Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

30. januar 2025*

»Præjudiciel forelæggelse – konkurrence – artikel 102 TEUF – misbrug af dominerende stilling – tildeling af midler til de nationale konkurrencemyndigheder til håndhævelse af konkurrencereglerne – direktiv (EU) 2019/1 – de nationale konkurrencemyndigheders uafhængighed –artikel 4, stk. 5 – prioritering af sager i forbindelse med håndhævelsen af artikel 101 TEUF og 102 TEUF – bøder til virksomheder og virksomhedssammenslutninger – artikel 13 – procedurer om overtrædelse af konkurrencereglerne – overholdelse af en rimelig frist – national lovgivning, der fastsætter en forpligtelse for den nationale myndighed til at fremsende en klagepunktsmeddelelse inden for en frist på 90 dage fra tidspunktet for kendskabet til overtrædelsens væsentlige elementer – fuldstændig og automatisk annullation af den nationale konkurrencemyndigheds afgørelse i tilfælde af overskridelse af denne frist – princippet ne bis in idem – fortabelse af beføjelsen til at indlede en ny overtrædelsesprocedure vedrørende de samme faktiske omstændigheder– effektivitetsprincippet – virksomhedernes ret til forsvar«

i sag C-511/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) ved afgørelse af 1. august 2023, indgået til Domstolen den 8. august 2023, i sagen

Caronte & Tourist SpA

mod

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

procesdeltagere:

Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia,

Unione nazionale consumatori,

Assarmatori,

Confederazione Italiana Armatori,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

* Processprog: italiensk.

sammensat af Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende formand for Anden Afdeling, afdelingsformanden for Første Afdeling, F. Biltgen, afdelingsformanden for Fjerde Afdeling, I. Jarukaitis, afdelingsformanden for Femte Afdeling L. Arastey Sahún (refererende dommer), og dommer J. Passer,

generaladvokat: P. Pikamäe

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

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

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

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

– Assarmatori ved avvocati P. Molea og A. Police,

– Confederazione Italiana Armatori ved avvocati G. Morbidelli og R. Righi,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato L. Fiandaca og P. Gentili,

– den græske regering ved K. Boskovits, som befuldmægtiget,

– den ungarske regering ved D. Csoknyai, Z. Fehér og K. Szíjjártó, som befuldmægtigede,

– den slovakiske regering ved E. Drugda og S. Ondrášiková, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved F. Castillo de la Torre, G. Conte og C. Sjödin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 5. september 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 102 TEUF.

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Caronte & Tourist SpA (herefter »C&T«) og Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (konkurrence- og markedsmyndigheden, Italien) (herefter »AGCM«) vedrørende de sanktioner, som denne sidstnævnte myndighed har pålagt C&T for misbrug af en dominerende stilling.

Retsforskrifter

EU-retten

EUF-traktaten

3 Artikel 102 TEUF bestemmer:

»En eller flere virksomheders misbrug af en dominerende stilling på det indre marked eller en væsentlig del heraf er uforenelig med det indre marked og forbudt, i den udstrækning samhandelen mellem medlemsstater herved kan påvirkes.

Misbrug kan især bestå i:

a) direkte eller indirekte påtvingelse af urimelige købs- eller salgspriser eller af andre urimelige forretningsbetingelser

[...]«

Direktiv (EU) 2019/1

4 1., 2., 6., 8., 23. og 40. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1 af 11. december 2018 om styrkelse af de nationale konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve konkurrencereglerne effektivt og sikring af et velfungerende indre marked (EUT 2019, L 11, s. 3) har følgende ordlyd:

»(1) Artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF] er ufravigelige retsgrundsætninger og bør anvendes effektivt overalt i Unionen for at sikre, at konkurrencen i det indre marked ikke fordrejes. Det er nødvendigt at sikre en effektiv håndhævelse af artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF] for at skabe mere fair og åbne konkurrenceprægede markeder i Unionen, hvor virksomhederne konkurrerer efter evne uden virksomhedsskabte hindringer for markedsadgang og således kan bidrage til vækst og jobskabelse. Effektiv håndhævelse af disse regler beskytter forbrugerne og de virksomheder, der er aktive i det indre marked, mod forretningsmetoder, der holder priserne på varer og tjenesteydelser kunstigt oppe, og giver dem et større udvalg af innovative varer og tjenesteydelser.

(2) Medlemsstaternes nationale konkurrencemyndigheder står sammen med [Europa-]Kommissionen for den offentlige håndhævelse af artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF], jf. Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 [af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel [101 TEUF] og [102 TEUF] (EUT 2003, L 1, s. 1)] De nationale konkurrencemyndigheder og Kommissionen danner tilsammen et netværk af offentlige myndigheder, der anvender Unionens konkurrenceregler i et nært samarbejde (»Det Europæiske Konkurrencenetværk«).

[...]

(6) […] Virksomheder kan ikke konkurrere efter evne, hvis der frit kan gøres brug af konkurrencebegrænsende metoder, f.eks. fordi der ikke kan indhentes beviser for konkurrencebegrænsende metoder, eller fordi virksomhederne kan slippe for bøder. […]

[…]

(8) For at sikre en reelt ensartet håndhævelse af konkurrencereglerne i Unionen, som skaber mere lige vilkår for virksomhederne i det indre marked og mindre ulige betingelser for forbrugerne, bør der indføres grundlæggende garantier for uafhængighed, de fornødne økonomiske, menneskelige, tekniske og teknologiske ressourcer og minimumshåndhævelses- og bødeudstedelsesbeføjelser ved anvendelse af artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF] og ved anvendelse af national konkurrenceret parallelt med disse artikler, således at de nationale administrative konkurrencemyndigheder kan være fuldt effektive.

[…]

(23) De nationale administrative konkurrencemyndigheder bør kunne foretage prioritering af sager om håndhævelse af artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF] for at sikre en effektiv ressourceudnyttelse og give dem mulighed for at fokusere på at forebygge og bringe konkurrencebegrænsende adfærd, der fordrejer konkurrencen i det indre marked, til ophør. […]

[…]

(40) For at sikre en effektiv og ensartet håndhævelse af artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF] bør de nationale konkurrencemyndigheder have beføjelse til at pålægge virksomheder og virksomhedssammenslutninger bøder, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, for overtrædelser af artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF] […]«

5 Dette direktivs artikel 1, der har overskriften »Genstand og anvendelsesområde«, bestemmer i stk. 1:

»I dette direktiv fastsættes visse regler til at sikre, at de nationale konkurrencemyndigheder har de nødvendige garantier[…] hvad angår uafhængighed, ressourcer samt de nødvendige håndhævelses- og bødeudstedelsesbeføjelser til effektivt at anvende artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF] med henblik på at forhindre konkurrenceforvridninger i det indre marked og sikre, at forbrugere og virksomheder ikke stilles ringere som følge af nationale love og foranstaltninger, der forhindrer de nationale konkurrencemyndigheder i at håndhæve reglerne effektivt.«

6 Direktivets artikel 2 med overskriften »Definitioner« bestemmer i stk. 1:

»I dette direktiv forstås ved:

[…]

5) »Det Europæiske Konkurrencenetværk«: netværk af offentlige myndigheder, der består af de nationale konkurrencemyndigheder og Kommissionen, og hvis formål er at skabe et forum for drøftelser og samarbejde i forbindelse med anvendelse og håndhævelse af artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF]

[...]«

7 Direktivets artikel 3 med overskriften »Sikkerhedsgarantier« har følgende ordlyd:

»1. Sager vedrørende overtrædelser af artikel 101 [TEUF] eller 102 [TEUF], herunder de nationale konkurrencemyndigheders udøvelse af de beføjelser, der er omhandlet i dette direktiv, skal følge EU-rettens almindelige principper og Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

2. Medlemsstaterne sikrer, at udøvelse af disse beføjelser, jf. stk. 1, er underlagt passende sikkerhedsgarantier vedrørende virksomhedernes ret til forsvar, herunder retten til at blive hørt og adgangen til effektive retsmidler.

3. [...] Inden de nationale konkurrencemyndigheder træffer en afgørelse i overensstemmelse med artikel 10 i dette direktiv, sikrer medlemsstaterne, at de vedtager en klagepunktsmeddelelse.«

8 Artikel 4 i direktiv 2019/1 med overskriften »Uafhængighed« bestemmer følgende i stk. 5:

»De nationale administrative konkurrencemyndigheder har beføjelse til selv at prioritere de opgaver vedrørende anvendelse af artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF], der er omhandlet i dette direktivs artikel 5, stk. 2. I det omfang de nationale administrative konkurrencemyndigheder har pligt til at behandle formelle klager, har disse myndigheder beføjelse til at afvise sådanne klager under henvisning til, at de ikke finder en sådan klage af håndhævelsesmæssig prioritet. Dette berører ikke de nationale administrative konkurrencemyndigheders beføjelse til at afvise klager af andre årsager, der er fastsat i national ret.«

9 Direktivs artikel 5 med overskriften »Ressourcer« har følgende ordlyd:

»1. Medlemsstaterne sikrer som minimum, at de nationale konkurrencemyndigheder råder over et tilstrækkeligt antal kvalificerede ansatte og tilstrækkelige finansielle, tekniske og teknologiske ressourcer, der er nødvendige for effektivt at kunne varetage deres opgaver og for effektivt at kunne udøve deres beføjelser i forbindelse med anvendelse af artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF] som fastsat i denne artikels stk. 2.

2. Med henblik på stk. 1 skal de nationale konkurrencemyndigheder som minimum kunne gennemføre undersøgelser med henblik på at anvende artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF], vedtage afgørelser under anvendelse af disse bestemmelser på grundlag af artikel 5 i [forordning nr. 1/2003] og arbejde nært sammen i Det Europæiske Konkurrencenetværk for at sikre en effektiv og ensartet anvendelse af artikel 101 [TEUF] og 102 [TEUF]. [...]

[...]«

10 Det pågældende direktivs artikel 13 med overskriften »Bøder til virksomheder og virksomhedssammenslutninger« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at de nationale administrative konkurrencemyndigheder enten i egne håndhævelsessager kan træffe afgørelse om at pålægge eller i ikkestrafferetlige retssager kan anmode om pålæggelse af bøder, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, over for virksomheder eller virksomhedssammenslutninger, når disse forsætligt eller uagtsomt har overtrådt artikel 101 [TEUF] eller 102 [TEUF].«

11 Samme direktivs artikel 29 med overskriften »Regler om forældelsesfrister for pålæggelse af bøder og tvangsbøder« bestemmer i stk. 1:

»Medlemsstaterne sikrer, at forældelsesfristerne for de nationale konkurrencemyndigheders pålæggelse af bøder eller tvangsbøder efter artikel 13 og 16 suspenderes eller afbrydes i hele det tidsrum, hvor nationale konkurrencemyndigheder i andre medlemsstater eller Kommissionen behandler håndhævelsessager om overtrædelse i forbindelse med den samme aftale, den samme vedtagelse inden for en sammenslutning eller den samme samordnede praksis eller anden adfærd, der er forbudt i henhold til artikel 101 [TEUF] eller 102 [TEUF].

[...]«

12 Ifølge artikel 34, stk. 1, i direktiv 2019/1 skulle medlemsstaterne sætte de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 4. februar 2021. Ifølge direktivets artikel 36 trådte det i kraft den 3. februar 2019.

Italiensk ret

Lov nr. 287/90

13 Artikel 1 i legge n. 287 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato (lov nr. 287 om vedtagelse af bestemmelser om beskyttelse af konkurrencen og markedet) af 10. oktober 1990 (GURI nr. 240 af 13.10.1990, s. 3) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov nr. 287/90«), med overskriften »Anvendelsesområde og forbindelse med [EU-]retten« bestemmer i stk. 4:

»Fortolkningen af de i dette afsnit indeholdte retsforskrifter skal ske i henhold til principperne i [Unionens] retsorden på det konkurrenceretlige område.«

14 Lovens artikel 3, der har overskriften »Misbrug af dominerende stilling«, fastsætter i stk. 1:

»En eller flere virksomheders misbrug af en dominerende stilling på det nationale marked eller en væsentlig del heraf er forbudt, og det er endvidere forbudt:

a) direkte eller indirekte at påtvinge købs- eller salgspriser eller andre uberettiget byrdefulde aftalebetingelser

[...]«

15 Den pågældende lovs artikel 31 med overskriften »Sanktioner« bestemmer følgende i stk. 1:

»Administrative bøder for overtrædelse af bestemmelserne i denne lov er, såfremt de finder anvendelse, undergivet bestemmelserne i kapitel I, afsnit I og II, i [legge n. 689 – Modifiche al sistema penale (lov nr. 689 om ændring af straffesystemet) af 24. november 1981 i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter lov nr. 689/81).«

Lov nr. 689/81

16 Lov nr. 689/81 regulerer den generelle ordning for administrative bøder og bestemmer i artikel 14 med overskriften »Klagepunktsmeddelelse og underretning«:

»Så vidt muligt skal både overtræderen og eventuelt den eller de personer, som hæfter solidarisk for betalingen af det beløb, som skyldes for overtrædelsen, umiddelbart underrettes om overtrædelsen.

Hvis den umiddelbare underretning ikke har fundet sted for alle eller nogle af de i det foregående stykke nævnte personer, skal overtrædelsens væsentligste elementer meddeles de berørte personer med bopæl i landet inden for 90 dage og dem med bopæl i udlandet inden for 360 dage fra det tidspunkt, hvor [overtrædelsen] er blevet fastslået.

Når dokumenterne vedrørende overtrædelsen fremsendes til den kompetente myndighed efter afgørelse fra den judicielle myndighed, begynder de i det foregående afsnit anførte frister at løbe fra datoen for modtagelsen [af disse dokumenter].

[...]«

Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

17 C&T leverer færgetransporttjenester i Messina-strædet (Italien). Den 24. marts 2018 modtog AGCM en anmeldelse fra en forbruger, som klagede over uforholdsmæssigt høje priser på disse tjenester og anmodede om, at der blev indledt en undersøgelse. Den 23. april 2019 fremsendte AGCM en anmodning om oplysninger til havnemyndigheden i Messina, der den 19. november 2019 blev efterfulgt af en påmindelse, som myndigheden besvarede den 26. november 2019.

18 Den 4. august 2020 underrettede AGCM C&T om beslutningen om at indlede en sag med henblik på at fastslå en overtrædelse på konkurrenceområdet.

19 Ved afgørelse af 11. april 2022, fastslog AGCM på grundlag af artikel 3 i lov nr. 287/90, at der forelå misbrug af en dominerende stilling fra C&T's side som følge af fastsættelse af for høje priser for færgetransport af køretøjer over Messina-strædet. Som følge heraf påbød denne myndighed C&T at ophøre med en sådan praksis i fremtiden og pålagde, henset til overtrædelsens grovhed, selskabet en bøde på 3 719 370 EUR.

20 C&T anlagde sag til prøvelse af AGCM's afgørelse af 11. april 2022 ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien), som er den forelæggende ret, idet selskabet bl.a. gjorde gældende, at indledningen af den kontradiktoriske håndhævelsesfase i den procedure, der gav anledning til denne afgørelse, var forsinket.

21 I denne henseende har den forelæggende ret anført, at det følger af nyere retspraksis fra Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), at AGCM's procedurer på konkurrenceområdet er underlagt overholdelsen af artikel 14 i lov nr. 689/81, hvorefter denne myndighed, idet dens sanktionsbeføjelse ellers fortabes, er forpligtet til at indlede den kontradiktoriske håndhævelsesfase i proceduren gennem en klagepunktsmeddelelse inden for en frist på 90 dage fra det tidspunkt, hvor den har fået kendskab til den angivelige overtrædelses væsentlige elementer (herefter »den omhandlede frist«).

22 Det nøjagtige begyndelsestidspunkt for den omhandlede frist er underlagt en domstolsprøvelse, inden for rammerne af hvilken forvaltningsdomstolen skal foretage en retrospektiv vurdering og efterprøve, fra hvilket tidspunkt de oplysninger, som AGCM rådede over på et givet tidspunkt, var tilstrækkelige til, at den var forpligtet til at fremsende klagepunktsmeddelelsen og således udløse indledningen af procedurens kontradiktoriske håndhævelsesfase. Enhver overskridelse af denne frist medfører annullation i sin helhed af AGCM's afgørelse, der blev truffet efter afslutningen af traktatbrudsproceduren. I kraft af princippet ne bis in idem kan denne myndighed i øvrigt ikke længere indlede en ny overtrædelsesprocedure vedrørende den samme praksis, selv ikke hvis den berørte virksomhed aldrig har bragt denne til ophør.

23 Ifølge den forelæggende ret griber anvendelsen af den omhandlede frist ind i AGCM's autonomi, idet denne myndighed er forpligtet til at behandle de sager, der er indbragt for den, i rent kronologisk rækkefølge, uden at den kan tage hensyn til de særlige forhold i den enkelte sag. Henset til den store kompleksitet af AGCM's aktiviteter, navnlig i forbindelse med undersøgelser af store økonomiske aktørers praksis, ville en for tidlig indledning af den kontradiktoriske håndhævelsesfase i proceduren øge risikoen for, at denne myndighed ikke kunne indsamle de nødvendige og tilstrækkelige oplysninger med henblik på at fastslå den foreholdte overtrædelse.

24 Eftersom den berørte virksomhed i henhold til national ret som fortolket af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) ikke er forpligtet til at godtgøre, at den har lidt skade som følge af indledningen af sagens kontradiktoriske håndhævelsesfase efter udløbet af den omhandlede frist, følger der desuden heraf en uafkræftelig formodning for, at denne virksomheds ret til forsvar er blevet tilsidesat alene som følge af denne fristoverskridelse.

25 Under alle omstændigheder er anvendelsen af en frist, hvis begyndelsestidspunkt afhænger af den foreliggende sag, ikke forenelig med princippet om beskyttelse af den berettigede forventning, som de sanktionerede virksomheder bør kunne gøre krav på.

26 Henset til disse betragtninger er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt anvendelsen af den omhandlede frist på håndhævelsesprocedurer vedrørende overtrædelser begået på området for misbrug af dominerende stilling er forenelig med EU-retten.

27 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 102 TEUF, sammenholdt med princippet om beskyttelsen af konkurrencen og princippet om god forvaltningsskik, fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den, der følger af anvendelsen af artikel 14 i lov nr. 689 […] – som fortolket i retspraksis – ifølge hvilken [AGCM] har pligt til at indlede en håndhævelsessag med henblik på at fastlægge, om der foreligger misbrug af dominerende stilling, inden for en frist på 90 dage, der løber fra det tidspunkt, hvor konkurrencemyndigheden har fået kendskab til overtrædelsens væsentligste elementer, idet disse alene kan udgøres af de elementer, som er indeholdt i den første [anmelselse af] overtrædelsen?«

Det præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

28 C&T og Assarmatori er i det væsentlige af den opfattelse, at anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom den overtrædelse, der er foreholdt C&T, ikke er baseret på en overtrædelse af artikel 102 TEUF, men udelukkende på en overtrædelse af artikel 3 i lov nr. 287/90, som på nationalt plan forbyder misbrug af dominerende stilling. AGCM valgte således udelukkende at anvende national konkurrenceret. Endvidere vedrører det forelagte spørgsmål en anmodning om fortolkning af en bestemmelse i national ret, nemlig artikel 14 i lov nr. 689/81, som henhører under den procesautonomi, som medlemsstaterne råder over, og har ikke nogen forbindelse med den materielle konkurrenceret.

29 Det skal i denne henseende bemærkes, at det følger af Domstolens praksis, at i en situation, hvor en erhvervsdrivende er blevet pålagt en sanktion for misbrug af en dominerende stilling alene på grundlag af national konkurrenceret, kan Domstolen ikke desto mindre træffe afgørelse om en anmodning om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af artikel 102 TEUF, når denne bestemmelse er blevet gjort anvendelig af national ret på grund af den heri foretagne henvisning til denne EU-retlige bestemmelses indhold. Såfremt den i national ret valgte regulering af rent interne forhold er tilpasset EU-retten, er det nemlig afgjort i Unionens interesse, at bestemmelser eller begreber, der er hentet fra denne rette, fortolkes ensartet, uanset de vilkår, hvorunder de skal anvendes (jf. i denne retning dom af 30.1.2020, Generics (UK) m.fl., C-307/18, EU:C:2020:52, præmis 24 og 26-28 og den deri nævnte retspraksis).

30 I det foreliggende tilfælde fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at i henhold til artikel 1, stk. 4, i lov nr. 287/90 skal fortolkningen af bestemmelserne i lovens afsnit I ske på grundlag af de EU-retlige principper, der finder anvendelse på konkurrenceområdet. I denne sammenhæng har den forelæggende ret fremhævet, at denne lovs artikel 3 har en normativ rækkevidde, der i det væsentlige svarer til rækkevidden af artikel 102 TEUF.

31 Det skal således fastslås, at den i bestemmelserne i afsnit I i lov nr. 287/90, herunder den pågældende artikel 3, valgte regulering af rent interne forhold er tilpasset EU-retten i henhold til bl.a. artikel 102 TEUF (jf. i denne retning dom af 11.12.2007, ETI m.fl., C-280/06, EU:C:2007:775, præmis 23).

32 Den omstændighed, at den forelæggende rets spørgsmål ikke vedrører foreneligheden med EU-retten af de materielle bestemmelser i national konkurrenceret, der fremgår af afsnit I i lov nr. 287/90, men af den processuelle bestemmelse i artikel 14 i lov nr. 689/81, har i øvrigt ingen betydning for, om den foreliggende anmodning kan antages til realitetsbehandling.

33 For det første fremgår det nemlig af anmodningen om præjudiciel afgørelse, at ifølge praksis fra Consiglio di Stato (den øverste forvaltningsdomstol) er artikel 14 i lov nr. 689/81 gjort anvendelig på administrative bøder for overtrædelse af lov nr. 287/90 ved denne sidstnævnte lovs artikel 31, stk. 1. For det andet er en bestemmelse i national ret, der henhører under en medlemsstats procesautonomi, ikke undergivet EU-retten, og den kompetence, som medlemsstaterne råder over med hensyn til vedtagelsen af en sådan bestemmelse, skal udøves under overholdelse af de krav, der i denne forbindelse er fastsat i denne ret.

34 Under disse omstændigheder kan anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling.

Realiteten

35 Det skal indledningsvis anføres, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen efter omstændighederne at omformulere de spørgsmål, den forelægges og om fornødent at inddrage EU-retlige regler, som den nationale ret ikke har henvist til i sine spørgsmål (jf. i denne retning dom af 30.1.2024, Direktor na Glavna direktsia »Natsionalna politsia« pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

36 Det følger for det første af fast retspraksis, at de medlemsstater, som er adressater for et direktiv, mens fristen for dets gennemførelse løber, skal afholde sig fra at træffe foranstaltninger, der kan bringe virkeliggørelsen af det i direktivet foreskrevne resultat i alvorlig fare (dom af 25.1.2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, præmis 75 og den deri nævnte retspraksis).

37 Da det påhviler samtlige medlemsstaters myndigheder at sikre EU-rettens bestemmelsers fulde virkning, gælder forpligtelsen til at afholde sig fra at træffe foranstaltninger, som er nævnt i nærværende doms foregående præmis, tilsvarende for de nationale retsinstanser. Medlemsstaternes retsinstanser skal således fra tidspunktet for direktivets ikrafttræden så vidt muligt afholde sig fra at fortolke national ret således, at det mål, som direktivet tilstræber, bringes i alvorlig fare efter udløbet af dette direktivs gennemførelsesfrist (jf. i denne retning dom af 11.4.2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Undtagelse af offentligretlige fordringer fra gældssanering), C-687/22, EU:C:2024:287, præmis 47 og 48 og den deri nævnte retspraksis).

38 I det foreliggende tilfælde blev AGCM's afgørelse om at indlede den kontradiktoriske håndhævelsesfase i overtrædelsesproceduren i forhold til C&T vedtaget den 4. august 2020 og dermed i løbet af fristen for gennemførelse af direktiv 2019/1. I henhold til dette direktivs artikel 34, stk. 1, og artikel 36 trådte det nemlig i kraft den 3. februar 2019, og medlemsstaterne var forpligtet til at efterkomme direktivet senest den 4. februar 2021.

39 Som det fremgår af artikel 1, stk. 1, i direktiv 2019/1, sammenholdt med første, sjette og ottende betragtning hertil, fastsætter direktivet med henblik på de nationale konkurrencemyndigheders effektive anvendelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF visse grundlæggende garantier, der skal gøre det muligt for disse myndigheder at handle fuldt ud effektivt ved den effektive håndhævelse af de nævnte bestemmelser, bl.a. med henblik på at sikre fair og åbne konkurrenceprægede markeder, beskytte forbrugere og virksomheder mod konkurrencebegrænsende metoder og undgå, at sådanne metoder ikke sanktioneres.

40 Det følger heraf, at den forelæggende ret med henblik på at vurdere, om AGCM's afgørelse om at indlede den kontradiktoriske håndhævelsesprocedure blev vedtaget for sent i forhold til den omhandlede frist, i overensstemmelse med det, der følger af denne doms præmis 36 og 37, skal tage hensyn til de relevante bestemmelser i direktiv 2019/1, således at det forelagte spørgsmål skal besvares ligeledes under hensyntagen til denne EU-retsakt.

41 For det andet fremgår det af anmodningen om præjudiciel afgørelse ikke alene, at overtrædelsesprocedurer, der er omfattet af lov nr. 287/90, er underlagt den omhandlede frist, men ligeledes, at tilsidesættelsen af denne frist medfører, at AGCM's endelige afgørelse annulleres i sin helhed, og at AGCM fortaber sin beføjelse til at indlede en ny procedure vedrørende de samme faktiske omstændigheder.

42 Med henblik på at give den forelæggende ret et fuldt ud brugbart svar skal det derfor fastslås, at den forelæggende ret med sit spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om direktiv 2019/1 og artikel 102 TEUF skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, der under en procedure, som gennemføres af en national konkurrencemyndighed med henblik på at fastslå en konkurrencebegrænsende praksis, for det første pålægger denne myndighed at indlede den kontradiktoriske håndhævelsesfase i denne procedure gennem klagepunktsmeddelelsen til den pågældende virksomhed inden for en frist på 90 dage fra det tidspunkt, hvor den får kendskab til den angivelige overtrædelses væsentlige elementer, da disse kan begrænse sig til den første anmeldelse af denne sidstnævnte, og for det andet sanktionerer den manglende overholdelse af denne frist med en fuldstændig annullation af den nævnte myndigheds endelige afgørelse efter overtrædelsesproceduren samt med denne sidstnævntes fortabelse af sin beføjelse til at indlede en ny overtrædelsesprocedure vedrørende samme praksis.

43 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at det i mangel af specifikke EU-retlige bestemmelser, der regulerer de processuelle frister på området for konstatering af overtrædelser og de nationale konkurrencemyndigheders pålæggelse af sanktioner, tilkommer medlemsstaterne at fastlægge og anvende de nationale processuelle regler på dette område (jf. i denne retning dom af 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, præmis 43-45).

44 Selv om fastlæggelsen og anvendelsen af disse regler henhører under medlemsstaternes kompetence, skal medlemsstaterne dog udøve denne kompetence under overholdelse af EU-retten. I medfør af effektivitetsprincippet må de ikke gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at gennemføre denne ret, og de skal specifikt på det konkurrenceretlige område sikre, at de bestemmelser, de fastsætter og anvender, ikke skader den effektive anvendelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF (jf. i denne retning dom af 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

45 Det skal fastslås, at de nationale konkurrencemyndigheders fastsættelse af rimelige processuelle frister for konstatering af overtrædelser og pålæggelse af sanktioner er forenelig med EU-retten. Sådanne rimelige frister fastsættes nemlig i overensstemmelse med retssikkerhedsprincippet i såvel de berørte virksomheders som disse myndigheders interesse og har ikke en sådan karakter, at det gøres umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at gennemføre EU-retten (jf. i denne retning dom af 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, præmis 48).

46 De nationale regler, der fastsætter de processuelle frister på området for de nationale konkurrencemyndigheders konstatering af overtrædelser og pålæggelse af sanktioner, skal således under overholdelse af retssikkerhedsprincippet tilstræbe, at sagerne behandles inden for en rimelig frist, idet de ikke må have den virkning, at den effektive gennemførelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF samt direktiv 2019/1 i den nationale retsorden bringes i fare (jf. i denne retning dom af 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, præmis 49).

47 Med henblik på at afgøre, om en national fristordning overholder en sådan ligevægt, skal der bl.a. tages hensyn til den pågældende frists varighed og til alle de nærmere bestemmelser for dens anvendelse, såsom den dato, hvor den begynder at løbe, de nærmere regler for, hvornår fristen

begynder at løbe, samt de regler, der gør det muligt at suspendere eller afbryde fristen (jf. i denne retning dom af 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, præmis 50, og af 10.6.2021, BNP Paribas Personal Finance, C-776/19 – C-782/19, EU:C:2021:470, præmis 30).

48 Der skal ligeledes tages hensyn til de konkurrenceretlige sagers særlige karakter og navnlig til den omstændighed, at sådanne sager principielt kræver en kompleks faktuel og økonomisk analyse (jf. analogt dom af 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, præmis 51).

49 Med henblik på fastsættelsen af rimelige tidsmæssige grænser for de procedurer, som de nationale konkurrencemyndigheder gennemfører med henblik på at sanktionere konkurrencebegrænsende praksis, pålægger retssikkerhedsprincippet i øvrigt medlemsstaterne at indføre en fristordning, der er tilstrækkeligt præcis, klar og forudsigelig, for at give alle de involverede aktører mulighed for at få et nøjagtigt kendskab til omfanget af de forpligtelser, der derved pålægges dem, og at disse sidstnævnte ikke skal være i tvivl om deres rettigheder og pligter, således at de kan handle derefter (jf. analogt dom af 11.12.2012, Kommissionen mod Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 49, af 3.6.2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, præmis 48, og af 7.3.2024, Die Länderbahn m.fl., C-582/22, EU:C:2024:213, præmis 66).

50 I denne sammenhæng følger det af Domstolens praksis om Kommissionens traktatbrudsprocedurer vedrørende artikel 101 TEUF og 102 TEUF, at princippet om en rimelig frist principielt skal overholdes i forbindelse med hver fase, der indgår i disse procedurer (jf. i denne retning dom af 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod 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 og C-254/99 P, EU:C:2002:582, præmis 199 og 230, og af 21.9.2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied mod Kommissionen, C-105/04 P, EU:C:2006:592, præmis 37-39).

51 Af tilsvarende grunde kan medlemsstaterne ved de nationale konkurrencemyndigheders fastsættelse af processuelle frister på området for konstatering af overtrædelser og pålæggelse af sanktioner ikke blot fastsætte generelle forældelsesregler, der finder anvendelse på overtrædelsesproceduren i sin helhed, men ligeledes i givet fald frister for afviklingen af visse trin i denne procedure, såsom den fase, der går forud for klagepunktsmeddelelsen til den pågældende virksomhed, for så vidt som de omhandlede frister er i overensstemmelse med de krav, der er nævnt i denne doms præmis 46-49.

52 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at den rimelige karakter af varigheden af denne fase bør vurderes på grundlag af omstændighederne i den enkelte sag (jf. i denne retning dom af 13.6.2013, HGA m.fl. mod Kommissionen, C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, præmis 82). Nærmere bestemt skal varigheden af en processuel frist for den nævnte fase være tilstrækkelig lang til at sikre, at den forløber korrekt (jf. i denne retning dom af 29.10.2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, præmis 29, og af 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Afvisning af en fornyet ansøgning – klagefrist), C-651/19, EU:C:2020:681, præmis 57).

53 Det skal ligeledes bemærkes, at i forbindelse med procedurer om overtrædelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF, som Europa-Kommissionen gennemfører, har den indledende undersøgelsesfase, som strækker sig indtil klagepunktsmeddelelsen, ikke blot til formål at gøre det muligt for denne institution at indsamle alle de relevante oplysninger, som bekræfter eller afkræfter en overtrædelse af konkurrencereglerne, men ligeledes at tage stilling til, hvilken kurs proceduren skal følge (jf. i denne retning dom af 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod

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 og C-254/99 P, EU:C:2002:582, præmis 182, og af 29.9.2011, Elf Aquitaine mod Kommissionen, C-521/09 P, EU:C:2011:620, præmis 113).

54 Selv om kompleksiteten af en procedure på konkurrenceområdet kan begrunde en lang varighed af den foreløbige undersøgelsesfase (jf. i denne retning dom af 2.9.2021, Kommissionen mod Tempus Energy og Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, præmis 62, og af 17.11.2022, Irish Wind Farmers' Association m.fl. mod Kommissionen, C-578/21 P, EU:C:2022:898, præmis 88), har Kommissionen ikke ret til at fortsætte sin passivitet under denne fase af proceduren (jf. i denne retning dom af 18.3.1997, Guérin automobiles mod Kommissionen, C-282/95 P, EU:C:1997:159, præmis 36, og af 13.6.2013, HGA m.fl. mod Kommissionen, C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, præmis 81).

55 Overholdelsen af retten til forsvar er desuden et grundlæggende princip i EU-retten, som skal overholdes fuldt ud i forbindelse med administrative procedurer, der henhører under EU-retten. I forbindelse med en procedure om overtrædelse af konkurrencereglerne er det klagepunktsmeddelelsen, der udgør den væsentlige garanti i denne henseende (jf. i denne retning dom af 26.10.2017, Global Steel Wire m.fl. mod Kommissionen, C-457/16 P og C-459/16 P – C-461/16 P, EU:C:2017:819, præmis 139 og 140, af 13.9.2018, UBS Europe m.fl., C-358/16, EU:C:2018:715, præmis 60, og af 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, præmis 56). Dette bekræftes af artikel 3, stk. 3, andet punktum, i direktiv 2019/1, hvorefter medlemsstaterne sikrer, at de nationale konkurrencemyndigheder, inden de træffer en afgørelse om konstatering af og påbud om at bringe en overtrædelse af artikel 101 TEUF eller 102 TEUF til ophør, vedtager en klagepunktsmeddelelse.

56 Det følger heraf, at betragtningerne i nærværende doms præmis 53 og 54 ligeledes er relevante i forbindelse med en administrativ procedure, der gennemføres på nationalt plan af en national konkurrencemyndighed med henblik på at forfølge en overtrædelse af artikel 102 TEUF.

57 De nationale konkurrencemyndigheder skal med henblik på en effektiv opfyldelse af deres forpligtelse til at gennemføre EU-konkurrenceretten være i stand til at prioritere de klager, de modtager, forskelligt, idet de med henblik herpå råder over en vid skønsmargen (jf. analogt dom af 14.12.2000, Masterfoods og HB, C-344/98, EU:C:2000:689, præmis 46, og af 19.9.2013, EFIM mod Kommissionen, C-56/12 P, EU:C:2013:575, præmis 72 og 83).

58 Anerkendelsen af en sådan vid skønsmargen er ligeledes begrundet i forhold til direktiv 2019/1, hvis artikel 5, stk. 1 og 2, i det væsentlige bestemmer, at de nationale konkurrencemyndigheder skal råde over de nødvendige ressourcer, således at de kan gennemføre undersøgelser med henblik på at anvende artikel 101 TEUF og 102 TEUF, arbejde sammen i Det Europæiske Konkurrencenetværk som omhandlet i dette direktivs artikel 2, stk. 1, nr. 5), og vedtage afgørelser, der navnlig tager sigte på at bringe en overtrædelse af de nævnte bestemmelser til ophør og pålægge sanktioner.

59 For at kunne udføre disse opgaver under overholdelse af deres operationelle uafhængighed skal disse myndigheder i overensstemmelse med artikel 4, stk. 5, i direktiv 2019/1 have beføjelse til selv at prioritere disse opgaver. Som det fremgår af 23. betragtning til dette direktiv, har denne beføjelse til formål at gøre det muligt for de nævnte myndigheder at sikre en effektiv ressourceudnyttelse og give dem mulighed for at fokusere på at forebygge og bringe konkurrencebegrænsende adfærd i det indre marked til ophør.

60 Det følger såvel af selve formålet med fasen forud for klagepunktsmeddelelsen i en overtrædelsesprocedure på konkurrenceområdet som af det vide skøn, som en national konkurrencemyndighed skal have ved fastlæggelsen af prioriteringen af sine sager vedrørende håndhævelsen af artikel 102 TEUF, at en sådan myndighed under denne fase af proceduren ikke blot skal være i stand til at foretage alle de forudgående undersøgelsesforanstaltninger og de ofte komplekse faktiske og retlige vurderinger, som er nødvendige for myndigheden for at vurdere, om indledningen af den kontradiktoriske håndhævelsesfase er begrundet, men også at vælge det mest hensigtsmæssige tidspunkt for i givet fald at indlede den kontradiktoriske håndhævelsesfase, alt efter hvilken prioritet den ønsker at give en igangværende overtrædelsesprocedure ved udøvelsen af sin operationelle uafhængighed.

61 En national konkurrencemyndighed skal således have mulighed for midlertidigt at udsætte indledningen af den kontradiktoriske håndhævelsesfase i en given procedure, når den allerede har fastslået, at den angivelige overtrædelses væsentlige elementer foreligger. En sådan mulighed er i overensstemmelse med formålet om, at den pågældende myndighed skal være i stand til på passende vis at behandle alle de overtrædelsesprocedurer, der indbringes for den. Den kan også bidrage til en effektiv udnyttelse af de disponible ressourcer og fremme et passende samarbejde inden for Det Europæiske Konkurrencenetværk. En sådan midlertidig udsættelse kan imidlertid ikke medføre en overskridelse af den rimelige frist, inden for hvilken fasen forud for klagepunktsmeddelelsen i en overtrædelsesprocedure skal afsluttes.

62 I øvrigt skal en medlemsstat ved udøvelsen af sin procesautonomi sikre ikke blot den fulde virkning af EU-konkurrenceretten samt sikre en effektiv retsforfølgning og strafferetlig håndhævelse af lovovertrædelser, men også overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, navnlig retten til forsvar for de virksomheder, der er omfattet af overtrædelsesprocedurer (jf. i denne retning dom af 7.12.2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, præmis 63, og af 5.6.2018, Kolev m.fl., C-612/15, EU:C:2018:392, præmis 98).

63 I henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, i direktiv 2019/1 er udøvelsen af de beføjelser, som i henhold til dette direktiv skal tillægges de nationale konkurrencemyndigheder, underlagt passende sikkerhedsgarantier vedrørende virksomhedernes ret til forsvar, bl.a. retten til at blive hørt.

64 Domstolen har i denne forbindelse allerede fastslået, at den udstrakte varighed af fasen forud for klagepunktsmeddelelsen kan påvirke de berørte virksomheders fremtidige muligheder for forsvar, navnlig ved at tilsidesætte deres ret til forsvar under den kontradiktoriske håndhævelsesfase i den overtrædelsesprocedure, som de er genstand for. Jo længere tid der forløber mellem en indledende undersøgelsesforanstaltning og klagepunktsmeddelelsen, desto mere sandsynligt er det, at eventuelle diskulperende beviser mod den overtrædelse, de bebrejdes i denne meddelelse, kun vanskeligt kan fremskaffes (jf. i denne retning dom af 21.9.2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied mod Kommissionen, C-105/04 P, EU:C:2006:592, præmis 49).

65 Selv om rimelige processuelle frister således bl.a. har til formål at sikre en effektiv udøvelse af retten til forsvar for de virksomheder, der er genstand for en overtrædelsesprocedure, forholder det sig ikke desto mindre således, at en national lovgivning, der fastsætter processuelle frister på området for de nationale konkurrencemyndigheders pålæggelse af sanktioner, skal være tilpasset konkurrencerettens særlige karakter og formålene med de berørte personers gennemførelse af denne ret for ikke at skade den fulde virkning heraf (jf. i denne retning dom af 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, præmis 52).

66 I det foreliggende tilfælde er AGCM, således som det fremgår af anmodningen om præjudiciel afgørelse, forpligtet til at indlede procedurens kontradiktoriske håndhævelsesfase gennem klagepunktsmeddelelsen inden for en fast frist på 90 dage regnet fra fastlæggelsen af den angivelige overtrædelses væsentlige elementer. Desuden medfører tilsidesættelsen af den omhandlede frist for det første automatisk, at den endelige afgørelse, som AGCM vedtog efter afslutningen af overtrædelsesproceduren, annulleres fuldstændigt, for så vidt som den vedrører både ophøret af den konkurrencebegrænsende adfærd og de sanktioner, som den pågældende virksomhed er blevet pålagt. For det andet er denne myndighed i medfør af princippet ne bis in idem endeligt forhindret i at indlede en ny overtrædelsesprocedure for den samme konkurrencebegrænsende adfærd. Således som det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, er formålet med disse regler at beskytte virksomhedernes ret til forsvar under den overtrædelsesprocedure, som de er genstand for, ved i god tid at underrette dem om de klagepunkter, der gøres gældende mod dem.

67 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 107-109 i forslaget til afgørelse, risikerer anvendelsen af den omhandlede frist at forpligte AGCM til uden forskel at skulle behandle alle de overtrædelsesprocedurer, der er indbragt for den, ved ikke at tage hensyn til de særlige omstændigheder i hver procedure, men udelukkende at følge en kronologisk rækkefølge, hvorved AGCM forhindres i at fastsætte og gennemføre prioritering af sine håndhævelsessager vedrørende artikel 101 TEUF og 102 TEUF. Denne myndighed kan således blive tvunget til at indlede undersøgelsesprocedurer på et usikkert faktuelt og retligt grundlag eller prioritere behandlingen af visse kategorier af sager, som dens tilgængelige ressourcer gør det muligt for den at behandle ud over den indledende undersøgelse, i givet fald på bekostning af særligt komplekse sager, der er skadelige for den frie konkurrence på det indre marked. Et sådant indgreb i AGCM's operationelle uafhængighed er så meget desto mere sandsynligt i en situation, hvor begyndelsestidspunktet for fristen, hvis regler for udløsning i øvrigt forekommer mindre præcise, klare og forudsigelige for såvel denne myndighed som for den pågældende virksomhed, er sammenfaldende med den første anmeldelse af den angivelige overtrædelse til denne myndighed, idet denne myndighed således er forpligtet til straks at undersøge sagen.

68 De konsekvenser, der er forbundet med overskridelsen af den omhandlede frist, kan desuden forhindre AGCM i at samarbejde fuldt ud inden for Det Europæiske Konkurrencenetværk, der, således som det fremgår af artikel 2, stk. 1, nr. 5), i direktiv 2019/1, sammenholdt med anden betragtning hertil, udgøres af de nationale konkurrencemyndigheder og Kommissionen med henblik på et tæt samarbejde om anvendelsen og håndhævelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF.

69 Som AGCM og Kommissionen med rette har gjort gældende i deres skriftlige indlæg, kan det nemlig vise sig nødvendigt for de nationale konkurrencemyndigheder, navnlig i tilfælde af klager eller anmodninger om bødenedsættelse rettet til flere nationale konkurrencemyndigheder, at koordinere indbyrdes og med Kommissionen inden for rammerne af dette netværk for at sikre en optimal fordeling af sagerne mellem de forskellige myndigheder inden for netværket og undgå, at der gennemføres parallelle procedurer vedrørende de samme faktiske omstændigheder. I det foreliggende tilfælde fremgår det imidlertid ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at AGCM har mulighed for at suspendere eller afbryde den omhandlede frist.

70 I denne sammenhæng skal det ligeledes bemærkes, at forældelsesfristerne for de nationale konkurrencemyndigheders pålæggelse af bøder eller tvangsbøder i henhold til artikel 29, stk. 1, første afsnit, i direktiv 2019/1 skal suspenderes eller afbrydes i hele det tidsrum, hvor nationale

konkurrencemyndigheder i andre medlemsstater eller Kommissionen behandler håndhævelsessager om overtrædelse i forbindelse med den samme konkurrencebegrænsende praksis.

71 Det skal i øvrigt for det første bemærkes, at retten til forsvar for de virksomheder, der er genstand for en overtrædelsesprocedure, under alle omstændigheder ikke kan blive tilsidesat alene som følge af en tilsidesættelse af den pågældende frist.

72 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 131 i forslaget til afgørelse, forholder det sig nemlig således, at selv om det ganske vist er vigtigt at undgå, at en virksomheds ret til forsvar undergraves uopretteligt under den indledende fase af en overtrædelsesprocedure på konkurrenceområdet, vil en sådan virksomhed under alle omstændigheder fortsat være i stand til effektivt at udøve sin ret til forsvar, for så vidt som det sikres, at den nationale konkurrencemyndighed ikke kan træffe nogen afgørelse over for virksomheden, uden at myndigheden har indledt en kontradiktorisk håndhævelsesfase, hvorunder det nævnte selskab fuldt ud har kunnet gøre sin ret til forsvar gældende.

73 For det andet har Domstolen fastslået, at nationale forældelsesregler, der på grund af deres iboende forhold på systemisk plan er til hinder for pålæggelse af effektive og afskrækkende sanktioner for overtrædelser af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser, kan gøre anvendelsen af EU-konkurrenceretten umulig eller uforholdsmæssig vanskelig. Domstolen fastslog følgelig, at en national lovgivning, der fastsatte en forældelsesfrist, hvis anvendelse, henset til de konkurrenceretlige sagers høje kompleksitet, kunne skabe en systemisk risiko for straffrihed for forhold, der udgør overtrædelser af denne ret, ikke var i overensstemmelse med effektivitetsprincippet (jf. dom af 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, præmis 53 og 56).

74 Det skal ligeledes bemærkes, at de nationale konkurrencemyndigheder i henhold til artikel 13, stk. 1, i direktiv 2019/1, sammenholdt med 40. betragtning hertil, skal have beføjelse til at pålægge virksomheder og virksomhedssammenslutninger, som forsætligt eller uagtsomt overtræder artikel 101 TEUF eller 102 TEUF, bøder, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

75 Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 137-139 i forslaget til afgørelse, synes de konsekvenser, som den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning knytter til en tilsidesættelse af den omhandlede frist, at kunne medføre en systemisk risiko for straffrihed for forhold, der udgør overtrædelser af EU-konkurrenceretten. Denne nationale lovgivning kan således indebære, at et betydeligt antal konstaterede overtrædelser af konkurrencereglerne ikke gøres til genstand for effektive og afskrækkende sanktioner. AGCM's manglende mulighed for at indlede en ny overtrædelsesprocedure med henblik på at vedtage sådanne sanktioner kan i øvrigt reelt tilskynde virksomhederne til at opretholde konkurrencebegrænsende praksis og dermed bringe de nationale konkurrencemyndigheders effektive gennemførelse af de EU-retlige konkurrenceregler i alvorlig fare.

76 Under disse omstændigheder og henset til betragtningerne i nærværende doms præmis 67-69 og 75 kan anvendelsen af den omhandlede frist på AGCM's virksomhed medføre et indgreb i denne myndigheds operationelle uafhængighed og skabe en systemisk risiko for straffrihed for forhold, der udgør overtrædelser af artikel 102 TEUF. Det følger heraf, at de nationale bestemmelser, der fastsætter den omhandlede frist, kan bringe virkeliggørelsen af det i direktiv 2019/1 foreskrevne resultat i alvorlig fare.

77 Det skal endvidere præciseres, at en fortolkning af national ret, hvorefter konsekvenserne af AGCM's tilsidesættelse af den omhandlede frist er begrænset til denne myndigheds fortabelse af sanktionsbeføjelsen, idet denne således fortsat er i stand til at pålægge en virksomhed at ophøre med sin konkurrencebegrænsende adfærd, imidlertid ikke kan udelukke, at der foreligger en sådan risiko for straffrihed, og sikre en effektiv anvendelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF. Sådanne begrænsninger for en national konkurrencemyndigheds handlinger er nemlig uforenelige med såvel medlemsstaternes forpligtelse til at vedtage og sikre gennemførelsen af en effektiv og afskrækkende sanktionsordning, der er fastsat i artikel 13, stk. 1, i direktiv 2019/1, som med Domstolens praksis, hvorefter det i det tilfælde, hvor det er godtgjort, at der foreligger en overtrædelse af artikel 101 TEUF eller 102 TEUF, kun er i strengt undtagelsesvise tilfælde, navnlig når den pågældende virksomhed har deltaget i et nationalt kronvidneprogram, og dens samarbejde har været afgørende for afsløringen og den effektive bekæmpelse af den konkurrencebegrænsende praksis, at en national konkurrencemyndighed kan begrænse sig til at konstatere denne overtrædelse uden at pålægge den pågældende virksomhed en bøde (jf. i denne retning dom af 22.3.2022, Nordzucker m.fl., C-151/20, EU:C:2022:203, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis, og af 18.1.2024, Lietuvos notarų rūmai m.fl., C-128/21, EU:C:2024:49, præmis 108).

78 For så vidt som anvendelsen af den i hovedsagen omhandlede frist ifølge den forelæggende ret følger af en højere rets fortolkning af national ret, skal det endvidere tilføjes, at princippet om EU-rettens forrang med henblik på at sikre virkningen af samtlige bestemmelser i EU-retten navnlig indebærer en pligt for de nationale retter til i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med EU-retten (dom af 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis, og af 12.10.2023, Z. (Ret til at få udleveret en duplikat af låneaftalen), C-326/22, EU:C:2023:775, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

79 Disse retter er ved anvendelsen af national ret således forpligtet til i videst muligt omfang at fortolke denne lovgivning i lyset af de relevante bestemmelser i EU-rettens ordlyd og formål, idet de tager national ret i dens helhed i betragtning, og de anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret, for at sikre den fulde virkning af denne bestemmelse og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det resultat, der tilsigtes med nævnte bestemmelse (jf. i denne retning dom af 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, præmis 71 og den deri nævnte retspraksis, og af 22.9.2022, Vicente (Søgsmål om betaling af advokatsalærer), C-335/21, EU:C:2022:720, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis).

80 Det tilkommer således den forelæggende ret i videst muligt omfang at fortolke national ret, navnlig artikel 31 i lov nr. 287/90 og artikel 14 i lov nr. 689/81, i overensstemmelse med EU-retten med henblik på at sikre den fulde virkning heraf. Forpligtelsen til at foretage en overensstemmende fortolkning pålægger de nationale retter i givet fald at ændre en fast retspraksis, såfremt denne er baseret på en fortolkning af national ret, som er uforenelig med formålene med en EU-retlig bestemmelse, og af egen drift undlade at anvende enhver fortolkning anlagt af en højere og endog den øverste retsinstans, som er bindende for disse i medfør af national ret, hvis denne fortolkning ikke er forenelig med EU-retten (jf. i denne retning dom af 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis, af 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, præmis 58, og af 13.6.2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya og Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 og C-332/22, EU:C:2024:496, præmis 108 og 110).

81 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 5, og artikel 13, stk. 1, TEUF samt artikel 102 TEUF, sammenholdt med effektivitetsprincippet, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, der under en procedure, som gennemføres af en national konkurrencemyndighed med henblik på at fastslå en konkurrencebegrænsende praksis, for det første pålægger denne myndighed at indlede den kontradiktoriske håndhævelsesfase i denne procedure gennem en klagepunktsmeddelelse til den pågældende virksomhed inden for en frist på 90 dage fra det tidspunkt, hvor den får kendskab til den angivelige overtrædelses væsentlige elementer, da disse kan begrænse sig til den første anmeldelse af overtrædelsen, og for det andet sanktionerer den manglende overholdelse af denne frist med en fuldstændig annullation af den nævnte myndigheds endelige afgørelse efter overtrædelsesproceduren samt med denne sidstnævntes fortabelse af sin beføjelse til at indlede en ny overtrædelsesprocedure vedrørende samme praksis.

Sagsomkostninger

82 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Anden Afdeling) for ret:

Artikel 4, stk. 5, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1 af 11. december 2018 om styrkelse af de nationale konkurrencemyndigheders forudsætninger for at håndhæve konkurrencereglerne effektivt og sikring af et velfungerende indre marked og artikel 102 TEUF, sammenholdt med effektivitetsprincippet,

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, der under en procedure, som gennemføres af en national konkurrencemyndighed med henblik på at fastslå en konkurrencebegrænsende praksis, for det første pålægger denne myndighed at indlede den kontradiktoriske håndhævelsesfase i denne procedure gennem en klagepunktsmeddelelse til den pågældende virksomhed inden for en frist på 90 dage fra det tidspunkt, hvor den får kendskab til den angivelige overtrædelses væsentlige elementer, da disse kan begrænse sig til den første anmeldelse af overtrædelsen, og for det andet sanktionerer den manglende overholdelse af denne frist med en fuldstændig annullation af den nævnte myndigheds endelige afgørelse efter overtrædelsesproceduren samt med denne sidstnævntes fortabelse af sin beføjelse til at indlede en ny overtrædelsesprocedure vedrørende samme praksis.

Underskrifter