

**Zaak C-308/09****Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

15 april 2019

**Verwijzende rechter:**

Înalta Curte de Casație și Justiție (Roemenië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

14 februari 2019

**Verzoeker tot cassatie/verweerder in eerste aanleg:**

Consiliul Concurenței

**Verweerster in cassatie/verzoekster in eerste aanleg:**

Whiteland Import Export SRL

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Door Consiliul Concurenței (Roemeense mededingingsautoriteit; hierna: „mededingingsautoriteit”) bij Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal (hoogste rechterlijke instantie – afdeling bestuursrechtelijke en fiscale geschillen, Roemenië) ingesteld cassatieberoep tegen het civiele vonnis van Curtea de Apel București (bestuursrechter in eerste aanleg Boekarest, Roemenië), waarbij het door Whiteland Import Export SRL (hierna: „Whiteland” of „de onderneming”) ingestelde administratief beroep werd toegewezen en besluit nr. 13 van de mededingingsautoriteit van 14 april 2014 nietig werd verklaard, voor zover dat betrekking heeft op de onderneming.

**Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing**

Het Hof wordt krachtens artikel 267 VWEU verzocht om uitlegging van artikel 4, lid 3, VEU en artikel 101 VWEU teneinde te kunnen vaststellen of deze bepalingen zich verzetten tegen een nationale regeling volgens welke de verjaring

uitsluitend wordt gestuit door de formele instelling van een onderzoek naar mededingingsverstoringe praktijken, en niet door de daarop volgende handelingen in die procedure.

### **Prejudiciële vraag**

Moeten artikel 4, lid 3, VEU en artikel 101 VWEU aldus worden uitgelegd dat zij de rechterlijke instanties van de lidstaten ertoe verplichten om de nationale regelgeving waarbij de verjaring wordt geregeld van het recht van de mededingingsautoriteit om administratieve sancties op te leggen, uit te leggen in overeenstemming met artikel 25, lid 3, van verordening (EG) nr. 1/2003, en eraan in de weg staan dat een bepaling van nationaal recht aldus wordt uitgelegd dat de verjaring uitsluitend wordt gestuit door de formele instelling van een onderzoek naar een mededingingsverstoringe praktijk, terwijl de handelingen die daarna in het kader van dit onderzoek worden verricht niet kunnen worden aangemerkt als handelingen die de verjaring stuiten?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Artikel 4, lid 3, VEU en artikel 101, lid 1, VWEU

Artikel 25 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

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Legea concurenței nr. 21/1996 (mededingingswet; hierna: „wet nr. 21/1996”), opnieuw gepubliceerd in Monitorul Oficial, deel I, nr. 742 van 16 augustus 2005, artikel 5, lid 1, en de artikelen 58 en 59 daarvan, in de versie die van toepassing was ten tijde van de feiten. Dezelfde bepalingen worden eveneens aangevoerd in de versie die van toepassing was op de datum waarop het litigieuze besluit werd vastgesteld en die door de rechter ten gronde in aanmerking is genomen – welke bepalingen na wijziging van de wet en nadat deze opnieuw was gepubliceerd in Monitorul Oficial al României, Deel I, nr. 240 van 3 april 2014, respectievelijk artikel 5, lid 1, en de artikelen 61 en 62 zijn geworden. Tot slot wordt ook naar de huidige versie van die bepalingen verwezen, die na de beslissing van de rechter ten gronde in werking is getreden, waarin deze artikelen na wijziging van de wet en nadat deze opnieuw was gepubliceerd in Monitorul Oficial al României, Deel I, nr. 153 van 29 februari 2016, respectievelijk artikel 5, lid 1, en de artikelen 63 en 64 zijn geworden. Het geciteerde artikel 5 bevat onder andere het verbod op overeenkomsten tussen ondernemingen die tot doel of tot gevolg hebben de mededinging op de Roemeense markt te beperken, te belemmeren of te verstoren, en met name die waarin de koop- of verkoopprijs rechtstreeks of indirect wordt vastgesteld. Het recht van de mededingingsautoriteit om sancties op te leggen

voor feiten als die welke aan de onderneming worden verweten, verjaart volgens artikel 58 (dat vervolgens artikel 61 is geworden, en thans artikel 63 is), lid 1, onder b), na 5 jaar, welke termijn volgens lid 2 van dit artikel ingaat op de datum waarop de laatste mededingingsversturende handeling of het laatste mededingingsversturende feit heeft plaatsgevonden. Artikel 59 (thans artikel 62) bepaalde in essentie dat de verjaring wordt gestuit door elke handeling die de mededingingsautoriteit verricht met het oog op een eerste beoordeling of instelling van onderzoek naar een specifieke inbreuk op de wet; onder dergelijke handelingen vallen met name verzoeken om informatie, het bevel om een onderzoek te starten en de inleiding van een gerechtelijke procedure. Ditzelfde artikel, dat in de huidige wet artikel 64 is, bepaalt thans dat „de verjaring wordt gestuit door elke handeling die de mededingingsautoriteit verricht met het oog op een eerste beoordeling of ter instructie van een inbreuk op de wet”; dergelijke handelingen omvatten hoofdzakelijk verzoeken om informatie, het bevel een onderzoek in te stellen, de uitvoering van inspecties en de kennisgeving van het onderzoeksrapport.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Op 7 september 2009 heeft de mededingingsautoriteit op de detailhandelmarkt voor levensmiddelen ambtshalve vier onderzoeken ingesteld tegen meerdere ondernemingen, waaronder Whiteland Import Export SRL.
- 2 Op 12 augustus 2014 heeft de mededingingsautoriteit Whiteland kennisgegeven van het onderzoeksrapport, en op 23 oktober 2014 hebben ten overstaan van de mededingingsautoriteit in voltallige zitting hoorzittingen plaatsgevonden. Op 9 december 2014 heeft de mededingingsautoriteit tijdens haar beraadslagingen de minuut van de beslissing goedgekeurd. Bij besluit nr. 13 van 14 april 2015 heeft zij vervolgens vastgesteld dat Whiteland, samen met andere ondernemingen, overeenkomsten heeft gesloten om de mededinging op de markt te verstoren of te belemmeren, door de koop- en/of verkoopprijs van de producten voor leveranciers vast te stellen in strijd met artikel 5, lid 1, van wet nr. 21/1996, en artikel 101, lid 1, VWEU, en heeft zij haar een boete opgelegd van 2 324 484 Roemeense lei (RON), wat overeenkomt met 0,55 % van de in 2013 behaalde omzet.
- 3 Whiteland is tegen dit besluit opgekomen bij Curtea de Apel București – Secția a VIII – a de contencios administrativ și fiscal (bestuursrechter in eerste aanleg, afdeling VIII – bestuursrechtelijke en fiscale geschillen, Boekarest, Roemenië) en heeft nietigverklaring van dit besluit gevorderd voor zover dat op haar betrekking heeft. Zij heeft in de eerste plaats – samen met andere onrechtmatigheidsgronden, die de rechter ten gronde niet heeft onderzocht – de exceptie opgeworpen dat het recht om de sanctie op te leggen, is verjaard.
- 4 Bij arrest van 19 januari 2016 heeft Curtea de Apel București vastgesteld dat het recht van de mededingingsautoriteit om de administratieve boete op te leggen, is verjaard, en heeft hij haar besluit nr. 13 van 14 april 2015 nietig verklaard voor

zover dat betrekking heeft op Whiteland, zodat laatstgenoemde de boete niet moet betalen.

- 5 Volgens de rechter ten gronde is de in artikel 61, lid 1, onder b), van wet nr. 21/1996 bedoelde verjaringstermijn van 5 jaar ingegaan op 15 juli 2009, de datum waarop Whiteland volgens de mededingingsautoriteit de laatste mededingingsverstorende handeling heeft verricht, en is deze termijn op 7 september 2009 gestuit door het bevel tot instelling van het onderzoek, met als gevolg dat op deze datum een nieuwe termijn van 5 jaar begon te lopen.
- 6 De rechter ten gronde heeft geoordeeld dat artikel 62, lid 1, van wet nr. 21/1996 – volgens welke bepaling „elke handeling die de mededingingsautoriteit verricht met het oog op een eerste beoordeling of instelling van onderzoek naar een specifieke inbreuk op de wet” tot gevolg heeft dat de verjaringstermijn wordt gestuit – eng moet worden uitgelegd, en dat de bij wijze van voorbeeld genoemde handelingen in lid 2 van deze bepaling uitsluitend aldus kunnen worden uitgelegd dat zij dienen als aanvulling op en ter ondersteuning van lid 1, aangezien niet kan worden afgeweken van de juridische definitie van gevallen van stuiting die de wetgever heeft vastgesteld. De handelingen die de mededingingsautoriteit na de instelling van het onderzoek heeft verricht, kunnen de verjaring derhalve niet stuiten.
- 7 De rechter ten gronde heeft geoordeeld dat artikel 25 van verordening (EG) nr. 1/2003 niet van toepassing is, aangezien dat uitsluitend betrekking heeft op de gevallen waarin de Commissie een onderzoek instelt.
- 8 Curtea de Apel heeft vastgesteld dat de verjaringstermijn op 7 september 2014 is verstreken, zodat het recht van de mededingingsautoriteit om de sanctie op te leggen op 9 december 2014 – de datum waarop de beslissing is genomen – en op 14 april 2015 – de datum waarop het besluit is vastgesteld – reeds was verjaard.
- 9 De mededingingsautoriteit is van mening dat de rechter ten gronde ten onrechte ervan is uitgegaan dat Whiteland de laatste mededingingsverstorende handeling niet op 31 december 2009, maar op 15 juli 2009 heeft verricht, en dat hij de bepalingen betreffende stuiting van de verjaring van wet 21/1996 onjuist heeft uitgelegd, en heeft daarom bij de verwijzende rechter cassatieberoep tegen het arrest van Curtea de Apel București ingesteld.

### **Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding**

- 10 Volgens de mededingingsautoriteit wordt de verjaring gestuit door elke procedurele maatregel die wordt genomen om een inbreuk vast te stellen, zodat het bevel om een onderzoek in te stellen niet de laatste handeling is die de verjaring stuit. De uitdrukking „de instelling van onderzoek naar een specifieke inbreuk op de wet” in artikel 62, lid 1, van de wet kan niet aldus worden opgevat dat zij uitsluitend betrekking heeft op het bevel het onderzoek in te stellen, aangezien daarmee het volledige onderzoek naar inbreuken op de wet wordt

bedoeld. De in artikel 62, lid 2, van de wet vermelde handelingen die de verjaringstermijn stuiten, worden slechts als voorbeeld genoemd en vormen geen uitputtende lijst; bewijs daarvoor is onder andere dat in lid 2 van artikel 62 de opsomming wordt voorafgegaan door het woord „hoofdzakelijk”.

- 11 De uitlegging dat het bevel om onderzoek in te stellen de laatste handeling is die de bevrijdende verjaring stuit, brengt derhalve met zich dat de relevante bepalingen van nationaal en Unierecht niet eenvormig worden toegepast. Indien de Europese Commissie onderzoek had gedaan naar de inbreuk in kwestie op artikel 101 VWEU, zouden de in artikel 25 van verordening (EG) nr. 1/2003 genoemde gevallen van stuiting van de verjaring van toepassing zijn geweest, volgens welke de verjaring wordt gestuit door elke handeling ter instructie van de inbreuk.
- 12 De mededingingsautoriteit heeft de verwijzende rechter daarom verzocht om het Hof om een prejudiciële beslissing te verzoeken, welk verzoek volgens haar ontvankelijk is aangezien, om de doelstellingen van het Verdrag te verwezenlijken, het Unierecht op doeltreffende en eenvormige wijze moet worden toegepast, en op het hele grondgebied van de Unie dezelfde gevolgen moet sorteren.
- 13 Volgens de mededingingsautoriteit staat de uitlegging door Curtea de Apel București van de nationale bepalingen inzake de verjaring van het recht om sancties op mededingingsgebied op te leggen, in de weg aan het nuttig effect van de mededingingsregels in het Verdrag.
- 14 Daarnaast zou een prejudiciële verwijzing naar het Hof nuttig zijn, aangezien naar aanleiding van besluit nr. 13 van 14 april 2015 tien beroepschriften zijn ingediend. In vijf daarvan is aangevoerd dat het recht om de sanctie op te leggen is verjaard, terwijl in de andere vijf de litigieuze beslissing is bevestigd.
- 15 Whiteland betoogt dat artikel 25 van verordening (EG) nr. 1/2003 uitsluitend van toepassing is wanneer de Commissie sancties oplegt op grond van de artikelen 101 en 102 VWEU, en niet eveneens wanneer nationale mededingingsautoriteiten sancties opleggen. Het verzoek om een prejudiciële vraag aan het Hof voor te leggen moet derhalve worden afgewezen, aangezien dat betrekking heeft op de uitlegging van een aantal nationale bepalingen, en niet op het Unierecht. Bovendien zijn dergelijke nationale bepalingen volgens de onderneming geen regels van materieel recht die op Unieniveau kunnen worden geharmoniseerd, maar zijn het regels van procesrecht die uitsluitend onder het nationale recht vallen.
- 16 De onderneming betoogt dat het feit dat verordening (EG) nr. 1/2003 niet voorziet in sancties indien artikel 101 VWEU door een nationale mededingingsautoriteit wordt toegepast, heel duidelijk uitdrukking geeft aan het beginsel van procesautonomie van de lidstaten.

- 17 Momenteel is het niet nodig om de nationale wetgeving op het gebied van sancties gelijk te trekken met de Uniebepalingen, aangezien de nationale mededingingsautoriteiten uitsluitend op grond van de bestaande nationale regelgeving handelen.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzingsbeslissing**

- 18 De verwijzende rechter wijst erop dat zijn beslissing op het cassatieberoep een definitieve uitspraak vormt, die volgens nationaal recht op geen enkele wijze kan worden aangevochten.
- 19 Volgens deze rechter moet hij bij zijn beoordeling definitief vaststellen of op het onderhavige geval de artikelen 61 en 62 van wet nr. 21/1996 van toepassing zijn, zoals de rechter ten gronde heeft geoordeeld – dat wil zeggen dat de verjaring wordt gestuit door elke handeling die de mededingingsautoriteit verricht met het oog op een eerste beoordeling of instelling van onderzoek naar een specifieke inbreuk op de wet in de zin van artikel 61 – dan wel of deze artikelen, mede gelet op de uitlegging van artikel 4, lid 3, VEU en artikel 101, lid 1, VWEU, moeten worden uitgelegd in overeenstemming met artikel 25, lid 3, van verordening (EG) nr. 1/2003, volgens hetwelk de verjaring wordt gestuit door elke handeling die ter instructie of vervolging van de inbreuk wordt verricht.
- 20 Verordening (EG) nr. 1/2003 bevat geen uitdrukkelijke regeling voor de verjaringstermijn met betrekking tot de sancties die de mededingingsautoriteiten van de lidstaten in het kader van de door hen uitgevoerde onderzoeken opleggen, en evenmin voor de stuiting van deze termijnen. Artikel 25, lid 3, van deze verordening bepaalt uitsluitend met betrekking tot de stuiting van de verjaring ten aanzien waarvan de Commissie bevoegd is, dat de verjaring wordt gestuit door elke handeling van de mededingingsautoriteit van een lidstaat ter instructie of vervolging van de inbreuk.
- 21 In deze context wijst de verwijzende rechter erop dat enerzijds kan worden gesteld dat de lidstaten op grond van het beginsel van procesautonomie vrij zijn om aspecten met betrekking tot verjaringstermijnen bij de oplegging van sancties door nationale mededingingsautoriteiten te regelen.
- 22 Anderzijds komt de verwijzende rechter tot de slotsom – onder verwijzing naar achtereenvolgens artikel 4, lid 3, VEU, de overwegingen 1, 8 en 11 van verordening (EG) nr. 1/2003, de punten 20 tot en met 22 van het arrest van het Hof van 11 juni 2009, X, C-429/07, artikel 35, lid 1, van verordening (EG) nr. 1/2003, en de punten 19 tot en met 24 van het arrest van het Hof van 14 juni 2011, Pfleiderer, C-360/09 – dat de door de lidstaten vastgestelde procedurele regels geen afbreuk mogen doen aan het doel van verordening (EG) nr. 1/2003, dat wil zeggen ervoor zorgen dat de artikelen 101 en 102 VWEU doeltreffend door de mededingingsautoriteiten worden toegepast, en dat bij de samenwerking tussen de Commissie, de nationale mededingingsautoriteiten en de nationale rechters het algemene beginsel van loyale samenwerking wordt toegepast.



- 23 De verwijzende rechter wijst erop dat de betrokken artikelen 61 en 62 (voorheen de artikelen 58 en 59) in wet nr. 21/1996 zijn opgenomen bij Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2003 (spoedbesluit nr. 121/2003) met het doel – zoals in de preambule van het spoedbesluit staat te lezen – het communautair acquis op het gebied van mededinging uit te voeren en de onderhandelingen over het hoofdstuk betreffende het mededingingsbeleid voorlopig af te sluiten. Ten aanzien van de stuiting van de verjaring is in deze artikelen evenwel bepaald dat de verjaring wordt gestuit door een willekeurige handeling van de mededingingsautoriteit die is gericht op een controle vooraf of instelling van een onderzoek, ondanks dat het Unierecht verwijst naar een willekeurige handeling van de Commissie of de mededingingsautoriteit van een lidstaat ter instructie of vervolging van een inbreuk.
- 24 In deze context merkt de verwijzende rechter op dat de genoemde artikelen 61 en 62 naar aanleiding van de litigieuze beslissing zijn gewijzigd bij Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (spoedbesluit nr. 31 van 2015), en dat volgens artikel 62 – inmiddels artikel 64 van de wet – „de verjaring wordt gestuit door elke handeling die de mededingingsautoriteit verricht met het oog op een eerste beoordeling of ter instructie van een inbreuk op de wet”. De motivering van dit spoedbesluit vermeldde dat de wijzigingen noodzakelijk waren aangezien „op nationaal niveau met spoed een rechtskader moet worden gecreëerd ter waarborging dat de uit verordening (EG) nr. 1/2003 voortvloeiende verplichtingen van de mededingingsautoriteit jegens de Europese Commissie en de nationale mededingingsautoriteiten volledig worden geëerbiedigd”, terwijl over de wijzigingen van de artikelen 61 en 62 werd opgemerkt dat zij „dienen om verwarring te voorkomen ten aanzien van de verjaring van het recht om maatregelen te nemen en het recht van de mededingingsautoriteit om sancties op te leggen”.
- 25 Dat de vraag of de bepalingen van nationaal recht inzake de stuiting van de verjaring in overeenstemming met de bepalingen van verordening (EG) nr. 1/2003 betreffende de bevoegdheden van de Commissie moeten worden uitgelegd, relevant is, blijkt des te sterker uit het feit dat volgens artikel 11, lid 6, van verordening (EG) nr. 1/2003 wanneer de Commissie een procedure begint die tot het geven van een beschikking moet leiden, dit de mededingingsautoriteiten van de lidstaten de bevoegdheid ontnemt om de artikelen 101 en 102 van het Verdrag toe te passen, zelfs indien een mededingingsautoriteit van een lidstaat een zaak reeds in behandeling heeft genomen, en dat volgens artikel 25, lid 3, van deze verordening de verjaring ter zake van de oplegging van geldboeten en dwangsommen door de Commissie wordt gestuit door elke handeling van de Commissie of van de mededingingsautoriteit van een lidstaat ter instructie of vervolging van de inbreuk.
- 26 De enge uitlegging van de rechter ten gronde zou ertoe kunnen leiden dat de bepalingen op het gebied van mededinging niet eenvormig worden toegepast, naargelang het onderzoek door de Commissie of door een nationale mededingingsautoriteit wordt ingesteld.

- 27 Onder verwijzing naar de niet-uniforme praktijk van de rechters ten gronde op dit gebied, en na te hebben geconstateerd dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 267 VWEU en de rechtspraak van het Hof over de vereisten voor het indienen van een verzoek om een prejudiciële beslissing, merkt de verwijzende rechter op dat moet worden gevraagd of de nationale rechter een nationale regeling in letterlijke zin kan uitleggen, dan wel op grond van artikel 4, lid 3, VEU verplicht is om indien de mededingingsautoriteit een sanctie oplegt als bedoeld in artikel 101 VWEU, aan de nationale wet een ruimere betekenis te geven dan die welke volgt uit de door de wetgever gebruikte bewoordingen, en dus een uitlegging moet geven die in overeenstemming is met artikel 25, lid 3, van verordening (EG) nr. 1/2003.

WERKDOCUMENT