Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 30 januari 2025*

”Begäran om förhandsavgörande – Konkurrens – Artikel 102 FEUF – Missbruk av dominerande ställning – Nationella konkurrensmyndigheter ges befogenhet att kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna – Direktiv (EU) 2019/1 – De nationella konkurrensmyndigheternas oberoende – Artikel 4.5 – Fastställande av prioriteringar för förfaranden för genomförande av artiklarna 101 och 102 FEUF – Sanktionsavgifter för företag och företagssammanslutningar – Artikel 13 – Förfaranden vid överträdelser av konkurrensreglerna – Iakttagande av skälig handläggningstid – Nationell lagstiftning som föreskriver att den nationella myndigheten ska framställa sina invändningar inom 90 dagar från den dag då den fick kännedom om de väsentliga delarna i överträdelsen – Den nationella konkurrensmyndighetens beslut ska upphävas i sin helhet och per automatik om denna fatalietid inte iakttas – Principen *ne bis in idem* – Möjligheten att inleda ett nytt överträdelseförfarande beträffande samma sakomständigheter förfaller – Effektivitetsprincipen – Företags rätt till försvar”

I mål C-511/23,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien) genom beslut av den 1 augusti 2023, som inkom till domstolen den 8 augusti 2023, i målet

**Caronte & Tourist SpA**

mot

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia,**

**Unione nazionale consumatori,**

**Assarmatori,**

**Confederazione Italiana Armatori,**

meddelar

* Rättegångsspråk: italienska.

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad ordförande på andra avdelningen, F. Biltgen, ordförande på första avdelningen, I. Jarukaitis, ordförande på fjärde avdelningen, M.L. Arastey Sahún (referent), ordförande på femte avdelningen, och domaren J. Passer,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Caronte & Tourist SpA, genom D. Astorre, F. Cintioli, M. Siragusa och R. Tremolada, avvocati,

– Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, genom F. Sclafani, avvocato dello Stato,

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

– Assarmatori, genom P. Molea och A. Police, avvocati,

– Confederazione Italiana Armatori, genom G. Morbidelli och R. Righi, avvocati,

– Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av L. Fiandaca och P. Gentili, avvocati dello Stato,

– Greklands regering, genom K. Boskovits, i egenskap av ombud,

– Ungerns regering, genom D. Csoknyai, Z. Fehér och K. Szíjjártó, samtliga i egenskap av ombud,

– Slovakiens regering, genom E. Drugda och S. Ondrášiková, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom F. Castillo de la Torre, G. Conte och C. Sjödin, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 5 september 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 102 FEUF.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Caronte & Tourist SpA (nedan kallat C&T) och Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (konkurrens- och marknadsmyndigheten, Italien) (nedan kallad AGCM). Målet rör de sanktionsåtgärder som AGCM har vidtagit gentemot C&T för missbruk av dominerande ställning.

## Tillämpliga bestämmelser

### *Unionsrätt*

*EUF-fördraget*

3 Artikel 102 FEUF har följande lydelse:

”Ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den inre marknaden eller inom en väsentlig del av denna är, i den mån det kan påverka handeln mellan medlemsstater, oförenligt med den inre marknaden och förbjudet.

Sådant missbruk kan särskilt bestå i att

a) direkt eller indirekt påtvinga någon oskäliga inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäliga affärsvillkor,

…”

*Direktiv (EU) 2019/1*

4 Skälen 1, 2, 6, 8, 23 och 40 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1 av den 11 december 2018 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad (EUT L 11, 2019, s. 3) har följande lydelse:

”(1) Artiklarna 101 och 102 [FEUF] tillhör tvingande rätt och bör tillämpas effektivt i hela [Europeiska] unionen för att säkerställa att konkurrensen på den inre marknaden inte snedvrids. En effektiv kontroll av efterlevnaden av artiklarna 101 och 102 [FEUF] är nödvändig för att säkerställa rättvisare och öppnare konkurrensutsatta marknader i unionen, där företagen konkurrerar mer på sina egna meriter och utan hinder för marknadstillträde skapade av företag, så att företagen kan generera välstånd och skapa arbetstillfällen. Detta skyddar konsumenterna och företag som är verksamma på den inre marknaden från affärsmetoder som håller priserna på varor och tjänster på en konstgjort hög nivå och förbättrar urvalet av innovativa varor och tjänster för dessa konsumenter och företag.

(2) Den offentliga kontrollen av efterlevnaden av artiklarna 101 och 102 [FEUF] utförs av de nationella konkurrensmyndigheter[na] i medlemsstaterna jämsides med [Europeiska] kommissionen enligt [rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 101 och 102 FEUF (EGT L 1, 2003, s. 1)].

Tillsammans bildar de nationella konkurrensmyndigheterna och kommissionen ett nätverk av offentliga myndigheter som tillämpar unionens konkurrensregler i nära samarbete (nedan kallat *Europeiska konkurrensnätverket*).

…

(6) … Företag kan inte konkurrera av egen kraft om det finns fristäder där konkurrensbegränsande förfaranden kan tillämpas ostraffat, t.ex. därför att bevis på illojal konkurrens inte kan samlas in eller därför att företagen kan undgå ansvar för sanktionsavgifter. …

…

(8) För att säkerställa ett verkligt gemensamt område för kontroll av konkurrensreglernas efterlevnad inom unionen som ger mer likvärdiga konkurrensvillkor för företag som är verksamma på den inre marknaden och minskar de ojämlika villkoren för konsumenterna, är det nödvändigt att införa grundläggande garantier för oberoende, tillräckliga finansiella, personella, tekniska och teknologiska resurser och minimibefogenheter för att kontrollera efterlevnad och påföra sanktionsavgifter vid tillämpningen av artiklarna 101 och 102 [FEUF] och vid tillämpningen av nationell konkurrensrätt parallellt med dessa artiklar så att de nationella administrativa konkurrensmyndigheterna kan arbeta ändamålsenligt.

…

(23) Nationella administrativa konkurrensmyndigheter bör kunna prioritera sina förfaranden för efterlevnadskontroll av artiklarna 101 och 102 [FEUF] för att effektivt utnyttja sina resurser och för att de ska kunna inrikta sig på att förebygga och få slut på konkurrensbegränsande beteende som snedvrider konkurrensen på den inre marknaden. …

…

(40) För att säkerställa en effektiv och enhetlig kontroll av efterlevnaden av artiklarna 101 och 102 [FEUF] bör nationella administrativa konkurrensmyndigheter ha befogenhet att påföra effektiva, proportionella och avskräckande sanktionsavgifter för företag och företagssammanslutningar för överträdelser av artikel 101 eller 102 [FEUF] …”

5 Artikel 1 i direktivet har rubriken ”Syfte och tillämpningsområde”. I artikel 1.1 föreskrivs följande:

”I detta direktiv anges vissa regler för att säkerställa att nationella konkurrensmyndigheter har de garantier för oberoende, de resurser samt de befogenheter för att kontrollera efterlevnad och påföra sanktionsavgifter som är nödvändiga för att effektivt kunna tillämpa artiklarna 101 och 102 [FEUF], så att konkurrensen på den inre marknaden inte snedvrids och att konsumenter och företag inte missgynnas genom nationell rätt och åtgärder som hindrar de nationella konkurrensmyndigheterna från att effektivt kontrollera efterlevnaden.”

6 Artikel 2 i samma direktiv har rubriken ”Definitioner”. Artikel 2.1 har följande lydelse:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

…

5) *Europeiska konkurrensnätverket*: ett nätverk av offentliga myndigheter bestående av de nationella konkurrensmyndigheterna och kommissionen som fungerar som ett diskussions- och samarbetsforum vid tillämpning och efterlevnadskontroll av artiklarna 101 och 102 [FEUF].

…”

7 I artikel 3 i direktivet, som har rubriken ”Skyddsåtgärder”, föreskrivs följande:

”1. Förfaranden avseende överträdelser av artikel 101 eller 102 [FEUF], inklusive nationella konkurrensmyndigheters utövande av de befogenheter som avses i detta direktiv, ska respektera de allmänna principerna i unionsrätten och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att utövandet av de befogenheter som avses i punkt 1 omfattas av lämpliga skyddsåtgärder när det gäller företagens rätt till försvar, inklusive rätten att bli hörd och rätten till ett effektivt rättsmedel inför en domstol.

3. … Medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella konkurrensmyndigheterna antar ett meddelande om invändningar innan de fattar beslut enligt artikel 10 i detta direktiv.”

8 Artikel 4 i direktiv 2019/1 har rubriken ”Oberoende”. I artikel 4.5 föreskrivs följande:

”Nationella administrativa konkurrensmyndigheter ska ha befogenhet att fastställa sina prioriteringar för utförande av uppgifter för tillämpning av artiklarna 101 och 102 [FEUF] enligt artikel 5.2 i detta direktiv. I den mån som nationella administrativa konkurrensmyndigheter är skyldiga att pröva formella klagomål ska dessa myndigheter ha befogenhet att avvisa sådana klagomål på den grunden att de inte betraktar sådana klagomål som prioriterade vid kontroll av efterlevnaden. Detta påverkar inte nationella administrativa konkurrensmyndigheters befogenhet att avvisa klagomål på andra grunder som fastställs i nationell rätt.”

9 Artikel 5 i detta direktiv, med rubriken ”Resurser”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska åtminstone säkerställa att nationella konkurrensmyndigheter har tillräckligt många kvalificerade anställda och tillräckliga ekonomiska, tekniska och teknologiska resurser som är nödvändiga för att de effektivt ska kunna utföra sitt uppdrag och effektivt ska kunna utöva sina befogenheter vid tillämpningen av artiklarna 101 och 102 [FEUF] enligt punkt 2 i den här artikeln.

2. Vid tillämpningen av punkt 1 ska nationella konkurrensmyndigheter åtminstone kunna genomföra utredningar i syfte att tillämpa artiklarna 101 och 102 [FEUF], anta beslut med tillämpning av dessa bestämmelser på grundval av artikel 5 i förordning [nr 1/2003] och samarbeta nära inom Europeiska konkurrensnätverket i syfte att säkerställa en effektiv och enhetlig tillämpning av artiklarna 101 och 102 [FEUF]. …

…”

10 Artikel 13 i direktivet har rubriken ”Sanktionsavgifter för företag och företagssammanslutningar”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att nationella administrativa konkurrensmyndigheter antingen genom beslut i sina egna förfaranden för efterlevnadskontroll kan förordna om eller i icke-straffrättsliga rättsliga förfaranden kan begära att företag och företagssammanslutningar som uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder artikel 101 eller 102 [FEUF] ska påföras effektiva, proportionella och avskräckande sanktionsavgifter.”

11 Artikel 29 i samma direktiv har rubriken ”Regler om preskriptionsfrister för påförande av sanktionsavgifter eller föreläggande av viten”. I punkt 1 i artikel 29 föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska säkerställa att preskriptionsfristerna för de nationella konkurrensmyndigheternas påförande av sanktionsavgifter eller föreläggande av viten enligt artiklarna 13 och 16 ska tillfälligt upphöra eller avbrytas så länge som förfaranden för efterlevnadskontroll pågår vid nationella konkurrensmyndigheter i andra medlemsstater eller vid kommissionen rörande en överträdelse som gäller samma avtal, beslut av en företagssammanslutning, samordnade förfarande eller annat agerande som strider mot artikel 101 eller 102 [FEUF].

…”

12 Enligt artikel 34.1 i direktiv 2019/1 skulle medlemsstaterna senast den 4 februari 2021 sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. I enlighet med dess artikel 36 trädde detta direktiv i kraft den 3 februari 2019.

### *Italiensk rätt*

*Lag nr 287/90*

13 Artikel 1 i legge n. 287 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato (lag nr 287 om antagande av bestämmelser om skydd för konkurrensen och marknaden), av den 10 oktober 1990 (GURI nr 240, 13 oktober 1990, s. 3), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lag nr 287/90), har rubriken ”Tillämpningsområde och förhållandet till [unions]rätten”. I punkt 4 i den artikeln föreskrivs följande:

”Bestämmelserna i denna avdelning ska tolkas mot bakgrund av principerna i [unionens] konkurrensrätt.”

14 I artikel 3 i den lagen, med rubriken ”Missbruk av dominerande ställning”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Ett eller flera företags missbruk av en dominerande ställning på den inhemska marknaden eller inom en väsentlig del av denna är förbjudet, och det är dessutom förbjudet att

a) direkt eller indirekt påtvinga någon inköps- eller försäljningspriser eller andra omotiverat betungande avtalsvillkor,

…”

15 Artikel 31 i samma lag har rubriken ”Sanktionsåtgärder”. Punkt 1 däri har följande lydelse:

”Administrativa sanktionsavgifter till följd av överträdelser av denna lag omfattas, i den mån de är tillämpliga, av bestämmelserna i kapitel I avsnitten I och II i [legge n. 689 – Modifiche al sistema penale (lag nr 689 om ändring av straffrättssystemet), av den 24 november 1981, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lag nr 689/81).”

*Lag nr 689/81*

16 Lag nr 689/81 reglerar det allmänna systemet för administrativa sanktionsavgifter. I artikel 14 däri, med rubriken ”Meddelande om invändningar och delgivning”, föreskrivs följande:

”I den mån det är möjligt ska både lagöverträdaren och de som är solidariskt betalningsansvariga för den sanktionsavgift som har ålagts för överträdelsen omedelbart underrättas om överträdelsen.

Om inte alla de som nämns i föregående stycke omedelbart har underrättats om överträdelsen, ska överträdelsens beståndsdelar delges de berörda personerna med hemvist i Italien inom 90 dagar och personerna med hemvist i utlandet inom 360 dagar, från den dag då [överträdelsen] har fastställts.

Om de handlingar som rör överträdelsen översänds till behörig myndighet genom beslut av den rättsliga myndigheten, ska de tidsfrister som avses i föregående stycke börja löpa dagen för mottagandet [av dessa handlingar].

…”

**Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan**

17 C&T ombesörjer färjetrafik i Messinasundet (Italien). Den 24 mars 2018 mottog AGCM en anmälan från en konsument som klagade på alltför höga priser på de färjetjänster som C&T tillhandahåller. Konsumenten begärde att en utredning av saken skulle inledas. AGCM skickade därefter, den 23 april 2019, en begäran om upplysningar till hamnmyndigheten i Messina, vilken åtföljdes av en ny begäran den 19 november 2019. Hamnmyndigheten inkom med sitt svar den 26 november 2019.

18 Den 4 augusti 2020 underrättade AGCM C&T om sitt beslut att inleda ett ärende för att utreda huruvida konkurrensreglerna hade överträtts.

19 I beslut av den 11 april 2022 konstaterade AGCM, med stöd av artikel 3 i lag nr 287/90, att C&T hade missbrukat sin dominerande ställning genom att ha tagit ut alltför höga priser för färjetransport av fordon över Messinasundet. AGCM förelade därför C&T att upphöra med detta förfarande, och med hänsyn till överträdelsens svårighetsgrad påförde myndigheten C&T en sanktionsavgift på 3 719 370 euro.

20 C&T överklagade AGCM:s beslut av den 11 april 2022 till Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien), som är hänskjutande domstol i detta mål. I sitt överklagande gjorde C&T bland annat gällande att den kontradiktoriska utredningen i ärendet hade påbörjats för sent.

21 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende uppgett följande. Enligt nyligen meddelad rättspraxis från Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) ska AGCM i sina konkurrensärenden iaktta artikel 14 i lag nr 689/81. Enligt denna bestämmelse ska AGCM, vid äventyr av att myndighetens rätt att vidta sanktionsåtgärder annars förfaller, inleda sin kontradiktoriska utredning genom att anta ett meddelande om invändningar inom 90 dagar från den dag då myndigheten fick kännedom om de väsentliga delarna av den påtalade överträdelsen (nedan kallad den aktuella fristen).

22 Frågan om exakt när den aktuella fristen börjar löpa kan bli föremål för prövning i domstol. Inom ramen för denna domstolsprövning ska förvaltningsdomstolen företa en bedömning i efterhand. Den ska därvid pröva från och med när de uppgifter som AGCM vid en viss tidpunkt hade tillgång till var tillfyllest för att myndigheten skulle vara skyldig att anta ett meddelande om invändningar och på så sätt inleda den kontradiktoriska utredningen i ärendet. Om denna frist inte iakttagits, innebär det att det av AGCM meddelade beslutet i överträdelseförfarandet ska upphävas i sin helhet. Med tillämpning av principen *ne bis in idem* får AGCM inte heller inleda ett nytt överträdelseförfarande avseende samma sak, inte ens om det berörda företaget aldrig har upphört med det aktuella förfarandet.

23 Enligt den hänskjutande domstolen innebär den aktuella fristen att AGCM:s självständighet träds förnär i det att AGCM måste handlägga anhängiggjorda ärenden i en rent kronologisk ordning, utan att myndigheten därvid kan ta hänsyn till de särskilda omständigheterna i varje enskilt fall. AGCM:s verksamhet är mycket komplicerad, särskilt då myndigheten utreder förfaranden som tillgrips av stora ekonomiska aktörer. Med hänsyn till detta, och då AGCM inleder den kontradiktoriska utredningen alltför tidigt, tilltar risken för att myndigheten inte lyckas samla in nödvändiga och tillräckliga uppgifter för att fastställa den påtalade överträdelsen.

24 I och med att det berörda företaget enligt nationell rätt, såsom den tolkats av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen), inte måste styrka att det har åsamkats skada till följd av att den kontradiktoriska utredningen har inletts efter det att den aktuella fristen löpt ut, innebär detta en icke motbevisbar presumtion om att företagets rätt till försvar har åsidosatts redan på grund av att fristen inte iakttagits.

25 En frist vars början fastställs utifrån omständigheterna i det enskilda fallet är enligt den hänskjutande domstolen i vart fall inte förenlig med principen om skydd för berättigade förväntningar, en princip som måste kunna göras gällande av de företag som blivit föremål för sanktionsåtgärder.

26 Med beaktande av detta framstår det enligt den hänskjutande domstolen som oklart huruvida det är förenligt med unionsrätten att tillämpa den aktuella fristen på ärenden där missbruk av dominerande ställning utreds.

27 Mot denna bakgrund beslutade Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 102 FEUF, jämförd med principerna om konkurrensskydd och god förvaltningssed, tolkas på sätt att den artikeln utgör hinder för en nationell lagstiftning såsom den som följer av tillämpningen av artikel 14 i lag [nr 689/81] – såsom den har tolkats i rättspraxis – enligt vilken [AGCM], i syfte att fastställa huruvida det förekommer missbruk av dominerande ställning, är

skyldig att inleda en utredning inom en fatalietid på 90 dagar, som börjar löpa från den dag då konkurrensmyndigheten har fått kännedom om de väsentliga uppgifterna rörande överträdelsen, vilka kan förekomma redan i en första anmälan av överträdelsen?”

## Prövning av tolkningsfrågan

### *Huruvida tolkningsfrågan kan tas upp till prövning*

28 C&T och Assarmatori har i huvudsak gjort gällande att begäran om förhandsavgörande inte kan tas upp till sakprövning. De anser att den överträdelse som läggs C&T till last inte avser artikel 102 FEUF, utan endast artikel 3 i lag nr 287/90. Detta är den lagbestämmelse som på nationell nivå förbjuder missbruk av dominerande ställning. AGCM valde således att endast tillämpa de nationella konkurrensreglerna. Genom tolkningsfrågan har det dessutom begärts att EU-domstolen ska företa en tolkning av en bestämmelse i nationell rätt, nämligen artikel 14 i lag nr 689/81. Denna lagbestämmelse omfattas av medlemsstaternas processuella autonomi och den har inte har något samband med materiell konkurrensrätt.

29 EU-domstolen gör i denna del följande bedömning. Det följer av rättspraxis att i en situation där en ekonomisk aktör har påförts sanktionsåtgärder för missbruk av dominerande ställning enbart på grundval av nationell konkurrensrätt, så kan EU-domstolen likväl meddela förhandsavgörande avseende tolkningen av artikel 102 FEUF när denna bestämmelse blivit tillämplig genom nationell rätt på grund av att det i nationell rätt hänvisas till innehållet i denna unionsbestämmelse. När de lösningar som valts i nationell lagstiftning för att reglera rent inhemska situationer överensstämmer med de lösningar som följer av unionsrätten, har unionen ett bestämt intresse av att de bestämmelser eller begrepp som hämtats från unionsrätten tolkas enhetligt, oavsett under vilka omständigheter dessa kan komma att tillämpas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 januari 2020, Generics (UK) m.fl., C-307/18, EU:C:2020:52, punkterna 24 och 26–28 samt där angiven rättspraxis).

30 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att enligt artikel 1.4 i lag nr 287/90 ska bestämmelserna i avdelning I i denna lag tolkas mot bakgrund av principerna i unionens konkurrensrätt. Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang understrukit att artikel 3 i denna lag har en normativ räckvidd som i grund och botten motsvarar artikel 102 FEUF.

31 EU-domstolen konstaterar således att bestämmelserna i avdelning I i lag nr 287/90, däribland nämnda artikel 3, överensstämmer, för lösningen av problem i rent inhemska situationer, med de lösningar som valts i unionsrätten med stöd av bland annat artikel 102 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 december 2007, ETI m.fl., C-280/06, EU:C:2007:775, punkt 23).

32 Den omständigheten att den hänskjutande domstolens spörsmål inte rör huruvida materiella bestämmelser i nationell konkurrensrätt (vilka återfinns i avdelning I i lag nr 287/90) är förenliga med unionsrätten, utan huruvida handläggningsregeln i artikel 14 i lag nr 689/81 är förenlig med unionsrätten, är ovidkommande för frågan huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

33 Det framgår nämligen av begäran om förhandsavgörande att artikel 14 i lag nr 689/81, enligt rättspraxis från Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen), blivit tillämplig genom artikel 31.1 i lag nr 287/90 då administrativa sanktionsavgifter påförs med anledning av att lag nr 287/90 överträtts. Vidare är en nationell bestämmelse som omfattas av en medlemsstats

processuella autonomi inte undantagen från unionsrättens tillämpningsområde, då medlemsstaternas befogenhet att anta en sådan bestämmelse ska utövas med iakttagande av de unionsrättsliga krav som uppställs i detta avseende.

34 Mot denna bakgrund finner EU-domstolen att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.

***Prövning i sak***

35 Enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen behöva omformulera de frågor som hänskjutits och i förekommande fall ta hänsyn till unionsbestämmelser som den nationella domstolen inte har hänvisat till i sin fråga (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 januari 2024, Direktor na Glavna direktsia ”Natsionalna politsia” pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

36 För det första följer det av fast rättspraxis att medlemsstaterna under ett direktivs införlivandefrist ska avhålla sig från att vidta åtgärder som allvarligt äventyrar det resultat som föreskrivs i direktivet (dom av den 25 januari 2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, punkt 75 och där angiven rättspraxis).

37 Eftersom samtliga myndigheter i medlemsstaterna är skyldiga att säkerställa att unionsbestämmelserna ges full verkan, gäller den i föregående punkt nämnda skyldigheten att avhålla sig från att vidta åtgärder i lika hög grad för de nationella domstolarna. Medlemsstaternas domstolar ska således, från och med det datum då ett direktiv träder i kraft, i den utsträckning det är möjligt avhålla sig från att tolka nationell rätt på ett sätt som efter utgången av direktivets införlivandefrist riskerar att allvarligt äventyra det mål som eftersträvas med direktivet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 april 2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Uteslutning av offentligrättsliga fordringar från skuldavskrivning), C-687/22, EU:C:2024:287, punkterna 47 och 48 samt där angiven rättspraxis).

38 AGCM:s beslut att inleda den kontradiktoriska utredningen inom ramen för överträdelseförfarandet gentemot C&T antogs den 4 augusti 2020, således under fristen för införlivande av direktiv 2019/1. Enligt artikel 34.1 och artikel 36 i detta direktiv trädde direktivet nämligen i kraft den 3 februari 2019, och medlemsstaterna var skyldiga att följa direktivet senast den 4 februari 2021.

39 Såsom framgår av artikel 1.1 i direktiv 2019/1, jämförd med skälen 1, 6 och 8 i detsamma, fastställs i direktivet – för att de nationella konkurrensmyndigheterna ska kunna tillämpa artiklarna 101 och 102 FEUF på ett effektivt sätt – vissa grundläggande garantier som syftar till att göra det möjligt för dessa myndigheter att agera på ett fullständigt effektivt sätt vid ett effektivt genomförande av dessa bestämmelser, bland annat i syfte att skapa rättvisa och öppna konkurrensutsatta marknader, skydda konsumenter och företag mot konkurrensbegränsande förfaranden samt förhindra att sådana förfaranden kan tillämpas ostraffat.

40 Således ska den hänskjutande domstolen – vid sin bedömning av huruvida AGCM:s beslut att inleda den kontradiktoriska utredningen meddelats för sent med hänsyn till den aktuella fristen – i enlighet med vad som framgår av punkterna 36 och 37 ovan beakta de relevanta bestämmelserna i direktiv 2019/1. Detta innebär att tolkningsfrågan ska besvaras även med beaktande av detta direktiv.

41 För det andra framgår det av begäran om förhandsavgörande att den aktuella fristen är tillämplig på överträdelseförfaranden enligt lag nr 287/90. Dessutom framgår det av nämnda begäran att om denna frist inte iakttas så medför det att AGCM:s slutliga beslut ska upphävas i sin helhet samt att AGCM inte längre får inleda ett nytt förfarande avseende samma sakomständigheter.

42 För att EU-domstolen ska kunna ge den hänskjutande domstolen ett till fullo användbart svar ska den hänskjutande domstolen således anses ha ställt sin fråga för att få klarhet i följande: Ska direktiv 2019/1 och artikel 102 FEUF tolkas så, att de utgör hinder för nationell lagstiftning som dels innebär att en nationell konkurrensmyndighet, under handläggningen av ett ärende för att fastställa ett konkurrensbegränsande förfarande, är skyldig att inleda den kontradiktoriska utredningen i ärendet genom att delge det berörda företaget invändningar inom 90 dagar från det att myndigheten fick kännedom om de väsentliga delarna av den påtalade överträdelsen, varvid dessa kan begränsas till att endast avse vad som uppgavs i den första anmälan beträffande överträdelsen, dels medför att myndighetens slutliga beslut i överträdelseärendet ska upphävas i sin helhet om denna frist inte iakttas samt medför att myndigheten inte längre får inleda ett nytt överträdelseförfarande avseende samma konkurrensbegränsande förfarande?

43 I avsaknad av särskilda unionsbestämmelser som reglerar de processuella fristerna för nationella konkurrensmyndigheters fastställande av överträdelser och vidtagande av sanktionsåtgärder, ankommer det på medlemsstaterna att införa och tillämpa nationella handläggningsregler på detta område (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkterna 43–45).

44 Införandet och tillämpningen av dessa handläggningsregler omfattas visserligen av medlemsstaternas befogenhet, men medlemsstaterna ska utöva denna befogenhet med iakttagande av unionsrätten. Med beaktande av effektivitetsprincipen får medlemsstaterna inte göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att genomföra unionsrätten, och vad närmare bestämt beträffar konkurrensrätten ska medlemsstaterna tillse att de regler som införs eller tillämpas inte innebär att en effektiv tillämpning av artiklarna 101 och 102 FEUF undergrävs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 46 och där angiven rättspraxis).

45 EU-domstolen finner att det är förenligt med unionsrätten att fastställa skäliga processuella frister för de nationella konkurrensmyndigheternas fastställande av överträdelser och vidtagande av sanktionsåtgärder. Sådana skäliga processuella frister fastställs nämligen i enlighet med rättssäkerhetsprincipen till skydd för både de berörda företagen och för dessa myndigheter. Sådana frister gör det nämligen inte praktiskt omöjligt eller orimligt svårt att genomföra unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 48).

46 De nationella reglerna med processuella frister för de nationella konkurrensmyndigheternas fastställande av överträdelser och vidtagande av sanktionsåtgärder ska således, med iakttagande av rättssäkerhetsprincipen, syfta till att ärendena handläggs inom skälig tid, samtidigt som de inte

äventyrar det effektiva genomförandet av artiklarna 101 och 102 FEUF och direktiv 2019/1 i den nationella rättsordningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 49).

47 För att avgöra huruvida ett nationellt system med tidsfrister innebär en sådan avvägning, ska hänsyn särskilt tas till den berörda tidsfristens längd och samtliga tillämpningsföreskrifter, såsom den dag då fristen börjar löpa, villkoren för att den ska börja löpa samt villkoren för att skjuta upp eller avbryta den (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 50, och dom av den 10 juni 2021, BNP Paribas Personal Finance, C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470, punkt 30).

48 Likaså ska särdragen i konkurrensrättsliga ärenden beaktas och i synnerhet det faktum att det i dessa ärenden vanligtvis krävs en komplicerad faktaanalys och ekonomisk analys (dom av den 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 51).

49 Vad gäller fastställandet av skäliga tidsfrister för ärenden som handläggs av nationella konkurrensmyndigheter i syfte att vidta sanktionsåtgärder gentemot konkurrensbegränsande förfaranden, innebär rättssäkerhetsprincipen att medlemsstaterna ska införa ett tillräckligt precist, klart och förutsebart tidsfristsystem för att samtliga inblandade aktörer exakt ska kunna förstå omfattningen av de skyldigheter som de har enligt de aktuella bestämmelserna och vidta åtgärder i enlighet därmed (se, analogt, dom av den 11 december 2012, kommissionen/Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 49, dom av den 3 juni 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, punkt 48, och dom av den 7 mars 2024, Die Länderbahn m.fl., C-582/22, EU:C:2024:213, punkt 66).

50 I detta sammanhang framgår det av EU-domstolens praxis angående Europeiska kommissionens handläggning av ärenden rörande överträdelser av artiklarna 101 och 102 FEUF att principen om skälig handläggningstid i princip gör sig gällande under varje del av ärendets handläggning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkterna 199 och 230, och dom av den 21 september 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/kommissionen, C-105/04 P, EU:C:2006:592, punkterna 37–39).

51 Av liknande skäl får medlemsstaterna – när de fastställer processuella frister för de nationella konkurrensmyndigheternas fastställande av överträdelser och vidtagande av sanktionsåtgärder – föreskriva inte bara allmänna preskriptionsregler för överträdelseförfarandet i dess helhet, utan även, i förekommande fall, frister som reglerar handläggningen av vissa delar i detta förfarande, såsom delen innan meddelandet om invändningar skickas till det berörda företaget, under förutsättning att de aktuella fristerna är förenliga med de krav som anges i punkterna 46–49 ovan.

52 Frågan huruvida handläggningstiden under denna del av förfarandet varit skälig ska i princip bedömas utifrån omständigheterna i varje enskilt fall (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 82). En processuell frist för denna del av förfarandet ska närmare bestämt vara tillräcklig i materiellt hänseende för att säkerställa att den delen kan handläggas på ett fullgott sätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 oktober 2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, punkt 29, och dom av den 9 september 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Avvisning av en efterföljande ansökan – Överklagandefrist), C-651/19, EU:C:2020:681, punkt 57).

53 I de ärenden som handläggs av Europeiska kommissionen och som handlar om överträdelser av artiklarna 101 och 102 FEUF är syftet med den preliminära granskningen – som pågår fram till dess att ett meddelande om invändningar skickas iväg – inte bara att göra det möjligt för kommissionen att samla in alla relevanta omständigheter som belägger eller vederlägger en överträdelse av konkurrensreglerna; syftet därmed är dessutom att göra det möjligt för kommissionen att ta ställning till hur ärendet ska handläggas samt vilka åtgärder som ska vidtas framöver (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl./kommissionen, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P och C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 182, och dom av den 29 september 2011, Elf Aquitaine/kommissionen, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punkt 113).

54 Det är visserligen riktigt att ett konkurrensärendes komplicerade beskaffenhet kan motivera en lång handläggningstid för den preliminära granskningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 2 september 2021, kommissionen/Tempus Energy och Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 62, och dom av den 17 november 2022, Irish Wind Farmers' Association m.fl./kommissionen, C-578/21 P, EU:C:2022:898, punkt 88). Inte desto mindre är det så att kommissionen inte får fortsätta med att inte vidta åtgärder under denna del av ärendehandläggningen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 18 mars 1997, Guérin automobiles/kommissionen, C-282/95 P, EU:C:1997:159, punkt 36, och dom av den 13 juni 2013, HGA m.fl./kommissionen, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 81).

55 Dessutom utgör iakttagandet av rätten till försvar en grundläggande unionsrättslig princip som ska iakttas fullt ut i samband med administrativa förfaranden som omfattas av unionsrätten. I ett ärende som handlar om överträdelser av konkurrensreglerna är det meddelandet om invändningar som utgör den grundläggande garantin i detta avseende (se, för ett liknande resonemang, dom av den 26 oktober 2017, Global Steel Wire m.fl./kommissionen, C-457/16 P och C-459/16 P–C-461/16 P, EU:C:2017:819, punkterna 139 och 140, dom av den 13 september 2018, UBS Europe m.fl., C-358/16, EU:C:2018:715, punkt 60, och dom av den 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punkt 56). Detta vinner stöd i artikel 3.3 andra meningen i direktiv 2019/1. Däri föreskrivs att medlemsstaterna ska säkerställa att de nationella konkurrensmyndigheterna antar ett meddelande om invändningar, innan de fattar ett beslut om att fastställa en överträdelse av artikel 101 eller 102 FEUF och att förordna om att överträdelsen ska upphöra.

56 Övervägandena i punkterna 53–55 ovan är således även relevanta inom ramen för ett förvaltningsärende som på nationell nivå handläggs av en nationell konkurrensmyndighet i syfte att beivra en överträdelse av artikel 102 FEUF.

57 För att de nationella konkurrensmyndigheterna på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra sin skyldighet att genomföra unionsrätten på konkurrensområdet måste de emellertid på olika sätt kunna prioritera bland de klagomål som anhängiggjorts; de har därvid ett stort utrymme för skönsmässig bedömning (se, analogt, dom av den 14 december 2000, Masterfoods och HB, C-344/98, EU:C:2000:689, punkt 46, och dom av den 19 september 2013, EFIM/kommissionen, C-56/12 P, EU:C:2013:575, punkterna 72 och 83).

58 Att på detta sätt tillerkänna de nationella konkurrensmyndigheterna ett stort utrymme för skönsmässig bedömning är även motiverat utifrån direktiv 2019/1. I artikel 5 punkterna 1 och 2 däri föreskrivs i huvudsak att de nationella konkurrensmyndigheterna ska förfoga över de resurser som krävs för att de ska kunna genomföra utredningar vid tillämpningen av

artiklarna 101 och 102 FEUF, samarbeta inom Europeiska konkurrensnätverket som avses i artikel 2.1 led 5 i direktivet och anta beslut som särskilt syftar till att få en överträdelse av dessa bestämmelser att upphöra och att ålägga sanktioner.

59 För att nämnda myndigheter ska kunna utföra dessa uppgifter med iakttagande av sitt operativa oberoende måste de, i enlighet med artikel 4.5 i direktiv 2019/1, kunna fastställa sina prioriteringar. Såsom framgår av skäl 23 i direktivet är syftet därmed att myndigheterna ska kunna utnyttja sina resurser på ett effektivt sätt och inrikta sig på att förebygga och få slut på konkurrensbegränsande beteenden som snedvrider den inre marknaden.

60 Det följer såväl av syftet med den del av ärendehandläggningen som föregår meddelandet om invändningar i ett överträdelseförfarande på konkurrensområdet, som av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som en nationell konkurrensmyndighet ska ha då den fastställer prioriteringar vid handläggningen av ärenden avseende genomförandet av artikel 102 FEUF, att en sådan myndighet, under denna del av handläggningen, inte bara ska kunna vidta samtliga föregående utredningsåtgärder och företa de vanligtvis komplicerade bedömningar av de faktiska och rättsliga omständigheterna som behövs vid bedömningen av huruvida det är motiverat att inleda den kontradiktoriska utredningen, utan även välja den lämpligaste tidpunkten för att, i förekommande fall, inleda den kontradiktoriska utredningen utifrån hur myndigheten vill prioritera ett pågående överträdelseförfarande vid utövandet av sitt operativa oberoende.

61 En nationell konkurrensmyndighet måste således ha möjlighet att tillfälligtvis vänta med att inleda den kontradiktoriska utredningen i ett visst ärende, trots att myndigheten redan fastställt de väsentliga delarna av den påtalade överträdelsen. Att den berörda myndigheten har denna möjlighet är förenligt med målsättningen att den ska kunna handlägga alla anhängiggjorda överträdelseärenden på ett adekvat sätt. Det faktum att en sådan möjlighet finns kan tillika bidra till att tillgängliga resurser används på ett effektivt sätt och till att främja lämpligt samarbete inom Europeiska konkurrensnätverket. Om myndigheten väntar med att inleda den kontradiktoriska utredningen på detta sätt, får detta emellertid inte leda till att myndigheten underlåter att iaktta den skäliga handläggningstid inom vilken den del av handläggningen som föregår meddelandet om invändningar i ett överträdelseärende ska ha avslutats.

62 Vid utövandet av sin processuella autonomi ska en medlemsstat inte bara säkerställa den fulla verkan av unionens konkurrensrätt och att överträdelser därav lagförs och beivras; medlemsstaten ska dessutom säkerställa att de grundläggande rättigheterna iakttas, bland annat rätten till försvar för de företag som är föremål för överträdelseförfarandet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 7 december 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, punkt 63, och dom av den 5 juni 2018, Kolev m.fl., C-612/15, EU:C:2018:392, punkt 98).

63 Enligt artikel 3 punkterna 1 och 2 i direktiv 2019/1 ska utövandet av de befogenheter som enligt direktivet tillerkänns de nationella konkurrensmyndigheterna omfattas av lämpliga skyddsåtgärder när det gäller företagens rätt till försvar, bland annat deras rätt att yttra sig.

64 EU-domstolen har i detta avseende redan slagit fast att den omständigheten att den del av ärendehandläggningen som föregår meddelandet om invändningar tar alltför lång tid kan påverka de berörda företagens framtida möjligheter att försvara sig, bland annat genom att deras rätt till försvar träds förnär vid den kontradiktoriska utredningen i överträdelseförfarandet. Ju mer tid som går mellan den preliminära utredningsåtgärden och meddelandet om invändningar, desto mer sannolikt blir det nämligen att det inte längre går att samla in eventuella bevis till fördel för det företag som i nämnda meddelande påstås ha begått överträdelsen, eller att sådan bevisning

endast kan samlas in med svårighet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 september 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/kommissionen, C-105/04 P, EU:C:2006:592, punkt 49).

65 Även om skäliga processuella frister således bland annat syftar till att säkerställa ett effektivt utövande av rätten till försvar för de företag som är föremål för ett överträdelseförfarande, ska en nationell lagstiftning som fastställer processuella frister i fråga om nationella konkurrensmyndigheters vidtagande av sanktionsåtgärder inte desto mindre vara anpassad till särdragen i unionens konkurrensrätt och till syftena med de berörda personernas tillämpning av konkurrensreglerna, för att inte undergräva den fulla verkan av unionens konkurrensrätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 52).

66 I förevarande fall är AGCM, såsom framgår av begäran om förhandsavgörande, skyldig att inleda den kontradiktoriska utredningen genom meddelandet om invändningar inom en fast tidsfrist på 90 dagar räknat från fastställandet av de väsentliga delarna av den påtalade överträdelsen. Om den aktuella fristen inte iakttas får detta till följd att det slutliga beslut som AGCM antog efter överträdelseförfarandet per automatik upphävs i sin helhet, både i den del beslutet avser upphörandet av det konkurrensbegränsande beteendet och de sanktionsåtgärder som vidtagits gentemot det berörda företaget. Vidare är denna myndighet, enligt principen *ne bis in idem*, slutgiltigt förhindrad att inleda ett nytt överträdelseförfarande avseende samma konkurrensbegränsande beteende. Såsom framgår av handlingarna i målet vid EU-domstolen är syftet med dessa regler att skydda företagens rätt till försvar under överträdelseförfarandet genom att de i god tid underrättas om vad som läggs dem till last.

67 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 107–109 i sitt förslag till avgörande riskerar tillämpningen av den aktuella fristen att AGCM tvingas handlägga samtliga anhängiggjorda överträdelseförfaranden på ett odifferentierat sätt, varvid AGCM inte beaktar omständigheterna i varje enskilt ärende, utan vid sin handläggning enbart följer en kronologisk ordning, vilket därmed innebär att myndigheten förhindras att fastställa och genomföra prioriteringar för sina förfaranden avseende genomförandet av artiklarna 101 och 102 FEUF. AGCM kan således se sig nödsakad att påbörja utredningar av ärenden utifrån osäkra faktiska och rättsliga grunder, eller prioritera vissa ärendekategorier som den utifrån tillgängliga resurser kan handlägga efter den preliminära utredningen, i förekommande fall till förfång för ärenden som är särskilt komplicerade och skadliga för den fria konkurrensen på den inre marknaden. Att AGCM:s operativa oberoende undergrävs på detta sätt blir än mer sannolikt i en situation där den tidpunkt då fristen börjar löpa – varvid villkoren för detta dessutom framstår som föga precisa, klara och förutsebara för såväl denna myndighet som för det berörda företaget – sammanfaller med den dag då denna myndighet tog del av den första anmälan av den påtalade överträdelsen, varvid myndigheten då är skyldig att påbörja utredningen av ärendet utan dröjsmål.

68 Följderna av att den aktuella fristen inte iakttas kan dessutom hindra AGCM från att fullt ut samarbeta inom Europeiska konkurrensnätverket. Såsom framgår av artikel 2.1 led 5 i direktiv 2019/1, jämförd med skäl 2 i samma direktiv, har nämnda nätverk bildats av de nationella konkurrensmyndigheterna och kommissionen för att åstadkomma ett nära samarbete vid tillämpning och efterlevandekontroll av artiklarna 101 och 102 FEUF.

69 Såsom AGCM och kommissionen med rätta har gjort gällande i sina skriftliga yttranden, kan det nämligen visa sig vara nödvändigt för de nationella konkurrensmyndigheterna – bland annat om klagomål eller ansökningar om förmånlig behandling ges in till flera nationella

konkurrensmyndigheter – att samverka sinsemellan och med kommissionen inom ramen för detta nätverk, dels för att säkerställa en optimal ärendefördelning mellan de olika myndigheterna i nätverket, dels för att förhindra att ärenden handläggs parallellt avseende samma sakomständigheter. I förevarande fall framgår det emellertid inte av handlingarna i målet vid EU-domstolen att AGCM har möjlighet att tillfälligt skjuta upp eller avbryta den aktuella fristen.

70 Enligt artikel 29.1 första stycket i direktiv 2019/1 ska preskriptionsfristerna för de nationella konkurrensmyndigheternas påförande av sanktionsavgifter eller föreläggande av viten tillfälligt upphöra eller avbrytas så länge som förfaranden för efterlevnadskontroll pågår vid nationella konkurrensmyndigheter i andra medlemsstater eller vid kommissionen rörande en överträdelse som gäller samma konkurrensbegränsande förfarande.

71 Det ska vidare påpekas att rätten till försvar för de företag som är föremål för ett överträdelseförfarande under alla omständigheter inte kan åsidosättas redan på grund av att den aktuella fristen inte har iakttagits.

72 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 131 i sitt förslag till avgörande är det visserligen viktigt att förhindra att ett företags rätt till försvar kränks på ett irreparabelt sätt under den preliminära delen av ett överträdelseförfarande på konkurrensområdet; ett sådant företag kommer dock under alla omständigheter att kunna utöva sin rätt till försvar på ett effektivt sätt, förutsatt att det säkerställs att den nationella konkurrensmyndigheten inte kan komma att fatta något beslut gentemot företaget utan att myndigheten har inlett en kontradiktorisk utredning där nämnda företag fullt ut har kunnat göra gällande sin rätt till försvar.

73 Vidare har EU-domstolen slagit fast att en nationell preskriptionsordning som, av interna skäl hänförliga till denna ordning, systematiskt hindrar att det vidtas effektiva och avskräckande sanktionsåtgärder för överträdelser av unionens konkurrensrätt medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa konkurrensreglerna. EU-domstolen har följaktligen uttalat att en nationell lagstiftning – i vilken det fastställs en preskriptionsfrist som, med hänsyn till den stora komplexiteten i konkurrensrättsliga ärenden, kunde ge upphov till en systematisk risk för straffrihet för överträdelser av konkurrensrätten – inte var förenlig med effektivitetsprincipen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkterna 53 och 56).

74 Det ska även påpekas att enligt artikel 13.1 i direktiv 2019/1, jämförd med skäl 40 i samma direktiv, ska de nationella konkurrensmyndigheterna ha befogenhet att påföra effektiva, proportionella och avskräckande sanktionsavgifter för företag och företagssammanslutningar som uppsåtligen eller av oaktsamhet överträder artikel 101 eller 102 FEUF.

75 Såsom generaladvokaten i huvudsak har påpekat i punkterna 137–139 i sitt förslag till avgörande, framstår det som att de följder som den aktuella nationella lagstiftningen medför om den aktuella fristen inte iakttas kan ge upphov till en systematisk risk för straffrihet för överträdelser av unionens konkurrensrätt. Den aktuella nationella lagstiftningen skulle nämligen kunna innebära att ett stort antal påvisade överträdelser av konkurrensreglerna inte blir föremål för effektiva och avskräckande sanktionsåtgärder. Den omständigheten att det inte är möjligt för AGCM att inleda ett nytt överträdelseförfarande i syfte att vidta sådana sanktionsåtgärder skulle dessutom i praktiken kunna uppmuntra företag att fortsätta med sitt konkurrensbegränsande beteende, något som därmed allvarligt äventyrar de nationella konkurrensmyndigheternas effektiva kontroll av att unionens konkurrensregler efterlevs.

76 Under dessa omständigheter, och med beaktande av övervägandena i punkterna 67–69 och 75 ovan, kan tillämpningen av den aktuella fristen på AGCM:s verksamhet leda till att myndighetens operativa oberoende undergrävs och till att det uppstår en systematisk risk för straffrihet för överträdelser av artikel 102 FEUF. Således kan de nationella bestämmelser i vilka den aktuella fristen föreskrivs allvarligt äventyra förverkligandet av det resultat som anges i direktiv 2019/1.

77 En tolkning av nationell rätt som innebär att AGCM:s underlåtenhet att iaktta den aktuella fristen endast medför att myndighetens befogenhet att vidta sanktionsåtgärder förfaller, vilket innebär att myndigheten fortsättningsvis kan förelägga ett företag att upphöra med sitt konkurrensbegränsande beteende, skulle inte för den skull kunna utesluta att det föreligger en sådan risk för straffrihet och säkerställa en effektiv tillämpning av artiklarna 101 och 102 FEUF. Sådana begränsningar av en nationell konkurrensmyndighets handlingsutrymme skulle nämligen vara oförenliga såväl med medlemsstaternas skyldighet enligt artikel 13.1 i direktiv 2019/1 att anta, och säkerställa efterlevnaden av, ett system med effektiva och avskräckande sanktionsåtgärder, som med EU-domstolens praxis, enligt vilken det, för det fall det fastställs att det är fråga om en överträdelse av artiklarna 101 eller 102 FEUF, endast är i rena undantagsfall – bland annat när det berörda företaget har deltagit i ett nationellt program för förmånlig behandling och dess samarbete har varit avgörande för att upptäcka och effektivt beivra det konkurrensbegränsande förfarandet – som en nationell konkurrensmyndighet kan begränsa sig till att konstatera överträdelsen utan att påföra det berörda företaget sanktionsavgifter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2022, Nordzucker m.fl., C-151/20, EU:C:2022:203, punkt 64 och där angiven rättspraxis, och dom av den 18 januari 2024, Lietuvos notarų rūmai m.fl., C-128/21, EU:C:2024:49, punkt 108).

78 Enligt den hänskjutande domstolen är tillämpningen av den aktuella fristen en följd av en viss tolkning av nationell rätt företagen av domstol i högre instans. Det ska därför även tilläggas att principen om unionsrättens företräde innebär – för att säkerställa effektiviteten av samtliga unionsbestämmelser – en skyldighet för de nationella domstolarna att i största möjliga mån tolka sin nationella rätt på ett sätt som är förenligt med unionsrätten (dom av den 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punkt 70 och där angiven rättspraxis, och dom av den 12 oktober 2023, Z. (Rätten att erhålla ett duplikat av kreditavtalet), C-326/22, EU:C:2023:775, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

79 De nationella domstolarna är således skyldiga att i största möjliga mån tolka nationell rätt mot bakgrund av de aktuella unionsbestämmelsernas ordalydelse och syfte, med hänsyn tagen till den interna rätten i dess helhet och med tillämpning av de tolkningsmetoder som är erkända däri, för att säkerställa att unionsbestämmelserna ges full verkan och för att uppnå ett resultat som överensstämmer med bestämmelsernas syfte (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punkt 71 och där angiven rättspraxis, och dom av den 22 september 2022, Vicente (Förfarande rörande advokatarvode), C-335/21, EU:C:2022:720, punkt 72 och där angiven rättspraxis).

80 Det ankommer således på den hänskjutande domstolen att i största möjliga mån tolka nationell rätt, särskilt artikel 31 i lag nr 287/90 och artikel 14 i lag nr 689/81, på ett sätt som är förenligt med unionsrätten för att säkerställa att unionsrätten ges full verkan. Skyldigheten att företa en unionsrättskonform tolkning ålägger den hänskjutande domstolen att, i förekommande fall, ändra fast rättspraxis om denna grundas på en tolkning av intern rätt som är oförenlig med de mål som eftersträvas med en unionsbestämmelse, och att därvid, med stöd av sin egen behörighet, underlåta att tillämpa den tolkning som företagits av domstol i högre instans, till och

med i högsta instans, och som den hänskjutande domstolen enligt nationell rätt är bunden av, om den tolkningen inte är förenlig med unionsrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 78 och där angiven rättspraxis, dom av den 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 58, och dom av den 13 juni 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya och Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 och C-332/22, EU:C:2024:496, punkterna 108 och 110).

81 Mot bakgrund av det ovan anförda ska tolkningsfrågan besvaras enligt följande. Artikel 4.5 och artikel 13.1 i direktiv 2019/1 samt artikel 102 FEUF, jämförda med effektivitetsprincipen, ska tolkas så, att de utgör hinder för nationell lagstiftning som dels innebär att en nationell konkurrensmyndighet, under handläggningen av ett ärende för att fastställa ett konkurrensbegränsande förfarande, är skyldig att inleda den kontradiktoriska utredningen i ärendet genom att delge det berörda företaget invändningar inom 90 dagar från det att myndigheten fick kännedom om de väsentliga delarna av den påtalade överträdelsen, varvid dessa kan begränsas till att endast avse vad som uppgavs i den första anmälan beträffande överträdelsen, dels medför att myndighetens slutliga beslut i överträdelseärendet ska upphävas i sin helhet om denna frist inte iakttas samt medför att myndigheten inte längre får inleda ett nytt överträdelseförfarande avseende samma konkurrensbegränsande förfarande.

## Rättegångskostnader

82 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

**Artikel 4.5 och artikel 13.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1 av den 11 december 2018 om att ge medlemsstaternas konkurrensmyndigheter befogenhet att mer effektivt kontrollera efterlevnaden av konkurrensreglerna och om att säkerställa en väl fungerande inre marknad, samt artikel 102 FEUF, jämförda med effektivitetsprincipen,**

**ska tolkas så,**

**att de utgör hinder för nationell lagstiftning som dels innebär att en nationell konkurrensmyndighet, under handläggningen av ett ärende för att fastställa ett konkurrensbegränsande förfarande, är skyldig att inleda den kontradiktoriska utredningen i ärendet genom att delge det berörda företaget invändningar inom 90 dagar från det att myndigheten fick kännedom om de väsentliga delarna av den påtalade överträdelsen, varvid dessa kan begränsas till att endast avse vad som uppgavs i den första anmälan beträffande överträdelsen, dels medför att myndighetens slutliga beslut i överträdelseärendet ska upphävas i sin helhet om denna frist inte iakttas samt medför att myndigheten inte längre får inleda ett nytt överträdelseförfarande avseende samma konkurrensbegränsande förfarande.**

Underskrifter