Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

14. februar 2012 *

»Konkurrence — kartel på en medlemsstats område, som påbegyndtes inden denne stats tiltrædelse af Den Europæiske Union — internationalt kartel med virkning for Unionens område og Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde — artikel 81 EF og EØS-aftalens artikel 53 — forfølgning og sanktionering af overtrædelsen i perioden før og efter tiltrædelsestidspunktet — bøder — afgrænsning af Kommissionens og de nationale konkurrencemyndigheders kompetencer — pålæggelse af bøder ved Kommissionen og ved den nationale konkurrencemyndighed — princippet ne bis in idem — forordning (EF) nr. 1/2003 — artikel 3, stk. 1, og artikel 11, stk. 6 — virkningerne af en ny stats tiltrædelse af Unionen«

I sag C-17/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Krajský soud v Brně (Den Tjekkiske Republik) ved afgørelse af 11. december 2009, indgået til Domstolen den 11. januar 2010, i sagen:

Toshiba Corporation,

T&D Holding, tidligere Areva T&D Holding SA,

Alstom Grid SAS, tidligere Areva T&D SAS,

Alstom Grid AG, tidligere Areva T&D AG,

Mitsubishi Electric Corp.,

Alstom,

Fuji Electric Holdings Co. Ltd,

Fuji Electric Systems Co. Ltd,

Siemens Transmission & Distribution SA,

Siemens AG Österreich,

VA Tech Transmission & Distribution GmbH & Co. KEG,

Siemens AG,

Hitachi Ltd,

* Processprog: tjekkisk.

Hitachi Europe Ltd,

Japan AE Power Systems Corp.,

Nuova Magrini Galileo SpA,

mod

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, afdelingsformændene A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský og U. Lõhmus samt dommerne A. Rosas (refererende dommer), A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Arabadjiev, C. Toader og J.-J. Kasel,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig K. Sztranc-Sławiczek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 7. juni 2011,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Toshiba Corporation ved advokát I. Janda og solicitor J. MacLennan

— Mitsubishi Electric Corp. ved advokáti A. César og M. Abraham

— Alstom ved advokáti M. Dubovský og M. Nulíček, avocat J. Derenne, solicitor K. Wilson og advocate G. Dolara

— Fuji Electric Holdings Co. Ltd og Fuji Electric Systems Co. Ltd ved advokát V. Glatzová

— Siemens Transmission & Distribution SA, Siemens AG Österreich og VA Tech Transmission & Distribution GmbH & Co. KEG ved advokát M. Nedelka

— Siemens AG ved advokát M. Nedelka

— Hitachi Ltd, Hitachi Europe Ltd og Japan AE Power Systems Corp. ved advokáti M. Touška og I. Halamová Dobíšková, solicitors M. Reynolds og P.J. Mansfield, advocaat W. Devroe, N. Green, QC, og barrister S. Singla

— Nuova Magrini Galileo SpA ved advokát M. Nedelka

— Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ved M. Vráb, som befuldmægtiget

— den tjekkiske regering ved M. Smolek, som befuldmægtiget

— Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af barrister S. Kingston

— den spanske regering ved S. Centeno Huerta og J.M. Rodríguez Cárcamo, som befuldmægtigede

— den polske regering ved M. Szpunar og K. Zawisza, som befuldmægtigede

— den slovakiske regering ved B. Ricziová, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved F. Castillo de la Torre og N. Khan samt ved K. Walkerová og P. Němečková, som befuldmægtigede

— EFTA-Tilsynsmyndigheden ved X. Lewis og O. Einarsson, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. september 2011,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 81 EF, Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 (EFT 2003 L 1, s. 1), herunder navnlig artikel 3, stk. 1, og artikel 11, stk. 6, samt punkt 51 i Kommissionens meddelelse om samarbejdet inden for netværket af konkurrencemyndigheder (EUT 2004 C 101, s. 43, herefter »Kommissionens meddelelse«).

2 Anmodningen er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem forskellige virksomheder på den ene side og Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (den tjekkiske konkurrencemyndighed) på den anden side i anledning af en afgørelse fra denne myndighed, hvorved virksomhederne er blevet pålagt bøder for tilsidesættelse af de tjekkiske konkurrenceregler.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 2 i akten vedrørende vilkårene for Den Tjekkiske Republiks, Republikken Estlands, Republikken Cyperns, Republikken Letlands, Republikken Litauens, Republikken Ungarns, Republikken Maltas, Republikken Polens, Republikken Sloveniens og Den Slovakiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union og tilpasningerne af de traktater, der danner grundlag for Den Europæiske Union (EUT 2003 L 236, s. 33, herefter »tiltrædelsesakten«), fastsætter:

»Fra tiltrædelsesdatoen er bestemmelserne i de oprindelige traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne […] før tiltrædelsen, bindende for de nye medlemsstater og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse traktater og i denne akt.«

4 Artikel 53 i aftalen om Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde af 2. maj 1994 (EFT 1994 L 1, s. 3, herefter »EØS-aftalen«) forbyder karteller i samme vendinger som dem, der fremgår af artikel 81 EF, og dens anvendelsesområde omfatter hele Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS).

5 Følgende fremgår af ottende betragtning til forordning nr. 1/2003:

»For at sikre, at Fællesskabets konkurrenceregler håndhæves effektivt, og at denne forordnings samarbejdsmekanismer fungerer tilfredsstillende, er det nødvendigt at pålægge medlemsstaternes konkurrencemyndigheder og domstole også at anvende […] artikel 81 [EF] og 82 [EF], når de anvender nationale konkurrenceregler på aftaler og praksis, der kan påvirke handelen mellem medlemsstater. For at skabe lige vilkår inden for det indre marked for aftaler, vedtagelser inden for

virksomhedssammenslutninger og samordnet praksis er det også nødvendigt på grundlag af […] artikel 83, stk. 2, litra e) [EF] at fastlægge forholdet mellem national ret og Fællesskabets konkurrenceret […]«

6 Følgende fremgår af niende betragtning til forordning nr. 1/2003:

»[…] artikel 81 [EF] og 82 [EF] har til formål at beskytte konkurrencen på markedet. Denne forordning, der er vedtaget med henblik på at gennemføre disse bestemmelser i traktaten, forhindrer ikke medlemsstaterne i på deres område at gennemføre national lovgivning, der beskytter andre legitime interesser, forudsat at den pågældende lovgivning er forenelig med de almindelige principper og andre bestemmelser i fællesskabsretten. I det omfang en sådan lovgivning i hovedsagen forfølger et andet mål end beskyttelsen af konkurrencen på markedet, kan medlemsstaternes konkurrencemyndigheder og domstole anvende sådan lovgivning på deres område […]«

7 17. betragtning til forordning nr. 1/2003 har følgende ordlyd:

»For at sikre såvel en ensartet anvendelse af konkurrencereglerne som en optimal håndtering af netværket, er det nødvendigt at bibeholde bestemmelsen om, at medlemsstaternes konkurrencemyndigheder automatisk mister deres kompetence, når Kommissionen indleder en procedure […]«

8 18. betragtning til samme forordning lyder:

»For at sikre den mest hensigtsmæssige sagsfordeling inden for netværket, bør der indføres en generel bestemmelse om, at en konkurrencemyndighed kan suspendere eller afslutte en sag med den begrundelse, at en anden myndighed behandler eller har behandlet den samme sag, eftersom målet er, at den enkelte sag kun behandles af én myndighed […]«

9 Følgende fremgår af 37. betragtning til forordning nr. 1/2003, som vedrører beskyttelsen af grundlæggende rettigheder:

»I denne forordning overholdes de grundlæggende rettigheder og principper, som bl.a. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder [herefter »chartret«] anerkender. Forordningen bør følgelig fortolkes og anvendes i overensstemmelse med disse rettigheder og principper.«

10 Artikel 3 i forordning nr. 1/2003 indeholder følgende bestemmelser om »forholdet mellem [artikel 81 EF] [...] og medlemsstaternes konkurrenceret«:

»1. Når medlemsstaternes konkurrencemyndigheder eller domstole anvender national konkurrenceret på aftaler, vedtagelser inden for virksomhedssammenslutninger og samordnet praksis, som omhandlet i […] artikel 81, stk. 1, EF, som kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, som omhandlet i den nævnte artikel, skal de ligeledes anvende […] artikel 81 [EF] på sådanne aftaler, vedtagelser og samordnet praksis […]

2. Anvendelsen af national konkurrenceret må ikke føre til forbud mod aftaler, vedtagelser inden for virksomhedssammenslutninger og samordnet praksis, som kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, men som ikke begrænser konkurrencen som omhandlet i […] artikel 81, stk. 1, [EF], eller som opfylder betingelserne i […] artikel 81, stk. 3, [EF], eller som er omfattet af en forordning med henblik på anvendelse af traktatens artikel 81, stk. 3, [EF]. Medlemsstaterne er ikke efter denne forordning afskåret fra at vedtage en mere restriktiv national lovgivning, der forbyder eller sanktionerer ensidig adfærd fra virksomheders side, og at anvende den på deres område.

3. Med forbehold af de almindelige principper og andre bestemmelser i fællesskabsretten finder stk. 1 og 2 ikke anvendelse, når konkurrencemyndigheder og domstole i medlemsstaterne anvender national fusionskontrollovgivning, og de udelukker heller ikke anvendelse af bestemmelser i national lovgivning, der i hovedsagen forfølger et andet mål end det, der forfølges i […] artikel 81 [EF] og 82 [EF].«

11 Under overskriften »Samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaternes konkurrencemyndigheder« indeholder artikel 11, stk. 6, første punktum, i forordning nr. 1/2003 følgende regel:

»Når Kommissionen indleder en procedure med henblik på vedtagelse af en beslutning i henhold til kapitel III, mister medlemsstaternes konkurrencemyndigheder deres kompetence til at anvende […] artikel 81 [EF] og 82 [EF].«

12 Artikel 13 i forordning nr. 1/2003 med overskriften »Midlertidig eller endelig indstilling af proceduren« bestemmer:

»1. Når konkurrencemyndighederne i to eller flere medlemsstater modtager en klage eller indleder en procedure på eget initiativ i henhold til […] artikel 81 [EF] eller 82 [EF] med hensyn til en og samme aftale, vedtagelse inden for en virksomhedssammenslutning eller praksis, udgør den omstændighed, at en myndighed behandler sagen, en tilstrækkelig grund for de øvrige myndigheder til at suspendere deres procedure eller afvise klagen. Kommissionen kan ligeledes afvise en klage med den begrundelse, at den behandles af en af medlemsstaternes konkurrencemyndigheder

2. Når en national konkurrencemyndighed eller Kommissionen modtager en klage over en aftale, vedtagelse inden for en virksomhedssammenslutning eller praksis, der i forvejen er behandlet af en anden konkurrencemyndighed, kan den afvise klagen.«

13 Artikel 16 i forordning nr. 1/2003 med overskriften »Ensartet anvendelse af Fællesskabets konkurrenceret« bestemmer i stk. 2:

»Når medlemsstaternes konkurrencemyndigheder i henhold til […] artikel 81 [EF] eller 82 [EF] træffer afgørelse om aftaler, vedtagelser eller praksis, som allerede er genstand for en kommissionsbeslutning, kan de ikke træffe afgørelser, der er i strid med den beslutning, som Kommissionen har truffet.«

14 Forordning nr. 1/2003 finder i medfør af dens artikel 45, stk. 2, anvendelse fra den 1. maj 2004.

15 Kommissionens meddelelse indeholder navnlig under overskriften »3.2. Kommissionens indledning af procedurer efter artikel 11, stk. 6, i Rådets forordning« følgende præciseringer:

»[...]

51. Efter artikel 11, stk. 6, i [...] forordning [nr. 1/2003] mister alle de nationale konkurrencemyndigheder deres kompetence til at anvende […] artikel 81 [EF] og 82 [EF], når Kommissionen indleder en procedure med henblik på vedtagelse af en beslutning efter [...] forordning [nr. 1/2003]. Det betyder, at de nationale konkurrencemyndigheder, så snart Kommissionen har indledt en procedure, ikke kan handle på samme retsgrundlag over for de samme virksomheders samme aftaler eller praksis på det samme relevante geografiske marked og produktmarked.

[...]

53. Der kan opstå to situationer. For det første kan de nationale konkurrencemyndigheder ikke længere behandle sagen, når Kommissionen er den første konkurrencemyndighed, der indleder en procedure i sagen med henblik på vedtagelse af en beslutning efter […] forordning [nr. 1/2003]. I artikel 11, stk. 6, i […] forordning [nr. 1/2003] er det fastsat, at de nationale

konkurrencemyndigheder, så snart Kommissionen har indledt en procedure, ikke længere selv kan indlede en procedure med henblik på anvendelse af […] artikel 81 [EF] og 82 [EF] på de samme virksomheders samme aftaler eller praksis på det samme relevante geografiske marked og produktmarked.

[...]«

Nationale bestemmelser

16 I tjekkisk ret er artikel 3 i lov om konkurrencebeskyttelse relevant. Denne bestemmelse var indtil den 30. juni 2001 affattet ved lov nr. 63/1991 Sb (Zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže), med senere ændringer, og fra den 1. juli 2001 affattet ved lov nr. 143/2001 Sb. (Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže).

17 Følgende fremgår af artikel 3, stk. 1, i lov om konkurrencebeskyttelse, i den version, som var gældende indtil den 30. juni 2001:

»1. Alle aftaler mellem konkurrenter, alle beslutninger truffet af sammenslutninger af virksomheder og alle former for samordnet praksis mellem konkurrenter [...], som fordrejer, eller som kan fordreje konkurrencen på markedet, er forbudt og uden virkning, medmindre andet er bestemt i denne lov eller i en særlov eller af ministeriet for konkurrence [...].«

18 Forbuddet mod konkurrencebegrænsende aftaler og former for praksis fastlagt i artikel 3, stk. 1, i lov nr. 143/2001 Sb., som den 1. juli 2001 erstattede lov nr. 63/1991 Sb., er i det væsentlige forblevet uændret.

De faktiske omstændigheder, den administrative procedure og tvisten i hovedsagen

19 Den foreliggende sag vedrører et verdensomspændende kartel på markedet for gasisolerede koblingsanlæg (herefter »GIS-anlæg«), som en række europæiske og japanske elektrotekniske virksomheder var medlemmer af på forskellige tidspunkter i perioden fra 1988 til 2004. Såvel Kommissionen som Úřad pro ochranu hospodářské soutěže behandlede visse aspekter af denne sag i løbet af 2006 og 2007 og pålagde de berørte virksomheder bøder.

Den administrative procedure på EU-plan

20 Ifølge oplysningerne i forelæggelsesafgørelsen sendte Kommissionen den 30. september 2004 en skrivelse til Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, hvorved den oplyste myndigheden om, at den påtænkte at indlede en procedure vedrørende et kartel på markedet for GIS-anlæg. Kommissionen angav i denne skrivelse, at den undersøgte konkurrencebegrænsende adfærd i det væsentlige havde fundet sted før den 1. maj 2004, og at proceduren for Kommissionen, henset til vanskelighederne forbundet med kun at pålægge en bøde med hensyn til de sidste dage af denne adfærd (fra den 1.5.2004 til den 11.5.2004), kun vedrørte de aktiviteter i forbindelse med dette kartel, som havde fundet sted på Den Europæiske Unions område inden dennes udvidelse den 1. maj 2004. Ifølge Kommissionen var det således ikke sandsynligt, at den ville indlede en procedure vedrørende Den Tjekkiske Republik.

21 Kommissionen indledte den 20. april 2006 en bødeprocedure på grundlag af artikel 81 EF og EØS-aftalens artikel 53, sammenholdt med forordning nr. 1/2003. Denne procedure, som blev indledt, efter at der i 2004 var anmodet om bødefritagelse og gennemført inspektioner hos flere karteldeltagere, var rettet mod i alt 20 juridiske personer, heriblandt Toshiba Corporation og 15 andre sagsøgere i hovedsagen.

22 I punkt 2 og 3 i begrundelsen til Kommissionens beslutning af 24. januar 2007 om en procedure efter EF-traktatens artikel 81 og EØS-aftalens artikel 53 (sag COMP/F/38.899 – Gasisoleret koblingsudstyr) (herefter »Kommissionens beslutning«), som afsluttede proceduren, angav Kommissionen, at det omhandlede kartel fra den 15. april 1988 til den 11. maj 2004 havde udgjort en enkelt og vedvarende overtrædelse af artikel 81 EF og, fra den 1. januar 1994, også af EØS-aftalens artikel 53, som dækkede hele EØS-området, og som de forskellige karteldeltagere i kortere eller længere tid var involveret i. Kommissionen fastlagde i afsnit 6.6.2 i denne beslutning tidspunktet for dette kartels ophør, nemlig den 11. maj 2004, under henvisning til det tidspunkt, hvor det sidste arbejdsmøde, som Kommissionen har kendskab til, fandt sted, som afsluttedes, da repræsentanter for Siemens AG meddelte de andre medlemmer af nævnte kartel, at Kommissionen den dag havde foretaget uanmeldte kontrolbesøg.

23 Ifølge konstateringerne i punkt 2, 3, 218 og 248 i begrundelsen til Kommissionens beslutning var der tale om et komplekst og verdensomspændende kartel, som dog ikke omfattede De Forenede Stater og Canada, og som havde virkninger i Unionen og i EØS, og inden for rammerne af hvilket de omhandlede virksomheder bl.a. havde udvekslet følsomme oplysninger vedrørende det omhandlede marked, havde fordelt markederne mellem sig, havde indgået prisaftaler og havde bragt deres samarbejde med de virksomheder, som ikke var medlemmer af dette kartel, til ophør.

24 Med undtagelse af en virksomhed, ABB Ltd, der blev fritaget i henhold til Kommissionens bødefritagelsesordning, blev alle parterne i sagen, herunder alle sagsøgerne i hovedsagen, pålagt bøder på i alt mere end 750 mio. EUR. Den største enkeltbøde på over 396 mio. EUR blev pålagt Siemens AG.

Den administrative procedure på nationalt plan

25 Den 2. august 2006 indledte Úřad pro ochranu hospodářské soutěže en procedure for overtrædelse af loven om konkurrencebeskyttelse vedrørende medlemmerne af det i hovedsagen omhandlede kartel. Den 9. februar 2007 traf myndigheden en første beslutning, som sagsøgerne i hovedsagen indgav en intern administrativ klage over. Som følge af denne klage traf formanden for Úřad pro ochranu hospodářské soutěže den 26. april 2007 afgørelse om at ændre den tidligere beslutning.

26 I denne afgørelse af 26. april 2007 konstaterede nævnte myndighed, at ABB Management Services Ltd (retsefterfølger til ABB Power Technologies Management Ltd), ABB Switzerland Ltd, ABB Ltd, Alstom, Areva T&D SA, Fuji Electric Holdings Co. Ltd, Fuji Electric Systems Co. Ltd, Hitachi Ltd, Hitachi Europe Ltd, Mitsubishi Electric Corp., Toshiba Corporation, Schneider Electric SA, Siemens AG, Siemens AG Österreich (retsefterfølger til VA Technologie AG og VA Tech T&D GmbH), VA Tech Transmission & Distribution GmbH & Co. KEG, Siemens Transmission and Distribution Ltd (tidligere VA Tech Transmission & Distribution Ltd) og Nuova Magrini Galileo SpA havde deltaget i et kartel på Den Tjekkiske Republiks område. Disse virksomheder havde herved i perioden indtil den 30. juni 2001 overtrådt forbuddet fastlagt i artikel 3, stk. 1, i lov om konkurrencebeskyttelse, i den affattelse, som følger af lov nr. 63/1991Sb., med senere ændringer, og i perioden fra den 1. juli 2001 til den 3. marts 2004, forbuddet i nævnte lovs artikel 3, stk. 1, i den affattelse, som følger af lov nr. 143/2001 Sb. Disse virksomheder havde således tilsidesat lov om konkurrencebeskyttelse i perioden frem til den 3. marts 2004.

27 Med henblik på at fastlægge tidspunktet for overtrædelsens ophør anvendte Úřad pro ochranu hospodářské soutěže den sidste dato, hvor der havde kunnet føres bevis for, at der forelå en overtrædelse, dvs. den 3. marts 2004, som var den dato, hvor den sidste kommunikation via e-mail, som godtgjorde, at der var forbindelser mellem deltagerne i det i hovedsagen omhandlede kartel, var blevet registreret. Ifølge oplysninger fremlagt under retsmødet af Den Tjekkiske Republiks befuldmægtigede og af repræsentanten for Úřad pro ochranu hospodářské soutěže baserer den tjekkiske konkurrencelov sig med henblik på fastlæggelse af et kartels ophør på andre bedømmelseskriterier end dem, som anvendes af Kommissionen.

28 Med undtagelse af en virksomhed, på hvilken den nationale samarbejdsordning fandt anvendelse, blev alle de virksomheder, der var berørt af proceduren på nationalt plan, pålagt bøder.

Retsforhandlingerne ved de tjekkiske retter

29 Sagsøgerne i hovedsagen anlagde sag til prøvelse af afgørelsen fra Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ved Krajský soud v Brně (regionalretten i Brno). De gjorde bl.a. gældende, at denne myndighed havde fastlagt varigheden af det i hovedsagen omhandlede kartel fejlagtigt og bevidst havde fastlagt dets ophør til perioden forud for Den Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Unionen, hvilket begrundede anvendelsen af loven om konkurrencebeskyttelse. Ifølge disse sagsøgere følger det af artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003, at nævnte myndighed ikke længere havde kompetence til at gennemføre en procedure på nationalt plan, eftersom Kommissionen allerede havde indledt en procedure i samme sag på europæisk plan. De konkluderede på baggrund heraf, at proceduren indledt på nationalt plan tilsidesatte princippet ne bis in idem, som forbyder dobbelt strafforfølgning.

30 Ved dom af 25. juni 2008 ophævede Krajský soud v Brně afgørelsen af 26. april 2007 fra Úřad pro ochranu hospodářské soutěže såvel som den oprindelige afgørelse af 9. februar 2007.

31 Krajský soud v Brně fandt, at den adfærd, som sagsøgerne i hovedsagen havde udvist, udgjorde en enkelt og vedvarende overtrædelse, og baserede sig på Kommissionens beslutning for at konkludere, at Úřad pro ochranu hospodářské soutěže med urette havde fundet, at overtrædelsen afsluttedes den 3. marts 2004. Overtrædelsen varede ved indtil den 11. maj 2004, dvs. efter Den Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Unionen og efter ikrafttrædelsen af forordning nr. 1/2003. Den skulle derfor anses for at være blevet begået under »nye lov«, nemlig artikel 81 EF og forordning nr. 1/2003. Eftersom Kommissionen allerede havde indledt en procedure i medfør af artikel 81 EF med hensyn til det i hovedsagen omhandlede »verdensomspændende« kartel og pålagt sanktioner, tilsidesatte den nye procedure indledt i samme sag princippet ne bis in idem. Krajský soud v Brně fandt i øvrigt, at Úřad pro ochranu hospodářské soutěže i medfør af artikel 11, stk. 6, første punktum, i forordning nr. 1/2003 ikke længere havde kompetence til at behandle sagen på grundlag af artikel 81 EF.

32 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže iværksatte kassationsappel ved Nejvyšší správní soud (den øverste forvaltningsdomstol) til prøvelse af dommen fra Krajský soud v Brně. Konkurrencemyndigheden var af den opfattelse, at den stadig havde kompetence til at forfølge sagsøgerne i hovedsagen på grund af deres adfærd forud for Den Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Unionen, eftersom Kommissionen indtil denne dato ikke havde kunnet forfølge nogen af overtrædelserne vedrørende denne stat. Ifølge denne myndighed udgjorde den omstændighed, at et verdensomspændende kartel straffes i forskellige jurisdiktioner, ikke en krænkelse af princippet ne bis in idem. Nævnte myndighed anførte, at Kommissionen og myndigheden selv havde behandlet forskellige territoriale virkninger af dette kartel. Desuden tillod Domstolens praksis, som følger af dom af 13. februar 1969, Wilhelm m.fl. (sag 14/68, Sml. 1969, s. 1, org.ref.: Rec. s. 1), en parallel anvendelse af EU-konkurreceretten og den nationale konkurrenceret.

33 Ved en dom af 10. april 2009 ophævede Nejvyšší správní soud dommen afsagt af Krajský soud v Brně.

34 Nejvyšší správní soud fandt, at Krajský soud v Brně med urette havde kvalificeret de omhandlede virksomheders deltagelse i kartellet som vedvarende. Ifølge førstnævnte ret måtte det anerkendes, at der forelå to særskilte overtrædelser, idet datoen for Den Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Unionen havde udgjort en milepæl i denne forbindelse på grund af den heraf følgende ændring i kompetencerne. Før denne tiltrædelse henhørte kartellet gennemført på tjekkisk område ifølge denne ret navnlig udelukkende under national kompetence og kunne kun retsforfølges i medfør af national ret. Nejvyšší správní soud hjemviste således sagen til Krajský soud v Brně med henblik på fornyet afgørelse.

35 Krajský soud v Brně har anført, at selv om retten i medfør af artikel 110, stk. 3, i lov nr. 150/2002 Sb. om administrativ retspleje (Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní) er bundet af den retsopfattelse, som Nejvyšší správní soud har lagt til grund, finder den det ikke desto mindre nødvendigt at afklare en række EU-retlige spørgsmål vedrørende for det første Den Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Unionen den 1. maj 2004 og for det andet ikrafttrædelsen af forordning nr. 1/2003.

36 På baggrund heraf har Krajský soud v Brně besluttet at udsætte sagen og anmode Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål

»1) Skal […] artikel 81 EF (nu artikel 101 [TEUF]) og […] forordning […] nr. 1/2003 […] fortolkes således, at denne lovgivning finder anvendelse (i sager anlagt efter 1.5.2004) på hele virkningsperioden for et kartel, som påbegyndtes i Den Tjekkiske Republik inden denne stats tiltrædelse af Den Europæiske Union (det vil sige før 1.5.2004) og fortsatte og afsluttedes efter Den Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Den Europæiske Union?

2) Skal artikel 11, stk. 6, i […] forordning […] nr. 1/2003, sammenholdt med artikel 3, stk. 1, og syttende betragtning hertil, punkt 51 i Kommissionens meddelelse […], princippet ne bis in idem, der er knæsat i artikel 50 i [chartret], og europæisk rets almindelige principper fortolkes således, at hvis Kommissionen indleder en sag efter den 1. maj 2004 for tilsidesættelse af artikel 81 EF og træffer en beslutning i den sag

a) så fratages medlemsstaternes konkurrencemyndigheder automatisk deres kompetence til at behandle denne sag for fremtiden?

b) så fratages medlemsstaternes konkurrencemyndigheder deres kompetence til at anvende bestemmelserne i national ret, som indeholder den lovgivning, der svarer til artikel 81 EF […]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Indledende bemærkninger

37 Følgende bemærkninger skal knyttes til ordlyden af spørgsmålene fra den forelæggende ret. I det første spørgsmål, som tilsigter at fastlægge den lov, som finder anvendelse på virkningerne af det i hovedsagen omhandlede kartel på tjekkisk område, henvises der til en procedure indledt efter Den Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Unionen den 1. maj 2004 i forbindelse med et kartel, som på denne stats område var påbegyndt før denne dato, var fortsat og først afsluttedes efter denne dato. Det andet spørgsmål vedrører betydningen af Kommissionens vedtagelse af en beslutning, som sanktionerer en konkurrencebegrænsende adfærd, for en national konkurrencemyndigheds mulighed for at indlede eller fortsætte en procedure vedrørende samme adfærd (»denne sag«).

38 Formuleringen af de forelagte spørgsmål kan forklares med, at den forelæggende ret er af den opfattelse, at kartellet på det i hovedsagen omhandlede marked for GIS-anlæg udgør en enkelt og vedvarende overtrædelse, som først ophørte efter Den Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Unionen, og at denne konkurrencebegrænsende adfærd samlet set skal undersøges i lyset af de bestemmelser, som var gældende den dag, hvor den ophørte, dvs. artikel 81 EF og forordning nr. 1/2003.

39 Den forelæggende ret baserer sig – i lighed med sagsøgerne i hovedsagen – herved på Kommissionens beslutning, og er af den opfattelse, at sidstnævnte har sanktioneret de omhandlede selskabers adfærd også hvad angår Den Tjekkiske Republik, således at Úřad pro ochranu hospodářské soutěže efter Den

Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Unionen og ikrafttrædelsen af forordning nr. 1/2003 ikke havde kompetence til at forfølge og sanktionere virkningerne af kartellet på nævnte område, heller ikke hvad angår perioden forud for denne tiltrædelse.

40 Det angives i forelæggelsesafgørelsen, at Kommissionen den 30. september 2004 meddelte Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, at den havde til hensigt at indlede en procedure vedrørende kartellet på det i hovedsagen omhandlede marked for GIS-anlæg, idet det præciseres, at den undersøgte konkurrencebegrænsende adfærd i vidt omfang havde fundet sted før den 1. maj 2004, og at proceduren indledt af Kommissionen kun ville omfatte kartellets aktiviteter på Unionens område før Unionens udvidelse den 1. maj 2004.

41 Kommissionen har desuden i sine skriftlige indlæg understreget, at fortolkningen af anvendelsesområdet for Kommissionens beslutning, som fremgår af forelæggelsesafgørelsens punkt 29, er unøjagtig, og at dens beslutning ikke sanktionerer virkningerne af den samordnede praksis, som havde fundet sted på tjekkisk område før den 1. maj 2004.

42 Endelig fremgår det af selve oplysningerne fra den forelæggende ret, at den i hovedsagen omhandlede beslutning fra Úřad pro ochranu hospodářské soutěže udelukkende tager hensyn til de konkurrencebegrænsende virkninger af kartellet indgået af de omhandlede virksomheder på tjekkisk område før den 1. maj 2004. Denne beslutning vedrører således kun perioden forud for Den Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Unionen.

43 Det er med udgangspunkt i disse indledende bemærkninger, at Domstolen skal undersøge de præjudicielle spørgsmål.

Om det første spørgsmål

44 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 81 EF og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 skal fortolkes således, at disse bestemmelser inden for rammerne af en procedure indledt efter den 1. maj 2004 kan finde anvendelse på et kartel, som har haft virkninger på en medlemsstats område, når medlemsstaten tiltrådte Unionen den 1. maj 2004, og virkningerne vedrører perioder forud for denne dato.

45 Det bemærkes herved, at der med hensyn til fortolkningen og anvendelsen af artikel 81 EF og forordning nr. 1/2003 skal tages hensyn til den særlige situation i en stat som Den Tjekkiske Republik, der blev medlem af Unionen med virkning fra den 1. maj 2004 (jf. hvad angår Rådets direktiv 69/335/EØF af 17.7.1969 om kapitaltilførselsafgifter (EFT 1969 II, s. 405) dom af 21.6.2007, sag C-366/05, Optimus - Telecomunicações, Sml. I, s. 4985, præmis 25, og dom af 12.11.2009, sag C-441/08, Elektrownia Pątnów II, Sml. I, s. 10799, præmis 30).

46 Det følger af tiltrædelsesaktens artikel 2, at fra tiltrædelsesdatoen, dvs. den 1. maj 2004, er bestemmelserne i de oprindelige traktater og de retsakter, der er vedtaget af institutionerne og Den Europæiske Centralbank før tiltrædelsen, bindende for de nye medlemsstater og gælder i disse stater på de vilkår, som er fastsat i disse traktater og i tiltrædelsesakten.

47 Ifølge fast retspraksis antages processuelle regler almindeligvis at finde anvendelse i samtlige tvister, der verserer på ikrafttrædelsestidspunktet, til forskel fra materielretlige regler, der normalt fortolkes således, at de ikke omfatter forhold, som ligger forud for ikrafttrædelsen (jf. dom af 12.11.1981, forenede sager 212/80-217/80, Meridionale Industria Salumi m.fl, Sml. s. 2735, præmis 9, af 6.7.1993, forenede sager C-121/91 og C-122/91, CT Control (Rotterdam) og JCT Benelux mod Kommissionen, Sml. I, s. 3873, præmis 22, af 23.2.2006, sag C-201/04, Molenbergnatie, Sml. I, s. 2049, præmis 31, og af 14.2.2008, sag C-450/06, Varec, Sml. I, s. 581, præmis 27).

48 Forordning nr. 1/2003 indeholder processuelle og materielretlige regler.

49 Som generaladvokaten har anført i punkt 43 i forslaget til afgørelse, indeholder nævnte forordnings artikel 3, stk. 1, i lighed med artikel 81 EF materielretlige regler for, hvordan konkurrencemyndighederne skal bedømme aftaler mellem virksomheder, og udgør således materielle EU-retlige regler.

50 Sådanne materielretlige regler kan i princippet ikke anvendes med tilbagevirkende kraft, uanset om det måtte være til gunst eller ugunst for den pågældende. Retssikkerhedsprincippet kræver således, at faktiske omstændigheder normalt, medmindre andet udtrykkeligt er bestemt, skal bedømmes efter samtidige retsregler (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, sag C-120/08, Bavaria, Sml. I, s. 13393, præmis 40 og 41).

51 Det følger ganske vist af fast retspraksis, at de materielle EU-retlige regler, for at sikre overholdelsen af retssikkerhedsprincippet og princippet om beskyttelsen af den berettigede forventning, skal fortolkes således, at de kun omfatter forhold, som ligger forud for deres ikrafttrædelse, såfremt det af ordlyden, bestemmelsernes formål eller opbygning klart fremgår, at dette har været meningen (jf. dom af 24.3.2011, sag C-369/09 P, ISD Polska m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 2011, præmis 98 og den deri nævnte retspraksis).

52 I den foreliggende sag giver hverken ordlyden, formålet eller opbygningen af artikel 81 EF, af artikel 3 i forordning nr. 1/2003 eller af tiltrædelsesakten imidlertid nogen klar indikation, som peger i retning af disse to bestemmelsers tilbagevirkende kraft.

53 Disse konstateringer ændres ikke af de argumenter, som sagsøgerne i hovedsagen har fremsat.

54 For det første har visse sagsøgere i hovedsagen søgt at påberåbe sig præmis 62 og 63 i dom af 17. oktober 1989, Dow Chemical Ibérica m.fl. mod Kommissionen (forenede sager 97/87-99/87, Sml. s. 3165) for at gøre gældende, at anvendeligheden af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 i den foreliggende sag ikke kun kan begrænses til overtrædelser, der er blevet begået efter Den Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Unionen, og at Kommissionen havde kompetence til at sanktionere konkurrencebegrænsende adfærd begået på denne stats område inden denne tiltrædelse.

55 Det bemærkes herved, at Domstolen i præmis 62 i dommen i sagen Dow Chemical Ibérica m.fl. mod Kommissionen fastslog, at Rådets forordning nr. 17 af 6. februar 1962, første forordning om anvendelse af bestemmelserne i traktatens artikel [81] og [82] (EFT 1959-1962, s. 81), fandt anvendelse fra Kongeriget Spaniens tiltrædelse den 1. januar 1986, således at der kunne gennemføres kontrolundersøgelser hos virksomheder etableret i Spanien fra den 1. januar 1986. Det fremgår af samme doms præmis 63, at Kommissionens kontrolbeføjelse efter denne dato hos virksomheder med hjemsted i Spanien ikke kunne begrænses til kun at omfatte forhold, der ligger efter tiltrædelsen, og således kunne vedrøre forhold før dette tidspunkt.

56 Den sag, som gav anledning til dommen i sagen Dow Chemical Ibérica m.fl. mod Kommissionen, vedrørte imidlertid ikke anvendelsen af materielle regler, men alene anvendelsen af processuelle regler, i dette tilfælde anvendelsen af bestemmelser vedrørende Kommissionens ransagninger i virksomhedslokaler.

57 Dommen i sagen Dow Chemical Ibérica m.fl. mod Kommissionen indeholder derimod ingen angivelse af, om EU-rettens materielle bestemmelser på konkurrenceområdet finder anvendelse på konkurrencebegrænsende virkninger frembragt af et kartel på en ny medlemsstats område i løbet af perioden forud for denne stats tiltrædelse af Unionen.

58 For det andet har visse sagsøgere i hovedsagen påberåbt sig retspraksis, hvorefter en ny regel finder øjeblikkelig anvendelse på endnu ikke indtrådte virkninger af en situation, der er opstået, mens den gamle regel var gældende, for at hævde, at EU-retten efter en stats tiltrædelse af Unionen skal finde øjeblikkelig anvendelse ved vurderingen af faktiske omstændigheder opstået inden denne tiltrædelse. I

præmis 14 i dom af 2. oktober 1997, sag C-122/96, Saldanha og MTS (Sml. I, s. 5325), hvortil disse virksomheder bl.a. har henvist, fastslog Domstolen således, at i fraværet af en konkret bestemmelse i en medlemsstats tiltrædelsesakt om særlige betingelser for anvendelsen af en bestemmelse i EF-traktaten, i dette tilfælde Østrig, skal denne bestemmelse anses for at gælde umiddelbart og for at være bindende for denne medlemsstat fra tiltrædelsesdatoen, således at den finder anvendelse på de fremtidige virkninger af forhold, der er opstået før denne nye medlemsstats tiltrædelse.

59 Et sådant argument taler ikke for at anvende artikel 81 EF og forordning nr. 1/2003 med tilbagevirkende kraft på forhold, som ligger forud for en stats tiltrædelse af Unionen.

60 Artikel 81 EF og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 finder kun anvendelse på de eventuelle konkurrencebegrænsende virkninger af det i hovedsagen omhandlede kartel på tjekkisk område, i det omfang det er nødvendigt at sanktionere disse virkninger, idet de er frembragt i løbet af perioden, som påbegyndtes den 1. maj 2004. Som fastslået i denne doms præmis 42 fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at hovedsagen vedrører en overtrædelse af Den Tjekkiske Republiks konkurrenceregler, som afsluttedes inden denne stats tiltrædelse af Unionen. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže har begrænset sig til at anvende national konkurrenceret på virkningerne frembragt før tiltrædelsen af de konkurrencebegrænsende former for praksis, som er blevet gennemført på tjekkisk område før dette tidspunkt. Den forfølger ikke de fremtidige virkninger af adfærd, som har fundet sted før denne tiltrædelse.

61 For det tredje har visse af sagsøgerne i hovedsagen gjort gældende, at artikel 3, stk. 1, i lov om konkurrencebeskyttelse, som fandt anvendelse i Den Tjekkiske Republik før den 1. maj 2004, materielt indeholdt det samme forbud mod aftaler og former for samordnet praksis, som det, der er fastsat i artikel 81 EF, og at den tjekkiske konkurrenceret før Den Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Unionen i det væsentlige var afstemt efter EU-retten på dette område. Europaaftalen om oprettelse af en associering mellem De Europæiske Fællesskaber og deres medlemsstater på den ene side og Den Tjekkiske Republik på den anden side (EFT 1994 L 360, s. 2), der blev undertegnet i Luxembourg den 4. oktober 1993 og trådte i kraft den 1. februar 1995, indeholdt allerede i artikel 64 en bestemmelse, som svarede til artikel 81 EF. Ifølge disse sagsøgere i hovedsagen havde Den Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Unionen således ikke bevirket, at der i denne stat med hensyn til selskaber blev indført nye bestemmelser, som forbød former for praksis, som indtil da havde været lovlige. Anvendelsen af artikel 81 EF på det i hovedsagen omhandlede kartel som helhed, herunder den del af kartellet, som blev gennemført før denne tiltrædelse, indebærer hvad angår de omhandlede virksomheder ikke en krænkelse af retssikkerheden.

62 Det bemærkes herved, at før den 1. maj 2004 var de nationale instanser hvad angik behandlingen af de konkurrencebegrænsende virkninger forårsaget på tjekkisk område enekompetente til at anvende og gennemføre såvel national ret som nævnte Europaaftale. Før dette tidspunkt fandt forordning nr. 1/2003, hvis artikel 3, stk. 1, for første gang pålægger de forskellige nationale konkurrencemyndigheder under de heri fastsatte betingelser at foretage en parallel anvendelse af artikel 81 EF og national konkurrenceret, hverken anvendelse i de gamle eller de nye medlemsstater. Forordning nr. 1/2003 finder i medfør af dens artikel 45, stk. 2, således først anvendelse fra den 1. maj 2004.

63 Visse sagsøgere i hovedsagen har også gjort gældende, at princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af mildere straffe begrunder, at de konkurrencebegrænsende virkninger af det i hovedsagen omhandlede kartel forårsaget på tjekkisk område før den 1. maj 2004 skal bedømmes i lyset af artikel 81 EF og forordning nr. 1/2003. Ifølge disse selskaber skal dette princip, som er anerkendt af Domstolen på det strafferetlige område, også finde anvendelse på konkurrenceretsområdet i sager om administrative overtrædelser.

64 Det bemærkes herved, at princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af mildere straffe, som udgør en del af de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne og hører til de almindelige EU-retlige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte (dom af 3.5.2005, forenede sager C-387/02,

C-391/02 og C-403/02, Berlusconi m.fl., Sml. I, s. 3565, præmis 67 og 68, af 11.3.2008, sag C-420/06, Jager, Sml. I, s. 1315, præmis 59, og af 28.4.2011, sag C-61/11 PPU, El Dridi, Sml. I, s. 3015, præmis 61), også er indeholdt i charterets artikel 49, stk. 1, tredje punktum.

65 Det bemærkes imidlertid, at sagsøgerne i hovedsagen ved at påberåbe sig et sådant princip ikke argumenterer for anvendelsen af en mildere sanktion for perioden før den 1. maj 2004, men i realiteten tilsigter at opnå, at Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ikke træffer nogen endelig afgørelse hvad angår virkningerne af det i hovedsagen omhandlede kartel på tjekkisk område. Disse selskaber ønsker, at princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af mildere straffe fortolkes således, at denne myndighed ikke har kompetence til at sanktionere dette kartel for perioden før den 1. maj 2004, og at de konkurrencebegrænsende virkninger forårsaget af kartellet i denne periode skal anses for omfattet af Kommissionens beslutning.

66 Sådanne argumenter svarer, som generaladvokaten har anført i punkt 61 i forslaget til afgørelse, til at anfægte den kompetence, som Úřad pro ochranu hospodářské soutěže har til at pålægge bøder. Et sådant spørgsmål hænger sammen med fortolkningen af artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003 og princippet ne bis in idem, som vil blive undersøgt i forbindelse med det andet spørgsmål, og ikke princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af mildere straffe.

67 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 81 EF og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 skal fortolkes således, at disse bestemmelser inden for rammerne af en procedure indledt efter den 1. maj 2004 ikke finder anvendelse på et kartel, som har haft virkninger på en medlemsstats område, når medlemsstaten tiltrådte Unionen den 1. maj 2004, og virkningerne vedrører perioder forud for denne dato.

Om det andet spørgsmål

68 Med det andet spørgsmål, som falder i to led, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en bødeprocedure, der er indledt af Kommissionen efter den 1. maj 2004, varigt forhindrer den nationale konkurrencemyndighed i en medlemsstat, som har tiltrådt Unionen på dette tidspunkt, i medfør af national konkurrenceret at forfølge et kartel, hvis virkninger på denne stats område er indtrådt før denne stats tiltrædelse af Unionen. Den forelæggende ret ønsker herved for det første at få afklaret, hvorledes artikel 11, stk. 6, sammenholdt med artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1/2003, skal fortolkes, og hvilken afgræsning der skal foretages af den nationale konkurrencemyndigheds og Kommissionens kompetencer til at indlede en sådan procedure. For det andet stiller den forelæggende ret Domstolen spørgsmål vedrørende det råderum, som denne myndighed har til at anvende national konkurrenceret, sammenholdt med princippet ne bis in idem.

Afgrænsningen af de nationale myndigheders og Unionens myndigheders kompetencer på konkurrenceområdet i kartelsager

69 Den forelæggende ret og sagsøgerne i hovedsagen er af den opfattelse, at Úřad pro ochranu hospodářské soutěže i medfør af artikel 11, stk. 6, og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 endeligt har mistet sin kompetence til at forfølge det i hovedsagen omhandlede kartel på det tidspunkt, hvor Kommissionen indledte bødeproceduren. EFTA-Tilsynsmyndigheden er af den opfattelse, at artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003 skal fortolkes således, at de nationale konkurrencemyndigheder mister deres kompetence til at anvende national konkurrenceret, når Kommissionen har indledt en procedure vedrørende de samme forhold som dem, der er omfattet af proceduren indledt af de nævnte myndigheder.

70 Artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003, hvorefter de nationale konkurrencemyndigheder mister deres kompetence til at anvende artikel 81 EF og 82 EF, når Kommissionen indleder en procedure med henblik på vedtagelse af en beslutning i henhold til kapitel III i nævnte forordning, indeholder en processuel regel og finder derfor anvendelse fra den 1. maj 2004 i samtlige medlemsstater, herunder i kartelsager, som vedrører situationer opstået før denne dato.

71 Det bemærkes for det første i forbindelse med den foreliggende sag, at den i hovedsagen omhandlede beslutning fra Úřad pro ochranu hospodářské soutěže udelukkende vedrører de konkurrencebegrænsende virkninger forårsaget af det i hovedsagen omhandlede kartel før den 1. maj 2004 og vedrører således perioden forud for Den Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Unionen, hvorunder artikel 81 EF ikke fandt anvendelse i denne stat. Bestemmelserne i artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003 kan ikke uden videre for denne periode være til hinder for anvendelsen af nationale konkurrenceregler som dem, der er indeholdt i artikel 3 i loven om konkurrencebeskyttelse.

72 Det skal imidlertid undersøges, i hvilket omfang de nationale konkurrencemyndigheder mister deres kompetence i medfør af artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003, for så vidt som disse myndigheder, ifølge sagsøgerne i hovedsagen og EFTA-Tilsynsmyndigheden, efter ikrafttrædelsen af nævnte forordning den 1. maj 2004 ikke blot har mistet deres kompetence til at anvende artikel 81 EF og 82 EF, men også endeligt har mistet deres kompetence til at anvende national konkurrenceret på adfærd, som kan påvirke samhandelen mellem medlemsstater, og som allerede er genstand for en beslutning fra Kommissionen.

73 Der skal ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn til dennes ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og til de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. bl.a. dom af 17.11.1983, sag 292/82, Merck, Sml. s. 3781, præmis 12, og af 7.10.2010, sag C-162/09, Lassal, Sml. I, s. 9217, præmis 49).

74 Som generaladvokaten har anført i punkt 77 i forslaget til afgørelse, og som størstedelen af de interesserede parter, som har afgivet indlæg for Domstolen, har bemærket, ligger artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003 indholdsmæssigt tæt op ad samme forordnings artikel 3, stk. 1.

75 Det følger af en samlet analyse af disse to bestemmelser, at de nationale konkurrencemyndigheder mister deres kompetence til at anvende ikke blot EU-konkurrenceretten, men også en del af deres nationale konkurrenceret, når Kommissionen indleder en procedure med henblik på vedtagelse af en beslutning i medfør af kapitel III i forordning nr. 1/2003.

76 De dele af den nationale konkurrenceret, som fortsat finder anvendelse, er nævnt i artikel 3, stk. 2 og 3, i forordning nr. 1/2003 og præciseres i ottende og niende betragtning til denne forordning. Denne forordnings artikel 3, stk. 2, sidste punktum, og artikel 3, stk. 3, bestemmer, at de nationale konkurrencemyndigheder kan vedtage en mere restriktiv national lovgivning, der forbyder eller sanktionerer »ensidig adfærd fra virksomheders side«, og under alle omstændigheder frit kan anvende national fusionskontrollovgivning og bestemmelser i national lovgivning, der i hovedsagen forfølger et andet mål end det, der forfølges i artikel 81 EF og 82 EF.

77 Artikel 3, stk. 1, første punktum, i forordning nr. 1/2003 knytter kartelforbuddet i artikel 81 EF tæt sammen med de tilsvarende bestemmelser i den nationale konkurrenceret. Når den nationale konkurrencemyndighed anvender det nationale kartelforbud på en aftale mellem virksomheder, der kan påvirke samhandelen mellem medlemsstaterne som omhandlet i artikel 81 EF, kræver artikel 3, stk. 1, første punktum, at artikel 81 EF skal anvendes parallelt på aftalen.

78 I det omfang den nationale konkurrencemyndighed i henhold til artikel 11, stk. 6, første punktum, i forordning nr. 1/2003 ikke må anvende artikel 81 EF, når Kommissionen har indledt en procedure med henblik på vedtagelse af en beslutning i medfør af kapitel III i denne forordning, kan den nationale konkurrencemyndighed heller ikke længere bringe det nationale kartelforbud i anvendelse.

79 Forordning nr. 1/2003 angiver imidlertid ikke, at den omstændighed, at Kommissionen har indledt en procedure, varigt og permanent fratager de nationale konkurrencemyndigheder deres kompetence til at anvende den nationale konkurrencelovgivning.

80 Som Kommissionen har anført i sine skriftlige indlæg, genvinder de nationale konkurrencemyndigheder kompetencen, når proceduren indledt af Kommissionen afsluttes.

81 Det følger af fast retspraksis, at de EU-retlige og de nationale konkurrenceregler finder parallel anvendelse (dommen i sagen Wilhelm m.fl., præmis 3, samt dom af 9.9.2003, sag C-137/00, Milk Marque og National Farmers' Union, Sml. I, s. 7975, præmis 61, og af 13.7.2006, forenede sager C-295/04 - C-298/04, Manfredi m.fl., Sml. I, s. 6619, præmis 38). De EU-retlige og de nationale konkurrenceregler anskuer den konkurrencebegrænsende adfærd ud fra forskellige synsvinkler (jf. dommen i sagen Wilhelm m.fl., præmis 3, og i sagen Manfredi m.fl., præmis 38, samt dom af 14.9.2010, sag C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals og Akcros Chemicals mod Kommissionen, Sml. I, s. 8301, præmis 103), og deres anvendelsesområde ikke er sammenfaldende (dom af 1.10.2009, sag C-505/07, Compañía Española de Comercialización de Aceite, Sml. I, s. 8963, præmis 52).

82 Denne situation er ikke blevet ændret med udarbejdelsen af forordning nr. 1/2003.

83 En sådan fortolkning underbygges af den omstændighed, at ifølge forslaget til Rådets forordning om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 og om ændring af forordning (EØF) nr. 1017/68, (EØF) nr. 2988/74, (EØF) nr. 4056/86 og (EØF) nr. 3975/87 fremsat af Kommissionen (KOM(2000) 582 endelig) (EFT 2000 C 365 E, s. 284), skulle artikel 3 i forordning nr. 1/2003 have været formuleret således, at når et kartel som omhandlet i artikel 81 EF eller et misbrug af en dominerende stilling som omhandlet i artikel 82 EF, kan påvirke handelen mellem medlemsstater, finder Unionens og ikke medlemsstaternes konkurrenceret anvendelse. Til forskel fra hvad der oprindeligt blev foreslået af Kommissionen, gør artikel 3 i forordning nr. 1/2003 det muligt fortsat at anvende såvel EU-konkurrenceretten (artikel 81 EF og 82 EF) som den nationale ret på dette område på en og samme sag.

84 Desuden følger det af artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 1/2003, at når medlemsstaternes konkurrencemyndigheder i henhold til artikel 81 EF eller 82 EF træffer afgørelse om aftaler, vedtagelser eller praksis, som allerede er genstand for en kommissionsbeslutning, kan de ikke træffe afgørelser, der er i strid med den beslutning, som Kommissionen har truffet.

85 Det følger af denne bestemmelse, at medlemsstaternes konkurrencemyndigheder bevarer deres mulighed for at handle, selv om Kommissionen allerede har truffet en beslutning. I henhold til denne bestemmelse kan de nationale myndigheder således handle, efter at Kommissionen har gjort det, men de kan ikke handle i modstrid med en tidligere beslutning, som Kommissionen har vedtaget.

86 Artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 1/2003 synes efter sin ordlyd kun at omfatte de nationale konkurrencemyndigheders anvendelse af EU-konkurrenceretten. De samme bestemmelser skal imidlertid så meget desto mere anvendes i tilfælde, hvor de nationale konkurrencemyndigheder påtænker at anvende den nationale konkurrenceret. Eftersom de nationale konkurrencemyndigheder således fortsat kan anvende EU-retten, efter at Kommissionen har vedtaget en beslutning, må de så meget desto mere kunne anvende deres nationale ret, forudsat at de overholder bestemmelserne i EU-retten i medfør af artikel 3 i forordning nr. 1/2003.

87 Anvendelsen af artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 1/2003 kan ikke være begrænset til tilfælde, hvor Kommissionen allerede har konstateret, at artikel 81 EF eller 82 EF ikke kan anvendes i medfør af artikel 10 i forordning nr. 1/2003. I modsætning til hvad den forelæggende ret og nogle af sagsøgerne i hovedsagen mener, omfatter artikel 16, stk. 2, i forordning nr. 1/2003 efter sin ordlyd og placering i kapitlet vedrørende samarbejde alle beslutninger, som Kommissionen kan tænkes at have vedtaget på grundlag af forordning nr. 1/2003, og begrænser sig på ingen måde til en bestemt type beslutning.

88 Visse sagsøgere i hovedsagen har også påberåbt sig 18. betragtning til forordning nr. 1/2003, hvorefter der for at sikre den mest hensigtsmæssige sagsfordeling inden for netværket bør tillades en konkurrencemyndighed at suspendere eller afslutte en sag med den begrundelse, at en anden myndighed behandler eller har behandlet den samme sag, eftersom målet er, at den enkelte sag kun behandles af én myndighed. En af sagsøgerne i hovedsagen har baseret sig på denne betragtning for at gøre gældende, at nævnte forordning er baseret på princippet om, at hver sag skal behandles af én myndighed, nemlig den myndighed, som er bedst placeret i den henseende.

89 18. betragtning til forordning nr. 1/2003 kan imidlertid ikke fortolkes således, at EU-lovgiver har villet fratage de nationale myndigheder deres kompetence til at anvende den nationale konkurrenceret, når Kommissionen selv har vedtaget en beslutning.

90 Denne betragtning skal således ikke ses i sammenhæng med det forhold, at de nationale myndigheder mister deres kompetence i artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003. Den skal sammenholdes med forordningens artikel 13, hvorefter hver national konkurrencemyndighed inden for netværket af konkurrencemyndigheder har mulighed for – men ikke pligt til – at suspendere den procedure, den har indledt, eller afvise en klage, som er blevet indbragt for den, når en anden national myndighed i dette netværk allerede behandler den samme sag. Artikel 13 i og 18. betragtning til forordning nr. 1/2003 afspejler det vide skøn, som de nationale myndigheder samlet i dette netværk har for at sikre en hensigtsmæssig sagsfordeling inden for sidstnævnte.

91 Det følger af betragtningerne i denne doms præmis 74-90, at en national konkurrencemyndighed ikke i medfør af artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med samme forordnings artikel 3, stk. 1, varigt og endeligt mister sin kompetence til at anvende national konkurrenceret, når Kommissionen indleder en procedure med henblik på vedtagelse af en beslutning i medfør af kapitel III i forordning nr. 1/2003. I en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor konkurrencemyndigheden i en medlemsstat under anvendelse af den nationale konkurrenceret sanktionerer de konkurrencebegrænsende virkninger forårsaget af et kartel på nævnte medlemsstats område i løbet af perioder forud for sidstnævntes tiltrædelse af Unionen, kan artikel 11, stk. 6, og artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 ikke for disse perioder være til hinder for anvendelsen af de nationale konkurrenceregler.

92 Første led af det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at den omstændighed, at Kommissionen indleder en procedure i henhold til kapitel III i forordning nr. 1/2003 med hensyn til et kartel, ikke i medfør af artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med samme forordnings artikel 3, stk. 1, fratager konkurrencemyndigheden i den pågældende medlemsstat dens kompetence til under anvendelse af national konkurrenceret at sanktionere de konkurrencebegrænsende virkninger forårsaget af dette kartel på nævnte medlemsstats område i løbet af perioder forud for sidstnævntes tiltrædelse af Unionen.

Princippet ne bis in idem

93 Andet led af det andet spørgsmål vedrører problemet, om princippet ne bis in idem i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, er til hinder for, at den nationale konkurrencemyndighed anvender den nationale konkurrenceret.

94 Princippet ne bis in idem skal overholdes i procedurer om pålæggelse af bøder, som henhører under konkurrenceretten (jf. i denne retning dom af 15.10.2002, forenede sager 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, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 8375, præmis 59, dom af 7.1.2004, forenede sager C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P og C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 123, præmis 338-340, og af 29.6.2006, sag C-289/04 P, Showa Denko mod Kommissionen, Sml. I, s. 5859, præmis 50). På det konkurrenceretlige område forbyder princippet ne

bis in idem, at en virksomhed domfældes eller atter forfølges for en konkurrencebegrænsende adfærd, for hvilken den allerede er blevet pålagt en sanktion, eller med hensyn til hvilken den er blevet erklæret ansvarsfri ved en tidligere beslutning, der ikke længere kan anfægtes (dommen i sagen Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mod Kommissionen, præmis 59).

95 Det er ikke vigtigt, at den afgørelse, hvorved Úřad pro ochranu hospodářské soutěže har pålagt bøder, vedrører en periode forud for Den Tjekkiske Republiks tiltrædelse af Unionen. Den tidsmæssige anvendelse af princippet ne bis in idem inden for rammerne af EU-retten afhænger således ikke af det tidspunkt, hvor de forfulgte forhold blev begået, men – i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, som er omfattet af konkurrenceretten – af det tidspunkt, hvor proceduren for pålæggelse af en sanktion indledes. Den 2. august 2006, da Úřad pro ochranu hospodářské soutěže indledte den i hovedsagen omhandlede procedure, var Den Tjekkiske Republik allerede medlem af Unionen, således at denne myndighed skulle overholde dette princip.

96 Det må konstateres, at i en situation som den, der foreligger i hovedsagen, er princippet ne bis in idem ikke til hinder for, at den nationale konkurrencemyndighed anvender den nationale konkurrenceret.

97 Domstolen har i sager, som henhører under konkurrenceretten, fastslået, at anvendelsen af princippet ne bis in idem afhænger af, at tre betingelser er opfyldt, nemlig at de faktiske omstændigheder er identiske, at lovovertræderen er den samme person, og at den retsbeskyttede interesse er den samme (dommen i sagen Aalborg Portland m.fl. mod Kommissionen, præmis 338).

98 Det må i den foreliggende sag konstateres, at en af betingelserne, nemlig at de faktiske omstændigheder skal være identiske, ikke er opfyldt.

99 Spørgsmålet, om virksomheder har anlagt en adfærd, hvis formål eller resultat er at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen, kan ikke vurderes abstrakt og skal altid undersøges i forhold til det område, enten inden for Unionen eller uden for denne, med hensyn til hvilket den pågældende adfærd har haft et sådant formål eller resultat, og den periode, i løbet af hvilken den pågældende adfærd har haft et sådant formål eller resultat.

100 I den foreliggende sag er den forelæggende ret og sagsøgerne i hovedsagen af den opfattelse, at Kommissionens beslutning omfatter hele Den Tjekkiske Republiks område for perioden såvel før som efter den 1. maj 2004. De baserer sig herved på den omstændighed, at Kommissionen i denne beslutning henviser til et verdensomspændende kartel, og at den ikke udtrykkeligt har udelukket Den Tjekkiske Republiks område fra nævnte beslutnings anvendelsesområde.

101 Det bemærkes herved for det første, at Kommissionens beslutning flere steder specifikt henviser til virkningerne af det i hovedsagen omhandlede kartel inden for Det Europæiske Fællesskab og EØS, idet der udtrykkeligt henvises til de »daværende medlemmer« af Fællesskabet og de »daværende kontraherende parter« i EØS-aftalen. Som anført i denne doms præmis 41, sanktionerer denne beslutning ikke de eventuelle konkurrencebegrænsende virkninger forårsaget af dette kartel på Den Tjekkiske Republiks område i perioden før denne stats tiltrædelse af Unionen. Endelig fremgår det af fremgangsmåderne for beregningen af bøderne, at Kommissionen i sin beslutning ikke har taget hensyn til stater, der tiltrådte Unionen den 1. maj 2004. Ifølge punkt 478 i begrundelsen til Kommissionens beslutning har Kommissionen således som grundlag for beregningen af bøderne anvendt omsætningen for medlemmerne af nævnte kartel i EØS i 2003.

102 Det må derfor konstateres, at Kommissionens beslutning ikke omfatter nogen af de konkurrencebegrænsende virkninger af nævnte kartel på Den Tjekkiske Republiks område i løbet af perioden før den 1. maj 2004, mens afgørelsen fra Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ifølge oplysningerne fra den forelæggende ret kun har pålagt bøder med hensyn til dette område og denne periode.

103 Henset til det foregående skal andet led af det andet spørgsmål besvares med, at princippet ne bis in idem ikke er til hinder for, at virksomheder, der har deltaget i et kartel, pålægges bøder af den nationale konkurrencemyndighed i den pågældende medlemsstat med henblik på at sanktionere virkningerne forårsaget af dette kartel på medlemsstatens område inden dens tiltrædelse af Unionen, eftersom bøderne pålagt medlemmerne af dette kartel ved en beslutning truffet af Kommissionen inden vedtagelsen af nævnte nationale konkurrencemyndigheds afgørelse ikke havde til formål at bekæmpe de nævnte virkninger.

Sagens omkostninger

104 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 sagens omkostninger. 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 (Store Afdeling) for ret:

1) **Artikel 81 EF og artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i traktatens artikel 81 og 82 skal fortolkes således, at disse bestemmelser inden for rammerne af en procedure indledt efter den 1. maj 2004 ikke finder anvendelse på et kartel, som har haft virkninger på en medlemsstats område, når medlemsstaten tiltrådte Unionen den 1. maj 2004, og virkningerne vedrører perioder forud for denne dato.**

2) **Den omstændighed, at Europa-Kommissionen indleder en procedure i henhold til kapitel III i forordning nr. 1/2003 med hensyn til et kartel, fratager ikke i medfør af artikel 11, stk. 6, i forordning nr. 1/2003, sammenholdt med samme forordnings artikel 3, stk. 1, konkurrencemyndigheden i den pågældende medlemsstat dens kompetence til under anvendelse af national konkurrenceret at sanktionere de konkurrencebegrænsende virkninger forårsaget af dette kartel på nævnte medlemsstats område i løbet af perioder forud for sidstnævntes tiltrædelse af Unionen.**

   Princippet ne bis in idem er ikke til hinder for, at virksomheder, der har deltaget i et kartel, pålægges bøder af den nationale konkurrencemyndighed i den pågældende medlemsstat med henblik på at sanktionere virkningerne forårsaget af dette kartel på medlemsstatens område inden dens tiltrædelse af Unionen, eftersom bøderne pålagt medlemmerne af dette kartel ved en beslutning truffet af Kommissionen inden vedtagelsen af nævnte nationale konkurrencemyndigheds afgørelse ikke havde til formål at bekæmpe de nævnte virkninger.

Underskrifter