ja että ne ovat esteenä kansallisen oikeuden säännöksen tulkinnalle siten, että vanhentumisen katkaisevalla toimenpiteellä tarkoitetaan ainoastaan kilpailuvastaista menettelytapaa koskevan tutkinnan käynnistävää virallista toimenpidettä ilman, että myöhemmät kyseistä tutkintaa varten tehdyt toimet kuuluvat samojen vanhentumisen katkaisevien tointen piiriin?

Unionin oikeussäännöt, joihin viitataan

SEUT 4 artiklan 3 kohta ja SEUT 101 artiklan 1 kohta

Perustamissopimuksen 81 ja 82 artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 25 artikla

Kansalliset oikeussäännöt, joihin viitataan

Romanian virallisessa lehdessä (Monitorul Oficial), osa I, nro 742, 16.8.2005 uudelleen julkaistun kilpailulain nro 21/1996 (Legea concurenței nr. 21/1996) 5 §:n 1 momentti sekä 58 ja 59 § sellaisina kuin ne olivat voimassa tosiseikkojen tapahtuma-aikaan. Lisäksi samoihin säännöksiin viitataan sellaisina kuin ne olivat voimassa silloin, kun riidanalainen päätös tehtiin ja alemman oikeusasteen tuomioistuin tarkasteli sitä, toisin sanoen kun niistä oli lakimuutoksen jälkeen ja 3.4.2014 Romanian virallisessa lehdessä, osa I, nro 240, uudelleen julkaistuna tullut kyseisen lain 5 §:n 1 momentti sekä 61 ja 62 §, ja sellaisina kuin ne ovat voimassa nykyään, alemman oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisun jälkeen, toisin sanoen kun niistä on lakimuutoksen jälkeen ja 29.2.2016 Romanian virallisessa lehdessä, osa I, nro 153, uudelleen julkaistuna tullut kyseisen lain 5 §:n 1 momentti sekä 63 ja 64 §. Mainitussa 5 §:ssä säädetään muun muassa kiellosta, jonka mukaan yritykset eivät saa tehdä sopimuksia, joiden tarkoituksena on rajoittaa, estää tai vääristää kilpailua Romanian markkinoilla tai joista seuraa, että kilpailu niillä rajoittuu, estyy tai vääristyy, erityisesti sopimuksia, joissa suoraan tai välillisesti sovitaan myynti- tai ostohinnoista. Kilpailuviranomaisen oikeus määrätä vastapuolena olevalle Whiteland Import Exportille määrättyjen kaltaisia seuraamuksia vanhentuu lain 58 §:n (sittemmin 61 §, nykyinen 63 §) 1 momentin b kohdan mukaan viiden vuoden kuluttua; saman pykälän 2 momentin mukaan kyseinen määräaika alkaa kulua viimeisimmästä kyseessä olevasta

kilpailunvastaisesta teosta tai tapahtumasta. Lain 59 §:ssä (sittemmin 62 §) säädettiin, että mikä tahansa toimenpide, johon kilpailuviranomainen on ryhtynyt jotakin nimenomaista lain rikkomista koskevaa alustavaa tarkastelua tai tällaista rikkomista koskevan tutkinnan käynnistämistä varten, katkaisee vanhentumisajan kulumisen; tällaisia toimenpiteitä ovat muun muassa tietopyynnöt, tutkinnan käynnistämistä koskeva määräys ja tuomioistuimenmenettelyjen käynnistäminen. Samassa pykälässä, josta on lain nykyisessä versiossa tullut 64 §, säädetään nyt, että ”kaikki toimenpiteet, joihin kilpailuviranomainen on ryhtynyt lain rikkomista koskevaa alustavaa tarkastelua tai sellaisen tutkintaa varten, katkaisevat vanhentumisajan kulumisen”; tällaisiin toimenpiteisiin kuuluvat erityisesti tietopyynnöt, tutkinnan aloittamista koskeva määräys, tarkastusten suorittaminen ja tutkintaraportin tiedoksianto.

Yhteenveto tosiseikoista ja menettelystä pääasiassa

- 1 Romanian kilpailuviranomainen käynnisti 7.9.2009 viran puolesta neljä markkinatutkimusta, joissa oli kyse useiden yritysten – muun muassa vastapuolena olevan Whiteland Import Export SRL -yhtiön – harjoittamasta elintarvikkeiden vähittäismyynnistä.
- 2 Kilpailuviranomainen antoi 12.8.2014 vastapuolelle tiedoksi tutkintaraportin, ja kilpailuviranomaisessa järjestettiin 23.10.2014 kuulemiset täysistunnossa. Kilpailuviranomainen hyväksyi 9.12.2014 omassa päätöksentekomenettelyssään päätösluonnoksen ja vahvisti 14.4.2015 tekemällään päätöksellä nro 13, että Whiteland Import Export SRL oli yhdessä muiden yritysten kanssa tehnyt kilpailunvastaisia sopimuksia vääristääkseen tai estääkseen kilpailua markkinoilla vahvistamalla toimittajien noudattamia tuotteiden myynti- tai jälleenmyyntihintoja kilpailulain nro 21/1996 5 §:n 1 momentin ja SEUT 101 artiklan 1 kohdan vastaisesti; näin ollen se määräsi kyseiselle yritykselle 2 324 484 Romanian leun (RON) seuraamusmaksun (0,55 prosenttia yrityksen vuoden 2013 liikevaihdosta).
- 3 Whiteland Import Export nosti päätöksestä kanteen Bukarestin ylioikeuden hallinnollisia ja vero-oikeudellisia riita-asioita käsittelevässä VIII jaostossa ja vaati päätöksen kumoamista itseään koskevilta osin. Se esitti ensisijaisesti, yhdessä useiden sellaisten laillisuusväitteiden kanssa, joita asiaa ensimmäisenä oikeusasteena käsittelevä tuomioistuin ei tutkinut, seuraamuksen määräämisoikeuden vanhentumista koskevan prosessiväitteen.
- 4 Bukarestin ylioikeus vahvisti 19.1.2016 antamassaan tuomiossa, että kilpailuviranomaisen oikeus määrätä hallinnollinen seuraamus oli vanhentunut, ja määräsi, että kilpailuviranomaisen 14.4.2015 tekemä päätös nro 13 oli kumottava kantajaa koskevilta osin niin, että kantaja vapautui maksamasta sakkoa.
- 5 Alemman oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että kilpailulain nro 21/1996 61 §:n 1 momentin b kohdan mukainen viiden vuoden vanhentumisaika alkoi kulua 15.7.2009, jolloin kantajan viimeinen kilpailunvastainen teko kilpailuviranomaisen mukaan tapahtui, ja että kyseinen määräaika katkaistiin

7.9.2009 tutkinnan käynnistämistä koskevalla määräyksellä, mistä käynnistyi siis uusi viiden vuoden määräaika.

- 6 Alemman oikeusasteen tuomioistuin katsoi, että kilpailulain nro 21/1996 62 §:n 1 momenttia, jonka mukaan ”mikä tahansa toimenpide, johon kilpailuviranomainen on ryhtynyt jotakin nimenomaista lain rikkomista koskevaa alustavaa tarkastelua tai tällaista rikkomista koskevan tutkinnan käynnistämistä varten”, vaikuttaa siten, että se katkaisee vanhentumisajan kulumisen, on tulkittava suppeasti ja että sen 2 kohdassa esimerkinomaisesti lueteltuja toimenpiteitä voidaan tulkita ainoastaan 1 kohtaa täydentävinä ja sitä tukevinä, koska lainsäätäjän katkeamistapauksille antamasta määritelmästä ei voida poiketa. Näin ollen tutkinnan käynnistämistä seuranneilla kilpailuviranomaisen toimilla ei katsottu olleen vanhentumisen katkaisevaa vaikutusta.
- 7 Alemman oikeusasteen tuomioistuin katsoi, ettei tapaukseen voida soveltaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 25 artiklaa, koska se koskee ainoastaan tapauksia, joissa komissio käynnistää tutkinnan.
- 8 Ylioikeus totesi, että vanhentumisaika päättyi 7.9.2014 niin, että valittajan oikeus määrätä seuraamus oli vanhentunut 9.12.2014 käydyin päätösneuvottelun ajankohtana ja 14.4.2015 tehdyn päätöksen tekohetkellä.
- 9 Kun otetaan huomioon, että alemman oikeusasteen tuomioistuin katsoi virheellisesti, että Whiteland Import Export SRL:n viimeisimmän kilpailunvastaisen teon ajankohta oli 15.7.2009 eikä 31.12.2009, ja että se tulkitsi virheellisesti lain nro 21/1996 vanhentumisen katkaisemista koskevia säännöksiä, kilpailuviranomainen valitti Bukarestin ylioikeuden tuomiosta ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen.

Pääasian asianosaisten keskeiset perustelut

- 10 Kilpailuviranomaisen mukaan vanhentumisajan katkaisevia toimenpiteitä ovat kaikki menettelyä koskevat toimenpiteet, joihin on ryhdytty rikkomisen toteamiseksi, eikä tutkinnan käynnistämismääräys näin ollen ole viimeinen vanhentumisajan katkaiseva toimenpide. Lain 62 §:n 1 momentin sanamuotoa ”tutkinnan käynnistämistä varten” ei voida ymmärtää niin, että se viittaisi ainoastaan tutkinnan käynnistämistä koskevaan määräykseen, koska sanamuodolla tarkoitetaan varsinaista lain rikkomista koskevaa tutkintaa, ja lain 62 §:n 2 momentissa tarkoitettujen vanhentumisajan katkaisevien toimenpiteiden luetellaan esimerkinomaisesti eikä tyhjentävästi: tästä todistaa muun muassa se, että 62 §:n 2 momentissa käytetään kyseisen luettelon edellä ilmaisua ”erityisesti”.
- 11 Näin ollen tulkinta, jonka mukaan tutkinnan käynnistämistä koskeva määräys on viimeinen oikeuksien lakkaamiseen johtavan vanhentumisen katkaiseva toimenpide, johtaa asiaa koskevien kansalliseen ja eurooppalaisten säännösten epäyhdenmukaiseen soveltamiseen. Jos Euroopan komissio olisi itse tutkinut kyseistä SEUT 101 artiklan rikkomista, vanhentumisen katkaisemiseen olisi

sovellettu tapauksia, joista säädetään asetuksen (EY) N:o 1/2003 25 artiklassa, jonka mukaan toimia, jotka katkaisevat vanhentumisajan kulumisen, ovat kaikki rikkomisen tutkintaa varten toteutetut toimet.

- 12 Tämän vuoksi kilpailuviranomainen pyysi ennakkoratkaisupyynnön esittänyttä tuomioistuinta esittämään unionin tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön, joka voitaisiin sen mukaan ottaa tutkittavaksi sillä perusteella, että perussopimuksen tavoitteiden toteutuminen edellyttää, että unionin oikeussääntöjä sovelletaan tehokkaasti ja samoin vaikutuksin koko unionin alueella.
- 13 Kilpailuviranomaisen mukaan tulkinta, jonka Bukarestin ylioikeus on antanut kansallisille kilpailuoikeudellisten seuraamusten määräämisoikeuden vanhentumista koskeville säännöksille, on esteenä perussopimuksessa vahvistettujen kilpailusääntöjen tehokkaalle vaikutukselle.
- 14 Ennakkoratkaisupyynnön olisi lisäksi tarpeen siksi, että 14.4.2015 tehdyn päätöksen nro 13 jälkeen Bukarestin ylioikeuden käsiteltäväksi on kilpailuviranomaisen mukaan saatettu 10 asiaa, joista viidessä seuraamuksen soveltamista koskevan oikeuden on todettu vanhentuneen, kun taas viidessä muussa riidanalainen päätös on vahvistettu.
- 15 Whiteland Import Export SRL katsoo, että asetuksen (EY) N:o 1/2003 25 artiklaa sovelletaan ainoastaan tapaukseen, jossa komissio määrää seuraamuksia SEUT 101 ja 102 artiklan perusteella – ei siis tapauksiin, jossa kansalliset kilpailuviranomaiset määräävät seuraamuksia. Näin ollen unionin tuomioistuimelle esitettävä ennakkoratkaisupyynnön on jätettävä tutkimatta, koska se koskee eräiden kansallisten säädösten eikä unionin oikeuden tulkintaa. Kyseiset kansalliset säännökset eivät sitä paitsi Whiteland Import Exportin mukaan ole aineellisoikeudellisia sääntöjä, joita voitaisiin unionin tasolla jollakin tavoin yhdenmukaistaa, vaan prosessioikeudellisia sääntöjä, jotka kuuluvat yksinomaan kansallisen oikeuden alaan.
- 16 Whiteland Import Exportin mukaan se, ettei asetuksessa (EY) N:o 1/2003 mainita seuraamuksia siitä, että kansallinen kilpailuviranomainen soveltaa SEUT 101 artiklaa, on nimenomaan osoitus jäsenvaltioiden prosessiautonomian periaatteesta.
- 17 Sen mukaan seuraamusten osalta ei tällä hetkellä ole tarpeellista sovittaa kansallisen lainsäädännön säännöksiä unionin sääntöjen mukaisiksi, koska kansalliset kilpailuviranomaiset toimivat yksinomaan kansallisen lainsäädännön säännösten perusteella.

Tiivistelmä ennakkoratkaisupyynnön perusteista

- 18 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että kun se ratkaisee valituksen, sen on tehtävä lopullinen päätös, johon ei kansallisen lainsäädännön mukaan ole mahdollista hakea muutosta.

- 19 Kyseinen tuomioistuin katsoo, että sen on valitusta tarkastellessaan lopullisesti ratkaistava, sovelletaanko nyt tarkasteltavaan tapaukseen kilpailulain nro 21/1996 61 ja 62 §:ää alemman oikeusasteen tuomioistuimen omaksumassa mielessä, toisin sanoen siten, että kaikki toimenpiteet, joihin kilpailuviranomainen on ryhtynyt jotakin nimenomaista lain rikkomista koskevaa alustavaa tarkastelua tai tällaista rikkomista koskevan tutkinnan käynnistämistä varten, katkaisevat 61 §:n mukaisen vanhentumisajan, vai onko kyseisiä pykäläiä myös SEU 4 artiklan 3 kohdan ja SEUT 101 artiklan 1 kohdan tulkinnan valossa sovellettava yhdenmukaisesti asetuksen (EY) N:o 1/2003 25 artiklan kanssa, jonka mukaan vanhentumisajan katkaisevat kaikki toimet rikkomisen tutkinnan tai rikkomista koskevan menettelyn aloittamiseksi.
- 20 Asetuksessa (EY) N:o 1/2003 ei säädetä nimenomaisesti jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten itse suorittamansa tutkinnan yhteydessä määrittämiä seuraamuksia koskevasta vanhentumisajasta eikä tällaisen vanhentumisajan katkaisemisesta; asetuksessa säädetään ainoastaan komission toimivallan alaan kuuluvan vanhentumisajan katkaisemisesta, josta todetaan 25 artiklan 3 kohdassa, että kaikki jäsenvaltion kilpailuviranomaisen suorittamat toimet rikkomisen tutkinnan tai rikkomista koskevan menettelyn aloittamiseksi katkaisevat vanhentumisajan.
- 21 Tällaisissa olosuhteissa ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa ensinnäkin, että voidaan katsoa, että prosessiautonomian periaatteen nojalla jäsenvaltiot ovat vapaita sääntelemään kansallisen kilpailuviranomaisen määrittämiä seuraamuksia koskevaan vanhentumisaikaan liittyviä seikkoja.
- 22 Toisaalta, palautettuaan mieleen SEUT 4 artiklan 3 kohdan, asetuksen (EY) N:o 1/2003 johdanto-osan 1, 8 ja 11 perustelukappaleen, unionin tuomioistuimen 11.6.2009 antaman tuomion X (C-429/07) 20–22 kohdan, asetuksen (EY) N:o 1/2003 35 §:n 1 kohdan ja unionin tuomioistuimen 14.6.2011 antaman tuomion Pfeleiderer (C-360/09) 19–24 kohdan, tässä järjestyksessä, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että jäsenvaltioiden määrittämät menettelysäännöt eivät saa vaarantaa asetuksen (EY) N:o 1/2003 tavoitetta, joka on taata, että kilpailuviranomaiset panevat SEUT 101 ja 102 artiklan kilpailusäännöt tehokkaasti täytäntöön, ja että komission, kansallisten kilpailuviranomaisten ja kansallisten tuomioistuinten yhteistyömekanismit ovat vilpittömän yhteistyön yleisperiaatteen soveltamisalan mukaisia.
- 23 Ylin oikeus huomauttaa, että kyseiset 61 ja 62 § (entiset 58 ja 59 §) lisättiin lakiin nro 21/1996 hallituksen kiireellisellä asetuksella (Ordonanța de urgență a Guvernului) nro 121/2003, jonka tarkoituksena – kuten sen johdanto-osasta käy ilmi – oli panna täytäntöön kilpailua koskeva yhteisön säännöstö ja saada kilpailupolitiikkaa koskevat neuvottelut väliaikaisesti päätökseen. Vanhentumisajan katkeamisen osalta kyseisissä säännöksissä kuitenkin säädettiin, että katkeamisen aiheuttavat kaikki kilpailuviranomaisen toimenpiteet, joiden tarkoituksena on alustava tarkastelu tai tutkinnan käynnistäminen, vaikka unionin oikeussäännöissä viitataan kaikkiin komission tai jäsenvaltion

kilpailuviranomaisen suorittamiin toimiin rikkomisen tutkinnan tai rikkomista koskevan menettelyn aloittamiseksi.

- 24 Tässä yhteydessä ylin oikeus huomauttaa, että riidanalaisen päätöksen seurauksena kyseisiä 61 ja 62 §:ää muutettiin hallituksen kiireellisellä asetuksella (Ordonanța de urgență a Guvernului) nro 31/2015, ja nykyään jälkimmäisessä pykälässä, josta on sittemmin tullut lain 64 §, säädetään, että ”kaikki toimenpiteet, joihin kilpailuviranomainen on ryhtynyt lain rikkomista koskevaa alustavaa tarkastelua tai rikkomisen tutkintaa varten, katkaisevat vanhentumisajan kulumisen”. Kyseisen asetuksen perusteluissa todettiin, että muutokset olivat tarpeen, koska oli ”säädetävä kiireellisesti valtakunnallinen sääntelykehys, joka takaa, että kilpailuviranomainen noudattaa täysimääräisesti velvoitteitaan Euroopan komissioon ja kansallisiin kilpailuviranomaisiin nähden neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 nojalla”, kun taas 61 ja 62 §:ään tehtyjen muutosten ja täydennysten osalta todettiin, että niiden ”tarkoituksena on välttää kanneoikeuden vanhentumista ja kilpailuviranomaisen seuraamuksien määräämistä koskevan oikeuden vanhentumista koskevia sekaannuksia”.
- 25 Kysymys, joka koskee vanhentumisajan katkeamista koskevien kansallisten säännösten tulkintaa asetuksessa (EY) N:o 1/2003 komission osalta säädetyn mukaisesti, nousee esiin sitäkin suuremmalla syyllä, kun ajatellaan, että asetuksen (EY) N:o 1/2003 11 artiklan 6 kohdan mukaan silloin, kun komissio aloittaa päätökseen tähtäävän menettelyn, jäsenvaltioiden kilpailuviranomaiset menettävät toimivaltansa SEUT 101 ja 102 artiklan määräysten soveltamiseen siinäkin tapauksessa, että jäsenvaltion kilpailuviranomainen käsittelee jo asiaa, ja saman asetuksen 25 artiklan 3 kohdan mukaan kaikki komission tai jäsenvaltion kilpailuviranomaisen suorittamat toimet rikkomisen tutkinnan tai rikkomista koskevan menettelyn aloittamiseksi katkaisevat sakkojen ja uhkasakkojen määräämiseen sovellettavan vanhentumisajan.
- 26 Alemman oikeusasteen tuomioistuimen omaksuman suppean tulkinnan seurauksena kilpailuoikeudellisia säännöksiä saatetaan soveltaa epäyhdenmukaisesti sen mukaan, onko tutkinta komission vai kansallisen kilpailuviranomaisen käynnistämä.
- 27 Ylin oikeus viittaa alempien oikeusasteiden tuomioistuinten epäyhdenmukaiseen oikeuskäytäntöön asiassa ja toteaa, että SEUT 267 artiklassa ja unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistetut ennakkoratkaisupyynnön esittämisen edellytykset täyttyvät; näin ollen se katsoo, että on selvittävä, voiko kansallinen tuomioistuin tulkita kansallista oikeussääntöä kirjaimellisesti vai velvoittaako SEUT 4 artiklan 3 kohta sitä, siinä tapauksessa, että kilpailuviranomainen määrää SEUT 101 artiklan mukaisen seuraamuksen, antamaan kansalliselle lainsäädännölle laajemman merkityksen kuin se, joka lainsäätäjän käyttämistä sanamuodoista ilmenee, eli tulkinnan, joka on yhdenmukainen asetuksen (EY) N:o 1/2003 25 artiklan 3 kohdan kanssa.