ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

30 januari 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Mededinging – Artikel 102 VWEU – Misbruik van een machtspositie – Toekenning aan nationale mededingingsautoriteiten van bevoegdheden tot handhaving van de mededingingsregels – Richtlijn (EU) 2019/1 – Onafhankelijkheid van de nationale mededingingsautoriteiten – Artikel 4, lid 5 – Vaststelling van prioriteiten voor de procedures voor de handhaving van de artikelen 101 en 102 VWEU – Aan ondernemingen en ondernemersverenigingen opgelegde geldboeten – Artikel 13 – Procedures wegens inbreuk op het mededingingsrecht – Inachtneming van de redelijke termijn – Nationale regeling die bepaalt dat de nationale autoriteit verplicht is de punten van bezwaar mee te delen binnen een vervaltermijn van 90 dagen vanaf het tijdstip waarop zij kennisneemt van de wezenlijke elementen van de inbreuk – Volledige en automatische nietigverklaring van het besluit van de nationale mededingingsautoriteit in geval van niet-inachtneming van deze termijn – Ne-bis-in-idembeginsel – Verval van de bevoegdheid om een nieuwe inbreukprocedure in te leiden voor dezelfde feiten – Doeltreffendheidsbeginsel – Rechten van verdediging van ondernemingen”

In zaak C-511/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) bij beslissing van 1 augustus 2023, ingekomen bij het Hof op 8 augustus 2023, in de procedure

Caronte & Tourist SpA

tegen

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

in tegenwoordigheid van:

Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia,

Unione nazionale consumatori,

Assarmatori,

Confederazione Italiana Armatori,

* Procestaal: Italiaans.

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, F. Biltgen, president van de Eerste kamer, I. Jarukaitis, president van de Vierde kamer, M. L. Arastey Sahún (rapporteur), president van de Vijfde kamer, en J. Passer, rechter,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Caronte & Tourist SpA, vertegenwoordigd door D. Astorre, F. Cintioli, M. Siragusa en R. Tremolada, avvocati,

– de Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, vertegenwoordigd door F. Sclafani, avvocato dello Stato,

– Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia, vertegenwoordigd door P. Intilisano, avvocato,

– Assarmatori, vertegenwoordigd door P. Molea en A. Police, avvocati,

– Confederazione Italiana Armatori, vertegenwoordigd door G. Morbidelli en R. Righi, avvocati,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door L. Fiandaca en P. Gentili, avvocati dello Stato,

– de Griekse regering, vertegenwoordigd door K. Boskovits als gemachtigde,

– de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door D. Csoknyai, Z. Fehér en K. Szíjjártó als gemachtigden,

– de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door E. Drugda en S. Ondrášiková als gemachtigden,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Castillo de la Torre, G. Conte en C. Sjödin als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 september 2024,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 102 VWEU.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Caronte & Tourist SpA (hierna: „C&T") en de Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Italiaanse mededingings- en marktautoriteit; hierna: „AGCM") naar aanleiding van sancties die door deze autoriteit aan C&T zijn opgelegd wegens misbruik van machtspositie.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

VWEU

3 Artikel 102 VWEU luidt als volgt:

„Onverenigbaar met de interne markt en verboden, voor zover de handel tussen lidstaten daardoor ongunstig kan worden beïnvloed, is het, dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de interne markt of op een wezenlijk deel daarvan.

Dit misbruik kan met name bestaan in:

a) het rechtstreeks of zijdelings opleggen van onbillijke aan- of verkoopprijzen of van andere onbillijke contractuele voorwaarden;

[…]"

Richtlijn 2019/1

4 De overwegingen 1, 2, 6, 8, 23 en 40 van richtlijn (EU) 2019/1 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot toekenning van bevoegdheden aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt (PB 2019, L 11, blz. 3) luiden als volgt:

„(1) De artikelen 101 en 102 [VWEU] zijn voorschriften van openbare orde en moeten in de gehele [Europese] Unie op doelmatige wijze worden toegepast om ervoor te zorgen dat de mededinging op de interne markt niet wordt vervalst. Doeltreffende handhaving van de artikelen 101 en 102 VWEU is noodzakelijk om in de Unie eerlijker en opener concurrerende markten te waarborgen, waar ondernemingen meer kunnen concurreren op basis van hun merites en zonder door ondernemingen gecreëerde belemmeringen voor markttoegang, zodat zij welvaart kunnen genereren en banen kunnen scheppen. Dit beschermt consumenten en op de interne markt actieve ondernemingen tegen bedrijfspraktijken waarmee de prijzen van goederen en diensten kunstmatig hoog worden gehouden en verruimt hun keuze aan innovatieve goederen en diensten.

(2) De publieke handhaving van de artikelen 101 en 102 VWEU is in handen van de nationale mededingingsautoriteiten […] van de lidstaten en de [Europese] Commissie, die bevoegd is uit hoofde van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad [van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen [101 en 102 VWEU] (PB 2003, L 1,

blz. 1)]. Samen vormen de [nationale mededingingsautoriteiten] en de Commissie een netwerk van overheidsinstanties die in nauwe samenwerking de mededingingsregels van de Unie toepassen (het ‚European Competition Network').

[…]

(6) […] Ondernemingen kunnen niet concurreren op basis van verdiensten wanneer er vrijhavens voor concurrentieverstorende praktijken bestaan, bijvoorbeeld omdat er van de concurrentieverstorende praktijken geen bewijs kan worden vergaard of omdat de ondernemingen kunnen ontsnappen aan de aansprakelijkheid voor geldboeten. […]

[…]

(8) Om te zorgen voor een echte gemeenschappelijke ruimte voor de handhaving van de mededinging in de Unie, die voor ondernemingen die op de interne markt actief zijn een gelijker speelveld creëert en voor consumenten de ongelijkheid vermindert, moet er worden voorzien in fundamentele waarborgen inzake onafhankelijkheid, de nodige financiële, personele, technische en technologische middelen, en in minimale bevoegdheden voor de handhaving en voor de oplegging van geldboeten voor het toepassen van de artikelen 101 en 102 VWEU en voor het toepassen van het nationale mededingingsrecht parallel met die artikelen, zodat de nationale administratieve mededingingsautoriteiten zo doeltreffend mogelijk kunnen zijn.

[…]

(23) Voor een doeltreffend gebruik van hun middelen en om zich te kunnen concentreren op het voorkomen en beëindigen van concurrentieverstorend gedrag dat de mededinging op de interne markt verstoort, dienen nationale administratieve mededingingsautoriteiten hun procedures voor de handhaving van de artikelen 101 en 102 VWEU voorrang te kunnen geven. […]

[…]

(40) Om de doeltreffende en uniforme handhaving van de artikelen 101 en 102 VWEU te waarborgen, moeten de nationale administratieve mededingingsautoriteiten de bevoegdheid hebben om ondernemingen en ondernemersverenigingen doeltreffende, evenredige en afschrikkende geldboeten op te leggen wegens inbreuken op artikel 101 of 102 VWEU […]".

5 Artikel 1 van deze richtlijn, met als opschrift „Onderwerp en toepassingsgebied", bepaalt in lid 1:

„Deze richtlijn stelt bepaalde regels vast om ervoor te zorgen dat de onafhankelijkheid van de nationale mededingingsautoriteiten gewaarborgd is en zij beschikken over de middelen en de bevoegdheden voor de handhaving en voor de oplegging van geldboeten, met het oog op de doeltreffende toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU, zodat de mededinging op de interne markt niet verstoord wordt en consumenten en ondernemingen geen nadelen ondervinden van nationale wetgeving en maatregelen die de nationale mededingingsautoriteiten beletten de mededingingsregels doeltreffend te handhaven."

6 Artikel 2 van die richtlijn heeft als opschrift „Definities” en bepaalt in lid 1 het volgende:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[…]

5. ‚European Competition Network’: het netwerk van publieke autoriteiten dat wordt gevormd door de nationale mededingingsautoriteiten en de Commissie om een forum te bieden voor discussie en samenwerking met betrekking tot de toepassing en de handhaving van de artikelen 101 en 102 VWEU;

[…]”

7 In artikel 3 („Waarborgen”) van die richtlijn staat te lezen:

„1. Procedures in verband met inbreuken op artikel 101 of 102 VWEU, waaronder de uitoefening door nationale mededingingsautoriteiten van de bevoegdheden waarnaar in deze richtlijn wordt verwezen, voldoen aan de algemene beginselen van het Unierecht en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de uitoefening van de in lid 1 bedoelde bevoegdheden onderworpen is aan passende waarborgen met betrekking tot de rechten van verdediging van ondernemingen, waaronder het recht om te worden gehoord en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

3. […] De lidstaten zorgen ervoor dat de nationale mededingingsautoriteiten, alvorens een besluit te nemen als bedoeld in artikel 10 van deze richtlijn, een mededeling van punten van bezwaar vaststellen.”

8 Artikel 4 van richtlijn 2019/1, met als opschrift „Onafhankelijkheid”, bepaalt in lid 5:

„De nationale administratieve mededingingsautoriteiten hebben de bevoegdheid om hun prioriteiten te bepalen bij de uitvoering van hun in artikel 5, lid 2, van deze richtlijn bedoelde taken voor de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU. Voor zover nationale administratieve mededingingsautoriteiten verplicht zijn formele klachten in behandeling te nemen, hebben deze autoriteiten de bevoegdheid om dergelijke klachten te verwerpen wanneer zij menen dat dergelijke klachten geen handhavingsprioriteit zijn. Dit doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de nationale administratieve mededingingsautoriteiten om klachten te verwerpen om andere redenen bepaald door het nationale recht.”

9 Artikel 5 („Middelen”) van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. De lidstaten zien erop toe dat de nationale mededingingsautoriteiten ten minste voldoende gekwalificeerd personeel en voldoende financiële, technische en technologische middelen tot hun beschikking hebben voor de doeltreffende uitvoering van hun taken en voor de doeltreffende uitoefening van hun bevoegdheden voor de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU als bepaald in lid 2 van dit artikel.

2. Voor de toepassing van lid 1 kunnen de nationale mededingingsautoriteiten ten minste onderzoeken uitvoeren met het oog op de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU, besluiten vaststellen ter toepassing van die bepalingen op basis van artikel 5 van [verordening

nr. 1/2003], en nauw samenwerken binnen het European Competition Network om de doeltreffende en uniforme toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU te waarborgen. […]

[…]”

10 Artikel 13 van deze richtlijn heeft als opschrift „Geldboeten opgelegd aan ondernemingen en ondernemersverenigingen” en bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zien erop toe dat doeltreffende, evenredige en afschrikkende geldboeten door de nationale administratieve mededingingsautoriteiten hetzij bij besluit via hun eigen handhavingsprocedures kunnen worden opgelegd, hetzij in niet-strafrechtelijke gerechtelijke procedures kunnen worden gevorderd, wanneer ondernemingen en ondernemersverenigingen opzettelijk of uit onachtzaamheid inbreuk maken op artikel 101 of 102 VWEU.”

11 Artikel 29 van die richtlijn, met als opschrift „Regels inzake verjaringstermijnen voor de oplegging van geldboeten en dwangsommen”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten zien erop toe dat de verjaringstermijnen voor de oplegging van geldboeten of dwangsommen door de nationale mededingingsautoriteiten op grond van de artikelen 13 en 16 worden opgeschort of onderbroken voor de duur van de handhavingsprocedures inzake een inbreuk in verband met dezelfde overeenkomst, hetzelfde besluit, dezelfde onderling afgestemde feitelijke gedraging of ander bij artikel 101 of 102 VWEU verboden gedrag bij nationale mededingingsautoriteiten van andere lidstaten of bij de Commissie.

[…]”

12 Krachtens artikel 34, lid 1, van richtlijn 2019/1 dienden de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk op 4 februari 2021 aan deze richtlijn te voldoen. Deze richtlijn is overeenkomstig artikel 36 ervan in werking getreden op 3 februari 2019.

Italiaans recht

Wet nr. 287/90

13 Artikel 1 van legge n. 287 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato (wet nr. 287 houdende bepalingen ter bescherming van de mededinging en de markt) van 10 oktober 1990 (GURI nr. 240 van 13 oktober 1990, blz. 3), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „wet nr. 287/90”), draagt het opschrift „Toepassingsgebied en verhouding met het Unierecht”, en bepaalt in lid 4:

„De in deze titel opgenomen bepalingen worden uitgelegd overeenkomstig de Unierechtelijke beginselen op het gebied van de mededinging.”

14 Artikel 3 van deze wet, met het opschrift „Misbruik van machtspositie", bepaalt in lid 1:

„Het is verboden dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de nationale markt of een wezenlijk deel daarvan, en daarnaast is het verboden:

a) om rechtstreeks of zijdelings aan- of verkoopprijzen of andere onnodig belastende contractuele voorwaarden op te leggen;

[…]"

15 Artikel 31 van die wet heeft als opschrift „Sancties" en bepaalt in lid 1 het volgende:

„De wegens inbreuken op deze wet opgelegde administratieve geldboeten zijn, voor zover van toepassing, onderworpen aan de bepalingen van hoofdstuk I, secties I en II, van [legge n. 689 – Modifiche al sistema penale (wet nr. 689 houdende wijziging van het strafrechtstelsel) van 24 november 1981, in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: ‚wet nr. 689/81')]."

Wet nr. 689/81

16 Wet nr. 689/81, waarbij de algemene regeling inzake administratieve geldboeten is vastgesteld, bepaalt in artikel 14 („Mededeling van punten van bezwaar en kennisgeving") het volgende:

„Voor zover mogelijk dient van de inbreuk terstond mededeling te worden gedaan aan de inbreukpleger en aan degene die hoofdelijk verplicht is tot betaling van het bedrag dat wegens die inbreuk verschuldigd is.

Indien de mededeling niet terstond aan alle of een deel van de in de vorige alinea genoemde personen is geschied, moeten de elementen van de inbreuk binnen een termijn van 90 dagen worden gemeld aan de betrokkenen die op het grondgebied van de Republiek wonen, en binnen een termijn van 360 dagen na de vaststelling [van de inbreuk] aan de betrokkenen die in het buitenland wonen.

Wanneer de op de inbreuk betrekking hebbende stukken bij beslissing van de gerechtelijke autoriteit worden toegezonden aan de bevoegde autoriteit, beginnen de in de vorige alinea bedoelde termijnen te lopen vanaf de datum van ontvangst [van deze stukken].

[…]"

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

17 C&T verzorgt een veerbootdienst in de Straat van Messina (Italië). Op 24 maart 2018 is bij de AGCM een melding binnengekomen van een consument die klaagde over de excessieve prijzen van deze dienst en om een onderzoek daarnaar verzocht. Op 23 april 2019 heeft de AGCM de havenautoriteit van Messina om informatie verzocht, gevolgd door een aanmaning op 19 november 2019, waarop die autoriteit op 26 november 2019 heeft gereageerd.

18 Op 4 augustus 2020 heeft de AGCM C&T ervan in kennis gesteld dat een procedure tot vaststelling van een inbreuk op het gebied van de mededinging was ingeleid.

19 Bij besluit van 11 april 2022 heeft de AGCM op basis van artikel 3 van wet nr. 287/90 geconstateerd dat C&T zich schuldig maakte aan misbruik van een machtspositie door excessieve prijzen voor de veerbootdienst voor voertuigen in de Straat van Messina in rekening te brengen. Derhalve heeft deze autoriteit C&T gelast om een dergelijke praktijk in de toekomst te staken en haar, gelet op de ernst van de inbreuk, een geldboete van 3 719 370 EUR opgelegd.

20 C&T heeft tegen het besluit van de AGCM van 11 april 2022 beroep ingesteld bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië), de verwijzende rechter, met name op grond dat de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure die tot dat besluit heeft geleid, te laat was ingeleid.

21 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat volgens de recente rechtspraak van de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) de door de AGCM gevoerde procedures inzake mededinging moeten voldoen aan artikel 14 van wet nr. 689/81, op grond waarvan deze autoriteit, op straffe van verval van haar sanctiebevoegdheid, de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure dient in te leiden door de mededeling van de punten van bezwaar binnen een termijn van 90 dagen vanaf het tijdstip waarop zij kennisneemt van de wezenlijke elementen van de vermeende inbreuk (hierna: „betrokken termijn”).

22 Het beginpunt van de betrokken termijn is onderworpen aan een rechterlijke toetsing, waarbij de bestuursrechter een beoordeling ex tunc moet verrichten en moet nagaan vanaf welk tijdstip de elementen waarover de AGCM beschikte volstonden opdat zij gehouden was de punten van bezwaar mee te delen en daardoor de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure te laten ingaan. Elke overschrijding van die termijn leidt tot nietigverklaring van het na de inbreukprocedure vastgestelde besluit van de AGCM in zijn geheel. Bovendien kan deze autoriteit op grond van het ne-bis-in-idembeginsel geen nieuwe inbreukprocedure met betrekking tot dezelfde praktijk inleiden, ook al heeft de betrokken onderneming de praktijk nog steeds niet beëindigd.

23 Volgens de verwijzende rechter doet de toepassing van de betrokken termijn afbreuk aan de autonomie van de AGCM door haar te verplichten de bij haar aanhangige zaken in zuiver chronologische volgorde te behandelen, zonder dat zij rekening kan houden met de bijzondere aspecten die inherent zijn aan elke zaak. Gelet op de uiterst complexe werkzaamheden van de AGCM, met name wanneer een onderzoek wordt ingesteld naar de praktijken van grote economische spelers, vergroot een te snelle inleiding van de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure het risico dat deze autoriteit er niet in slaagt de noodzakelijke en toereikende elementen te verzamelen om de verweten inbreuk vast te stellen.

24 Aangezien de betrokken onderneming op grond van het nationale recht, zoals uitgelegd door de Consiglio di Stato, niet hoeft aan te tonen dat zij schade heeft geleden als gevolg van de inleiding van de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure na het verstrijken van de betrokken termijn, vloeit daaruit bovendien een onweerlegbaar vermoeden voort dat de rechten van verdediging van deze onderneming zijn geschonden alleen vanwege die overschrijding van de termijn.

25 Hoe dan ook is de toepassing van een termijn waarvan het beginpunt van het concrete geval afhangt, niet verenigbaar met het vertrouwensbeginsel waarop de bestrafte ondernemingen aanspraak moeten kunnen maken.

26 In het licht van deze overwegingen twijfelt de verwijzende rechter of de toepassing van de betrokken termijn op onderzoeksprocedures met betrekking tot inbreuken op het gebied van misbruik van machtspositie, verenigbaar is met het Unierecht.

27 In die omstandigheden heeft de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 102 VWEU, gelezen in het licht van de beginselen van bescherming van de mededinging en doeltreffendheid van bestuursmaatregelen, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die welke voortvloeit uit de toepassing van artikel 14 van [wet nr. 689/81] – zoals uitgelegd in de recente rechtspraak –, die de [AGCM] verplicht om het onderzoek tot vaststelling van misbruik van een machtspositie in te leiden binnen een vervaltermijn van 90 dagen, die begint te lopen vanaf het tijdstip waarop de [AGCM] kennisneemt van de wezenlijke elementen van de inbreuk, die mogelijkerwijs slechts de gegevens omvatten die zijn ontvangen bij de eerste melding van de inbreuk?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

Ontvankelijkheid

28 C&T en Assarmatori zijn in wezen van mening dat het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk is, aangezien de aan C&T verweten inbreuk niet is gebaseerd op schending van artikel 102 VWEU, maar uitsluitend op schending van artikel 3 van wet nr. 287/90, dat op nationaal niveau misbruik van een machtspositie verbiedt. De AGCM heeft er voor gekozen om uitsluitend het nationale mededingingsrecht toe te passen. Bovendien heeft de gestelde vraag betrekking op een verzoek om uitlegging van een bepaling van nationaal recht, namelijk artikel 14 van wet 689/81, die onder de procedurele autonomie van de lidstaten valt en geen enkel verband houdt met het materiële mededingingsrecht.

29 In dit verband zij erop gewezen dat, volgens de rechtspraak van het Hof, in een situatie waarin aan een marktdeelnemer een sanctie wegens misbruik van een machtspositie op basis van uitsluitend het nationale mededingingsrecht is opgelegd, het Hof niettemin uitspraak kan doen op een verzoek om een prejudiciële beslissing dat betrekking heeft op de uitlegging van artikel 102 VWEU wanneer deze bepaling toepasselijk is gemaakt doordat het nationale recht naar de inhoud van deze Unierechtelijke bepaling verwijst. Wanneer een nationale wettelijke regeling zich voor haar oplossingen voor zuiver interne situaties conformeert aan de in het Unierecht gekozen oplossingen, heeft de Unie er immers stellig belang bij dat de overgenomen bepalingen of begrippen van het Unierecht op eenvormige wijze worden uitgelegd, ongeacht de omstandigheden waaronder zij toepassing moeten vinden [zie in die zin arrest van 30 januari 2020, Generics (UK) e.a., C-307/18, EU:C:2020:52, punten 24 en 26-28 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

30 In casu blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de bepalingen van titel I van wet nr. 287/90 krachtens artikel 1, lid 4, van die wet worden uitgelegd volgens de beginselen van het Unierecht op het gebied van het mededingingsrecht. In die context heeft de verwijzende rechter verklaard dat artikel 3 van deze wet een normatieve strekking heeft die in wezen gelijkwaardig is aan die van artikel 102 VWEU.

31 Aldus moet worden vastgesteld dat de bepalingen van titel I van wet nr. 287/90, waaronder artikel 3, zich voor oplossingen voor zuiver interne situaties conformeren aan de oplossingen die het Unierecht volgens onder meer artikel 102 VWEU biedt (zie in die zin arrest van 11 december 2007, ETI e.a., C-280/06, EU:C:2007:775, punt 23).

32 Voorts heeft het feit dat de vragen van de verwijzende rechter geen betrekking hebben op de uitlegging van materiële bepalingen van het nationale mededingingsrecht als vervat in titel I van wet nr. 287/90, maar op de procedurele bepaling van artikel 14 van wet nr. 689/81, geen invloed op de ontvankelijkheid van dit verzoek.

33 Ten eerste blijkt immers uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat artikel 14 van wet nr. 689/81 volgens de rechtspraak van de Consiglio di Stato bij artikel 31, lid 1, van wet nr. 287/90 van toepassing is verklaard op administratieve geldboeten die wegens schending van deze wet worden opgelegd. Ten tweede is een nationaalrechtelijke bepaling die onder de procedurele autonomie van een lidstaat valt, niet onttrokken aan de toepassing van het Unierecht, aangezien de bevoegdheid van de lidstaten om een dergelijke bepaling vast te stellen moet worden uitgeoefend met inachtneming van de vereisten waarin dat recht in dit verband voorziet.

34 Derhalve is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Ten gronde

35 Vooraf moet eraan worden herinnerd dat het Hof in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof tot taak heeft de nationale rechter een antwoord te geven dat nuttig is voor de oplossing van het bij hem aanhangige geding. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen in voorkomend geval te herformuleren en, indien nodig, de bepalingen van het recht van de Unie in aanmerking te nemen die door de nationale rechter in zijn vraag niet zijn genoemd (zie in die zin arrest van 30 januari 2024, Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia” pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

36 Ten eerste dienen volgens vaste rechtspraak de lidstaten waaraan een richtlijn gericht is, zich tijdens de termijn voor uitvoering daarvan te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen (arrest van 25 januari 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, punt 75 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Aangezien alle autoriteiten van de lidstaten verplicht zijn om de volle werking van de bepalingen van het Unierecht te verzekeren, geldt de in het vorige punt van dit arrest genoemde onthoudingsverplichting evenzeer voor de nationale rechterlijke instanties. De rechterlijke instanties van de lidstaten dienen zich dan ook vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van een richtlijn zoveel mogelijk te onthouden van een uitlegging van het interne recht die, na het verstrijken van de omzettingstermijn van die richtlijn, de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelstelling ernstig in gevaar zou kunnen brengen [zie in die zin arrest van 11 april 2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Uitsluiting van publiekrechtelijke schuldvorderingen van de kwijtschelding van schuld), C-687/22, EU:C:2024:287, punten 47 en 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

38 In casu is het besluit van de AGCM tot inleiding van de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure vastgesteld op 4 augustus 2020 en dus gedurende de omzettingstermijn van richtlijn 2019/1. Overeenkomstig artikel 34, lid 1, en artikel 36 van richtlijn 2019/1 is deze immers op 3 februari 2019 in werking getreden en dienden de lidstaten uiterlijk op 4 februari 2021 aan deze richtlijn te voldoen.

39 Zoals blijkt uit artikel 1, lid 1, van richtlijn 2019/1, gelezen in het licht van de overwegingen 1, 6 en 8 ervan, biedt deze richtlijn, met het oog op de doeltreffende toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU door de nationale mededingingsautoriteiten, bepaalde fundamentele waarborgen teneinde deze autoriteiten in staat te stellen zo doeltreffend mogelijk op te treden bij de daadwerkelijke handhaving van deze bepalingen, onder meer met het doel om eerlijke en open concurrerende markten te waarborgen, consumenten en ondernemingen te beschermen tegen mededingingsverstorende praktijken en te voorkomen dat dergelijke praktijken onbestraft blijven.

40 Hieruit volgt dat de verwijzende rechter, teneinde te beoordelen of het besluit van de AGCM tot inleiding van de onderzoeksprocedure op tegenspraak tardief was in het licht van de betrokken termijn, overeenkomstig de in de punten 36 en 37 van het onderhavige arrest geformuleerde overwegingen rekening moet houden met de relevante bepalingen van richtlijn 2019/1, zodat bij de beantwoording van de gestelde vraag ook die handeling van de Unie in aanmerking moet worden genomen.

41 Ten tweede blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing niet alleen dat de betrokken termijn geldt voor inbreukprocedures die onder wet nr. 287/90 vallen, maar ook dat de niet-inachtneming van de betrokken termijn leidt tot de volledige nietigverklaring van het definitieve besluit van de AGCM en tot het verval van de bevoegdheid van de AGCM om een nieuwe procedure in te leiden met betrekking tot dezelfde feiten.

42 Teneinde de verwijzende rechter een zo nuttig mogelijk antwoord te geven, moet dus worden geoordeeld dat hij met zijn vraag in essentie wenst te vernemen of richtlijn 2019/1 en artikel 102 VWEU aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die, wanneer er een procedure tot vaststelling van een mededingingsverstorende praktijk wordt gevoerd door een nationale mededingingsautoriteit, ten eerste, deze autoriteit verplicht om de onderzoeksfase op tegenspraak van deze procedure in te leiden door de mededeling van de punten van bezwaar aan de betrokken onderneming binnen een termijn van 90 dagen die begint te lopen vanaf het tijdstip waarop die autoriteit kennisneemt van de wezenlijke elementen van de vermeende inbreuk, die mogelijkerwijs slechts de gegevens omvatten van de eerste melding van de inbreuk, en, ten tweede, de niet-inachtneming van deze termijn bestraft met de volledige nietigverklaring van het definitieve besluit dat door die autoriteit na de inbreukprocedure is genomen en met het verval van haar bevoegdheid om een nieuwe inbreukprocedure in te leiden met betrekking tot dezelfde praktijk.

43 In dit verband zij er om te beginnen aan herinnerd dat, bij gebreke van een specifieke Unierechtelijke regeling inzake de procedurele termijnen voor de vaststelling van inbreuken en de oplegging van sancties door de nationale mededingingsautoriteiten, het aan de lidstaten staat om ter zake nationale procedurele bepalingen vast te stellen en toe te passen (zie in die zin arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punten 43-45).

44 Hoewel de lidstaten bevoegd zijn om deze regels vast te stellen en toe te passen, moeten zij evenwel bij de uitoefening van deze bevoegdheid het Unierecht in acht nemen. Gelet op het doeltreffendheidsbeginsel mogen zij de handhaving van het Unierecht niet onmogelijk of uiterst

moeilijk maken, en moeten zij, specifiek op het gebied van het mededingingsrecht, ervoor zorgen dat de regels die zij vaststellen en toepassen, de doeltreffende toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU onverlet laten (zie in die zin arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

45 Aangenomen moet worden dat het bepalen van redelijke procedurele termijnen voor de vaststelling van inbreuken en de oplegging van sancties door de nationale mededingingsautoriteiten moet worden geacht verenigbaar te zijn met het Unierecht. Dergelijke redelijke termijnen worden immers overeenkomstig het rechtszekerheidsbeginsel vastgesteld in het belang van zowel de betrokken ondernemingen als die autoriteiten, en maken de uitvoering van het Unierecht in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk (zie in die zin arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 48).

46 De nationale regels waarbij procedurele termijnen worden vastgelegd voor de vaststelling van inbreuken en de oplegging van sancties door de nationale mededingingsautoriteiten moeten er dus, met inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel, toe strekken dat de zaken binnen een redelijke termijn worden afgehandeld zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffende handhaving van de artikelen 101 en 102 VWEU en van richtlijn 2019/1 in de interne rechtsorde (zie in die zin arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 49).

47 Bij de beoordeling van de vraag of een nationale termijnregeling een dergelijk evenwicht in acht neemt, moet met name rekening worden gehouden met de duur van de betrokken termijn en met alle toepassingsmodaliteiten ervan, zoals de datum waarop de termijn ingaat, de wijze waarop deze termijn ingaat, en de wijze waarop die termijn kan worden geschorst of gestuit (zie in die zin arresten van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 50, en 10 juni 2021, BNP Paribas Personal Finance, C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470, punt 30).

48 Tevens dient rekening te worden gehouden met het specifieke karakter van mededingingszaken en meer in het bijzonder met de omstandigheid dat die zaken in beginsel een complexe feitelijke en economische analyse vereisen (arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 51).

49 Opdat redelijke termijnen zouden worden vastgesteld voor procedures die door de nationale mededingingsautoriteiten worden gevoerd teneinde mededingingsverstorende praktijken te bestraffen, verplicht het rechtszekerheidsbeginsel de lidstaten bovendien om een termijnregeling in te voeren die voldoende nauwkeurig, duidelijk en voorzienbaar is, zodat alle betrokken marktdeelnemers de omvang van hun verplichtingen uit hoofde van de betrokken regels nauwkeurig kunnen kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen kunnen treffen (zie naar analogie arresten van 11 december 2012, Commissie/Spanje, C-610/10, EU:C:2012:781, punt 49; 3 juni 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, punt 48, en 7 maart 2024, Die Länderbahn e.a., C-582/22, EU:C:2024:213, punt 66).

50 In dit verband volgt uit de rechtspraak van het Hof inzake door de Commissie gevoerde procedures betreffende inbreuken op de artikelen 101 en 102 VWEU dat het beginsel van de redelijke termijn in principe in elke fase van die procedures moet worden in acht genomen (zie in die zin arresten van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie, C-238/99 P,

C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, EU:C:2002:582, punten 199 en 230, en 21 september 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Commissie, C-105/04 P, EU:C:2006:592, punten 37-39).

51 Om soortgelijke redenen kunnen de lidstaten bij het vastleggen van procedurele termijnen voor de vaststelling van inbreuken en de oplegging van sancties door de nationale mededingingsautoriteiten niet alleen algemene verjaringsregels vaststellen die van toepassing zijn op de inbreukprocedure in haar geheel, maar in voorkomend geval ook termijnen vaststellen voor het verloop van bepaalde fasen van die procedure, zoals voor de fase voorafgaand aan de mededeling van de punten van bezwaar aan de betrokken onderneming, voor zover deze termijnen voldoen aan de in de punten 46 tot en met 49 van het onderhavige arrest genoemde vereisten.

52 Dienaangaande moet eraan worden herinnerd dat de redelijkheid van de duur van deze fase in beginsel dient te worden beoordeeld met inachtneming van de specifieke omstandigheden van elke zaak (zie in die zin arrest van 13 juni 2013, HGA e.a./Commissie, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punt 82). Meer in het bijzonder moet de duur van een procedurele termijn voor die fase materieel toereikend zijn om het goede verloop ervan te verzekeren [zie in die zin arresten van 29 oktober 2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, punt 29, en 9 september 2020, Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Afwijzing van een volgend verzoek – Termijn om beroep in te stellen), C-651/19, EU:C:2020:681, punt 57].

53 Tevens zij eraan herinnerd dat, in het kader van door de Commissie gevoerde procedures betreffende inbreuken op de artikelen 101 en 102 VWEU, de vooronderzoeksfase, die loopt tot de mededeling van de punten van bezwaar, de Commissie in staat moet stellen alle relevante bewijzen te verzamelen die al of niet het bestaan van een inbreuk op de mededingingsregels bevestigen en een standpunt in te nemen over de richting die – en het uiteindelijke gevolg dat – aan de procedure zal worden gegeven (zie in die zin arresten van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, EU:C:2002:582, punt 182, en 29 september 2011, Elf Aquitaine/Commissie, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punt 113).

54 De complexiteit van een mededingingsprocedure kan weliswaar rechtvaardigen dat de inleidende fase ervan zich over een lange periode uitstrekt (zie in die zin arresten van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 62, en 17 november 2022, Irish Wind Farmers' Association e.a./Commissie, C-578/21 P, EU:C:2022:898, punt 88), maar dat betekent niet dat de Commissie tijdens deze fase van de procedure mag volharden in een passieve houding (zie in die zin arresten van 18 maart 1997, Guérin automobiles/Commissie, C-282/95 P, EU:C:1997:159, punt 36, en 13 juni 2013, HGA e.a./Commissie, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punt 81).

55 De eerbiediging van de rechten van de verdediging vormt bovendien een fundamenteel beginsel van het Unierecht dat ten volle in acht moet worden genomen in het kader van administratieve procedures die onder het Unierecht vallen. In het kader van een procedure wegens inbreuk op de mededingingsregels vormt de mededeling van de punten van bezwaar de wezenlijke waarborg daarvoor (zie in die zin arresten van 26 oktober 2017, Global Steel Wire e.a./Commissie, C-457/16 P en C-459/16 P–C-461/16 P, EU:C:2017:819, punten 139 en 140; 13 september 2018, UBS Europe e.a., C-358/16, EU:C:2018:715, punt 60, en 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punt 56). Dit wordt bevestigd door artikel 3, lid 3, tweede volzin, van richtlijn

2019/1, op grond waarvan de lidstaten ervoor zorgen dat de nationale mededingingsautoriteiten een mededeling van punten van bezwaar vaststellen alvorens een besluit te nemen om een inbreuk op artikel 101 of 102 VWEU vast te stellen en de beëindiging ervan te bevelen.

56 Hieruit volgt dat de overwegingen in de punten 53 en 54 van het onderhavige arrest ook relevant zijn in het kader van een administratieve procedure die op nationaal niveau door een nationale mededingingsautoriteit wordt gevoerd om een inbreuk op artikel 102 VWEU te bestraffen.

57 Voor een doeltreffende uitvoering van hun verplichting om het mededingingsrecht van de Unie ten uitvoer te brengen, moeten de nationale mededingingsautoriteiten aan de bij hen ingediende klachten verschillende prioriteiten kunnen toekennen waarvoor zij over een ruime beoordelingsmarge moeten kunnen beschikken (zie naar analogie arresten van 14 december 2000, Masterfoods en HB, C-344/98, EU:C:2000:689, punt 46, en 19 september 2013, EFIM/Commissie, C-56/12 P, EU:C:2013:575, punten 72 en 83).

58 De erkenning van een dergelijke ruime beoordelingsmarge is ook gerechtvaardigd in het licht van richtlijn 2019/1, waarvan artikel 5, leden 1 en 2, in wezen bepaalt dat de nationale mededingingsautoriteiten de nodige middelen tot hun beschikking moeten hebben om onderzoeken te kunnen uitvoeren met het oog op de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU, om samen te werken binnen het in artikel 2, lid 1, punt 5, van deze richtlijn bedoelde European Competition Network en om besluiten vast te stellen die met name tot doel hebben een einde te maken aan een inbreuk op die bepalingen en sancties op te leggen.

59 Om deze taken te kunnen uitvoeren met inachtneming van hun operationele onafhankelijkheid, moeten deze autoriteiten overeenkomstig artikel 4, lid 5, van richtlijn 2019/1 de bevoegdheid hebben om hun prioriteiten te bepalen. Zoals blijkt uit overweging 23 van deze richtlijn, is deze bevoegdheid bedoeld om deze autoriteiten in staat te stellen hun middelen doeltreffend te gebruiken en zich te concentreren op het voorkomen en beëindigen van gedrag dat de mededinging verstoort op de interne markt.

60 Zowel uit het doel zelf van de aan de mededeling van punten van bezwaar voorafgaande fase van een inbreukprocedure inzake mededinging als uit de ruime beoordelingsmarge waarover een nationale mededingingsautoriteit moet beschikken bij de vaststelling van prioriteiten voor haar procedures inzake de handhaving van artikel 102 VWEU, volgt dat een dergelijke autoriteit in die fase van de procedure niet alleen alle voorafgaande onderzoeksmaatregelen en de vaak complexe feitelijke en juridische beoordelingen moet kunnen verrichten die zij nodig heeft om te beoordelen of de inleiding van de onderzoeksfase op tegenspraak gerechtvaardigd is, maar ook, afhankelijk van de prioriteit die zij in het kader van de uitoefening van haar operationele onafhankelijkheid aan een lopende inbreukprocedure wenst toe te kennen, het meest geschikte moment moet kunnen kiezen om in voorkomend geval de onderzoeksfase op tegenspraak van die procedure in te leiden.

61 Zo moet een nationale mededingingsautoriteit de mogelijkheid hebben om de inleiding van de onderzoeksfase op tegenspraak in een bepaalde procedure tijdelijk uit te stellen, ook al heeft zij de wezenlijke elementen van de vermeende inbreuk reeds vastgesteld. Een dergelijke mogelijkheid strookt met de doelstelling om ervoor te zorgen dat de betrokken autoriteit alle bij haar aanhangige inbreukprocedures naar behoren kan behandelen en kan er ook toe bijdragen dat de beschikbare middelen efficiënt worden gebruikt en dat de passende samenwerking binnen

het European Competition Network wordt bevorderd. Een dergelijk tijdelijk uitstel mag evenwel niet leiden tot de overschrijding van de redelijke termijn waarbinnen de fase vóór de mededeling van punten van bezwaar van een inbreukprocedure moet worden afgesloten.

62 Verder moet een lidstaat in het kader van zijn procedurele autonomie niet alleen de doeltreffendheid van het mededingingsrecht van de Unie alsmede de vervolging en bestraffing van inbreuken daarop ten volle waarborgen, maar ook de eerbiediging van de grondrechten, waaronder de rechten van verdediging van de ondernemingen waarop de inbreukprocedures betrekking hebben (zie in die zin arresten van 7 december 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, punt 63, en 5 juni 2018, Kolev e.a., C-612/15, EU:C:2018:392, punt 98).

63 Overeenkomstig artikel 3, leden 1 en 2, van richtlijn 2019/1 is de uitoefening van de bevoegdheden die krachtens deze richtlijn aan de nationale mededingingsautoriteiten moeten worden toegekend, onderworpen aan passende waarborgen met betrekking tot de rechten van verdediging van ondernemingen, waaronder het recht om te worden gehoord.

64 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de buitensporige duur van de fase vóór de mededeling van de punten van bezwaar van invloed kan zijn op de toekomstige mogelijkheden van de betrokken ondernemingen om zich te verweren, met name door een aantasting van hun rechten van verdediging in het kader van de onderzoeksfase op tegenspraak van de tegen hen gevoerde inbreukprocedure. Hoe meer tijd er immers verstrijkt tussen een inleidende onderzoeksmaatregel en de mededeling van de punten van bezwaar, hoe waarschijnlijker het wordt dat eventueel disculperend bewijs betreffende de in die mededeling verweten inbreuk, niet meer, of slechts met moeite, kan worden vergaard (zie in die zin arrest van 21 september 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Commissie, C-105/04 P, EU:C:2006:592, punt 49).

65 Ofschoon redelijke procedurele termijnen er dus met name toe strekken te verzekeren dat ondernemingen waartegen een inbreukprocedure loopt hun rechten van verdediging daadwerkelijk kunnen uitoefenen, neemt dit niet weg dat een nationale regeling waarbij procedurele termijnen worden vastgesteld voor de oplegging van sancties door de nationale mededingingsautoriteiten, afgestemd moet zijn op het specifieke karakter van het mededingingsrecht van de Unie en de doelstellingen die aan de toepassing van dit recht door de betrokken personen verbonden zijn, teneinde geen afbreuk te doen aan de volle werking ervan (zie in die zin arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 52).

66 Zoals blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing is in de onderhavige zaak de AGCM verplicht om de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure in te leiden door de mededeling van de punten van bezwaar binnen een vaste termijn van 90 dagen die begint te lopen vanaf de vaststelling van de wezenlijke elementen van de vermeende inbreuk. Bovendien heeft de niet-inachtneming van de betrokken termijn tot gevolg dat, ten eerste, het definitieve besluit dat door de AGCM na de inbreukprocedure is genomen automatisch in zijn geheel nietig wordt verklaard, zowel voor zover het betrekking heeft op de beëindiging van het mededingingsverstorende gedrag als op de aan de betrokken onderneming opgelegde sancties. Ten tweede wordt deze autoriteit op grond van het ne-bis-in-idembeginsel definitief belet om voor dezelfde mededingingsverstorende gedraging een nieuwe inbreukprocedure in te leiden. Zoals blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, hebben deze regels tot doel de rechten van

verdediging van de ondernemingen tijdens de tegen hen ingeleide inbreukprocedure te beschermen door hen tijdig in kennis te stellen van de tegen hen in aanmerking genomen punten van bezwaar.

67 Zoals de advocaat-generaal in de punten 107 tot en met 109 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, bestaat het gevaar dat de toepassing van de betrokken termijn de AGCM ertoe verplicht alle bij haar aanhangige inbreukprocedures zonder onderscheid te behandelen, door niet de bijzondere omstandigheden van elke procedure in aanmerking te nemen maar een zuiver chronologische volgorde in acht te nemen, waardoor zij geen prioriteiten kan vaststellen en toepassen voor haar procedures voor de handhaving van de artikelen 101 en 102 VWEU. Deze autoriteit kan aldus genoodzaakt zijn om onderzoeksprocedures in te leiden op basis van onzekere feitelijke en juridische gronden of om voorrang te geven aan de behandeling van bepaalde categorieën van dossiers die zij met haar beschikbare middelen kan behandelen over de fase van het inleidend onderzoek heen, in voorkomend geval ten nadele van bijzonder complexe dossiers die schadelijk zijn voor de vrije mededinging op de interne markt. Een dergelijke aantasting van de operationele onafhankelijkheid van de AGCM is des te waarschijnlijker wanneer het beginpunt van de termijn – waarbij de wijze waarop de termijn ingaat overigens voor zowel deze autoriteit als de betrokken onderneming weinig nauwkeurig, weinig duidelijk en weinig voorzienbaar blijkt – samenvalt met de eerste melding van de vermeende inbreuk bij die autoriteit, die dan verplicht is het dossier onmiddellijk te onderzoeken.

68 Bovendien kunnen de gevolgen van de overschrijding van de betrokken termijn de AGCM beletten een volledige samenwerking te verlenen binnen het European Competition Network dat, zoals blijkt uit artikel 2, lid 1, punt 5, van richtlijn 2019/1, gelezen in het licht van overweging 2 ervan, wordt gevormd door de nationale mededingingsautoriteiten en de Commissie met het oog op een nauwe samenwerking met betrekking tot de toepassing en de handhaving van de artikelen 101 en 102 VWEU.

69 Zoals de AGCM en de Commissie in hun schriftelijke opmerkingen terecht hebben aangevoerd, kan het namelijk nodig zijn dat de nationale mededingingsautoriteiten – met name in geval van klachten of clementieverzoeken die aan meerdere nationale mededingingsautoriteiten zijn gericht – in het kader van dit netwerk met elkaar en met de Commissie acties coördineren teneinde de zaken zo goed mogelijk te verdelen tussen de verschillende autoriteiten binnen dit netwerk en parallelle procedures met betrekking tot dezelfde feiten te voorkomen. In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt niet dat de AGCM de betrokken termijn kan opschorten of stuiten.

70 In dit verband zij er tevens aan herinnerd dat de verjaringstermijnen voor de oplegging van geldboeten of dwangsommen door de nationale mededingingsautoriteiten overeenkomstig artikel 29, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2019/1 moeten worden geschorst of gestuit voor de duur van de handhavingsprocedures die zijn ingeleid bij de nationale mededingingsautoriteiten van andere lidstaten of de Commissie wegens een inbreuk in verband met dezelfde mededingingsverstorende praktijk.

71 Daarbij moet er overigens worden op gewezen dat de rechten van verdediging van de ondernemingen waartegen een inbreukprocedure wordt gevoerd hoe dan ook niet kunnen worden geschonden alleen vanwege de niet-inachtneming van de betrokken termijn.

72 Zoals de advocaat-generaal in punt 131 van zijn conclusie in wezen heeft aangegeven, moet weliswaar worden vermeden dat de rechten van verdediging van een onderneming in de inleidende fase van een inbreukprocedure inzake de mededinging onherstelbaar worden geschaad, maar zal die onderneming hoe dan ook in staat blijven haar rechten van verdediging daadwerkelijk uit te oefenen, mits wordt gewaarborgd dat de nationale mededingingsautoriteit geen enkele beslissing tegen deze onderneming zal kunnen vaststellen zonder dat deze autoriteit een onderzoeksfase op tegenspraak heeft doorlopen waarin die vennootschap haar rechten van verdediging ten volle heeft kunnen uitoefenen.

73 Daarnaast heeft het Hof geoordeeld dat een nationale verjaringsregeling die, om redenen die eigen zijn aan die regeling, systematisch verhindert dat doeltreffende en afschrikkende sancties worden opgelegd wegens inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie, de toepassing van de mededingingsregels in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk kan maken. Bijgevolg heeft het Hof geoordeeld dat een nationale regeling die voorziet in een verjaringstermijn waarvan de toepassing, gelet op de hoge complexiteit van mededingingszaken, een stelselmatig risico van straffeloosheid van inbreuken op dat recht kan doen ontstaan, niet in overeenstemming is met het doeltreffendheidsbeginsel (zie in die zin arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punten 53 en 56).

74 Tevens moet worden opgemerkt dat de nationale mededingingsautoriteiten krachtens artikel 13, lid 1, van richtlijn 2019/1, gelezen in het licht van overweging 40 ervan, de bevoegdheid moeten hebben om doeltreffende, evenredige en afschrikkende geldboeten op te leggen aan ondernemingen en ondernemersverenigingen die opzettelijk of uit onachtzaamheid inbreuk maken op artikel 101 of 102 VWEU.

75 Zoals de advocaat-generaal in de punten 137 tot en met 139 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, lijken de gevolgen die de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling verbindt aan de niet-inachtneming van de betrokken termijn, te kunnen leiden tot een stelselmatig risico van straffeloosheid van inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie. Deze nationale regeling zou aldus immers kunnen impliceren dat voor een groot aantal vastgestelde inbreuken op de mededingingsregels geen doeltreffende en afschrikkende sancties worden opgelegd. Bovendien kan het feit dat de AGCM geen nieuwe inbreukprocedure kan inleiden teneinde dergelijke sancties vast te stellen, ondernemingen er in feite toe aanzetten mededingingsverstorende praktijken te handhaven, waardoor de doeltreffende handhaving van het mededingingsrecht van de Unie door de nationale mededingingsautoriteiten ernstig in gevaar wordt gebracht.

76 In die omstandigheden kan – gelet op de overwegingen in de punten 67 tot en met 69 en 75 van het onderhavige arrest – de toepassing van de betrokken termijn op de werkzaamheden van de AGCM tot gevolg hebben dat de operationele onafhankelijkheid van deze autoriteit wordt aangetast en er een stelselmatig risico van straffeloosheid van inbreuken op artikel 102 VWEU ontstaat. Hieruit volgt dat de nationale bepalingen die in de betrokken termijn voorzien, de verwezenlijking van het door richtlijn 2019/1 voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar kunnen brengen.

77 Daarnaast moet worden onderstreept dat een uitlegging van het nationale recht volgens welke de niet-inachtneming van de betrokken termijn door de AGCM er enkel toe leidt dat haar sanctiebevoegdheid vervalt, zodat zij een onderneming steeds kan gelasten haar mededingingsverstorende gedrag te staken, als zodanig niet het risico kan uitsluiten dat de feiten onbestraft blijven en geen doeltreffende toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU kan

waarborgen. Het aldus begrenzen van het optreden van een nationale mededingingsautoriteit is immers onverenigbaar met zowel de in artikel 13, lid 1, van richtlijn 2019/1 neergelegde verplichting van de lidstaten om een stelsel van doeltreffende en afschrikkende sancties vast te stellen en te handhaven als de rechtspraak van het Hof, volgens welke een nationale mededingingsautoriteit zich in geval van een vastgestelde inbreuk op artikel 101 of 102 VWEU slechts in hoogst uitzonderlijke situaties, namelijk wanneer de betrokken onderneming heeft deelgenomen aan een nationaal clementieprogramma en haar medewerking doorslaggevend was voor de opsporing van en het doeltreffend optreden tegen de mededingingsverstorende praktijk, kan beperken tot de vaststelling van deze inbreuk zonder de betrokken onderneming een geldboete op te leggen (zie in die zin arresten van 22 maart 2022, Nordzucker e.a., C-151/20, EU:C:2022:203, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 18 januari 2024, Lietuvos notarų rūmai e.a., C-128/21, EU:C:2024:49, punt 108).

78 Voor zover volgens de verwijzende rechter de toepassing van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde termijn voortvloeit uit een bepaalde uitlegging van het nationale recht door een hogere rechter, moet hieraan nog worden toegevoegd dat, teneinde de doeltreffendheid van alle Unierechtelijke bepalingen te waarborgen, het voorrangsbeginsel de nationale rechterlijke instanties ertoe verplicht om hun nationale recht zoveel mogelijk in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen [arresten van 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 12 oktober 2023, Z. (Recht om een kopie van de kredietovereenkomst te ontvangen), C-326/22, EU:C:2023:775, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

79 Bij de toepassing van het nationale recht moeten die rechterlijke instanties dat recht dus zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de relevante Unierechtelijke bepalingen, en daarbij het gehele interne recht in aanmerking nemen en toepassing geven aan de daarin erkende uitleggingsmethoden, teneinde de volle werking van die bepalingen te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling [zie in die zin arresten van 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 22 september 2022, Vicente (Vordering tot betaling van advocatenhonorarium), C-335/21, EU:C:2022:720, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

80 Het staat dus aan de verwijzende rechter om zijn nationale recht, met name artikel 31 van wet nr. 287/90 en artikel 14 van wet nr. 689/81, zoveel mogelijk in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen teneinde de volle werking ervan te verzekeren. Het vereiste van conforme uitlegging houdt voor de verwijzende rechter de verplichting in om, in voorkomend geval, vaste rechtspraak te wijzigen wanneer deze berust op een met de doelstellingen van een Unierechtelijke bepaling onverenigbare uitlegging van het nationale recht, en daartoe op eigen gezag iedere uitlegging van een hogere of zelfs de hoogste nationale rechterlijke instantie waaraan hij krachtens zijn nationale recht is gebonden buiten toepassing te laten indien deze uitlegging onverenigbaar is met het Unierecht (zie in die zin arresten van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak; 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 58, en 13 juni 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya en Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 en C-332/22, EU:C:2024:496, punten 108 en 110).

81 Gelet op een en ander dient op de prejudiciële vraag te worden geantwoord dat artikel 4, lid 5, en artikel 13, lid 1, van richtlijn 2019/1 alsmede artikel 102 VWEU, gelezen in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die, wanneer er een procedure tot vaststelling van een

mededingingsverstorende praktijk wordt gevoerd door een nationale mededingingsautoriteit, ten eerste, deze autoriteit verplicht om de onderzoeksfase op tegenspraak van deze procedure in te leiden door de mededeling van de punten van bezwaar aan de betrokken onderneming binnen een termijn van 90 dagen die begint te lopen vanaf het tijdstip waarop die autoriteit kennisneemt van de wezenlijke elementen van de vermeende inbreuk, die mogelijkerwijs slechts de gegevens omvatten van de eerste melding van de inbreuk, en, ten tweede, de niet-inachtneming van deze termijn bestraft met de volledige nietigverklaring van het definitieve besluit dat door die autoriteit na de inbreukprocedure is genomen en met het verval van haar bevoegdheid om een nieuwe inbreukprocedure in te leiden met betrekking tot dezelfde praktijk.

Kosten

82 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 4, lid 5, en artikel 13, lid 1, van richtlijn (EU) 2019/1 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot toekenning van bevoegdheden aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt, alsmede artikel 102 VWEU, gelezen in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel,

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij zich verzetten tegen een nationale regeling die, wanneer er een procedure tot vaststelling van een mededingingsverstorende praktijk wordt gevoerd door een nationale mededingingsautoriteit, ten eerste, deze autoriteit verplicht om de onderzoeksfase op tegenspraak van deze procedure in te leiden door de mededeling van de punten van bezwaar aan de betrokken onderneming binnen een termijn van 90 dagen die begint te lopen vanaf het tijdstip waarop die autoriteit kennisneemt van de wezenlijke elementen van de vermeende inbreuk, die mogelijkerwijs slechts de gegevens omvatten van de eerste melding van de inbreuk, en, ten tweede, de niet-inachtneming van deze termijn bestraft met de volledige nietigverklaring van het definitieve besluit dat door die autoriteit na de inbreukprocedure is genomen en met het verval van haar bevoegdheid om een nieuwe inbreukprocedure in te leiden met betrekking tot dezelfde praktijk.

ondertekeningen