ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

14 februari 2012*

„Mededinging — Mededingingsregeling op grondgebied van lidstaat die aanvang heeft genomen vóór toetreding van deze staat tot Europese Unie — Internationaal kartel met gevolgen voor grondgebied van Unie en Europese Economische Ruimte — Artikel 81 EG en artikel 53 van de EER-Overeenkomst — Vervolging en bestraffing van inbreuk voor periode vóór en na toetreding — Geldboeten — Afbakening van bevoegdheden van Commissie en nationale mededingingsautoriteiten — Oplegging van geldboeten door Commissie en nationale mededingingsautoriteit — Ne-bis-in-idembeginsel — Verordening (EG) nr. 1/2003 — Artikelen 3, lid 1, en 11, lid 6 — Gevolgen van toetreding van nieuwe lidstaat tot Unie”

In zaak C-17/10,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Krajský soud v Brně (Tsjechië) bij beslissing van 11 december 2009, ingekomen bij het Hof op 11 januari 2010, in de procedure

Toshiba Corporation,

T&D Holding, voorheen Areva T&D Holding SA,

Alstom Grid SAS, voorheen Areva T&D SAS,

Alstom Grid AG, voorheen 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,

* Procestaal: Tsjechisch.

Hitachi Europe Ltd,

Japan AE Power Systems Corp.,

Nuova Magrini Galileo SpA,

tegen

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,

wijst HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský en U. Lõhmus, kamerpresidenten, A. Rosas (rapporteur), A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Arabadjiev, C. Toader en J.-J. Kasel, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: K. Sztranc-Sławiczek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 juni 2011,

gelet op de opmerkingen van:

— Toshiba Corporation, vertegenwoordigd door I. Janda, advokát, en J. MacLennan, solicitor,

— Mitsubishi Electric Corp., vertegenwoordigd door A. César en M. Abraham, advokáti,

— Alstom, vertegenwoordigd door M. Dubovský en M. Nulíček, advokáti, J. Derenne, avocat, K. Wilson, solicitor, en G. Dolara, advocate,

— Fuji Electric Holdings Co. Ltd en Fuji Electric Systems Co. Ltd, vertegenwoordigd door V. Glatzová, advokát,

— Siemens Transmission & Distribution SA, Siemens AG Österreich en VA Tech Transmission & Distribution GmbH & Co. KEG, vertegenwoordigd door M. Nedelka, advokát,

— Siemens AG, vertegenwoordigd door M. Nedelka, advokát,

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

— Nuova Magrini Galileo SpA, vertegenwoordigd door M. Nedelka, advokát,

— de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, vertegenwoordigd door M. Vráb als gemachtigde,

— de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek als gemachtigde,

— Ierland, vertegenwoordigd door D. O'Hagan als gemachtigde, bijgestaan door S. Kingston, barrister,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door S. Centeno Huerta en J. M. Rodríguez Cárcamo als gemachtigden,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door M. Szpunar en K. Zawisza als gemachtigden,

— de Slowaakse regering, vertegenwoordigd door B. Ricziová als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door F. Castillo de la Torre, N. Khan, K. Walkerová en P. Němečková als gemachtigden,

— de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door X. Lewis en O. Einarsson als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 8 september 2011,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 81 EG en verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag (PB 2003, L 1, blz. 1), met name van de artikelen 3, lid 1, en 11, lid 6, ervan, alsook van punt 51 van de mededeling van de Commissie betreffende de samenwerking binnen het netwerk van mededingingsautoriteiten (PB 2004, C 101, blz. 43; hierna: „mededeling van de Commissie").

2 Dit verzoek is ingediend in een geding tussen verschillende ondernemingen en de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (Tsjechische mededingingsautoriteit) betreffende de beschikking van deze autoriteit waarbij aan deze ondernemingen geldboeten zijn opgelegd wegens schending van het Tsjechische mededingingsrecht.

Toepasselijke bepalingen

Recht van de Unie

3 Artikel 2 van de Akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor de Tsjechische Republiek, de Republiek Estland, de Republiek Cyprus, de Republiek Letland, de Republiek Litouwen, de Republiek Hongarije, de Republiek Malta, de Republiek Polen, de Republiek Slovenië en de Slowaakse Republiek en de aanpassing van de Verdragen waarop de Europese Unie is gegrond (PB 2003, L 236, blz. 33; hierna: „toetredingsakte") bepaalt:

„Onmiddellijk bij de toetreding zijn de oorspronkelijke verdragen en de door de instellingen […] vóór de toetreding genomen besluiten verbindend voor de nieuwe lidstaten en in deze staten toepasselijk onder de voorwaarden waarin wordt voorzien door die verdragen en door deze akte."

4 Artikel 53 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte van 2 mei 1992 (PB 1994, L 1, blz. 3; hierna: „EER-Overeenkomst") verbiedt mededingingsregelingen in dezelfde bewoordingen als artikel 81 EG en is in de gehele Europese Economische Ruimte (EER) van toepassing.

5 Punt 8 van de considerans van verordening nr. 1/2003 luidt als volgt:

„Teneinde de daadwerkelijke handhaving van de mededingingsregels van de Gemeenschap en de goede werking van de in deze verordening opgenomen samenwerkingsmechanismen te waarborgen, moeten de mededingingsautoriteiten en de rechterlijke instanties van de lidstaten ertoe verplicht worden ook

de artikelen 81 [EG] en 82 [EG] toe te passen wanneer ze het nationale mededingingsrecht toepassen op overeenkomsten en praktijken welke de handel tussen lidstaten kunnen beïnvloeden. Om te zorgen voor gelijke spelregels in het kader van overeenkomsten, besluiten van ondernemersverenigingen en onderling afgestemde feitelijke gedragingen binnen de interne markt, moet op grond van artikel 83, lid 2, sub e, [EG] tevens de verhouding tussen de nationale wetgeving en het mededingingsrecht van de Gemeenschap bepaald worden. […]"

6 Punt 9 van de considerans van verordening nr. 1/2003 luidt als volgt:

„Het doel van de artikelen 81 [EG] en 82 [EG] is de bescherming van de mededinging op de markt. Deze verordening, die wordt aangenomen om aan die bepalingen van het Verdrag uitvoering te geven, belet de lidstaten niet om op hun grondgebied nationale wetgeving ten uitvoer te leggen ter bescherming van andere rechtmatige belangen, op voorwaarde dat deze wetgeving verenigbaar is met algemene beginselen en andere bepalingen van het gemeenschapsrecht. In zoverre deze nationale wetgeving overwegend een ander doel dan de bescherming van de mededinging op de markt nastreeft, mogen de bevoegde mededingingsautoriteiten en de rechterlijke instanties van de lidstaten deze wetgeving op hun grondgebied toepassen. [...]"

7 In punt 17 van de considerans van verordening nr. 1/2003 wordt het volgende verklaard:

„Zowel om een consequente toepassing van de mededingingsregels te waarborgen als om voor een optimale werking van het netwerk te zorgen, is het volstrekt noodzakelijk de regel te behouden dat een zaak automatisch onttrokken wordt aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten wanneer de Commissie een procedure inleidt. [...]"

8 Punt 18 van de considerans van de verordening luidt als volgt:

„Opdat de meest geschikte autoriteiten binnen het netwerk de zaken zouden behandelen, moet in een algemene bepaling worden vastgelegd dat een mededingingsautoriteit een procedure kan opschorten of afsluiten op grond van het feit dat een andere autoriteit dezelfde zaak behandelt of heeft behandeld, zodat elke zaak door slechts één autoriteit wordt behandeld. [...]"

9 Punt 37 van de considerans van verordening nr. 1/2003, dat betrekking heeft op de bescherming van de grondrechten, luidt als volgt:

„Deze verordening eerbiedigt de grondrechten en is in overeenstemming met de beginselen die met name erkend zijn in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [hierna: ‚Handvest']. Derhalve dient zij te worden uitgelegd en toegepast in overeenstemming met deze rechten en beginselen."

10 Artikel 3 van verordening nr. 1/2003 regelt de „[v]erhouding tussen [artikel 81 EG] […] en het nationale mededingingsrecht" als volgt:

„1. Wanneer de mededingingsautoriteiten van de lidstaten of de nationale rechterlijke instanties nationaal mededingingsrecht toepassen op overeenkomsten, besluiten van ondernemersverenigingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen in de zin van artikel 81, lid 1, [EG] welke de handel tussen de lidstaten in de zin van die bepaling kunnen beïnvloeden, passen zij tevens artikel 81 [EG] toe op deze overeenkomsten, besluiten of onderling afgestemde feitelijke gedragingen. [...]

2. De toepassing van nationaal mededingingsrecht mag niet leiden tot het verbieden van overeenkomsten, besluiten van ondernemersverenigingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen lidstaten kunnen beïnvloeden maar de mededinging in de zin van artikel 81, lid 1, [EG] niet beperken, of aan de voorwaarden van artikel 81, lid 3, [EG] voldoen of onder

een verordening ter uitvoering van artikel 81, lid 3, [EG] vallen. Lidstaten mag uit hoofde van de onderhavige verordening niet worden belet om op hun grondgebied strengere nationale wetten aan te nemen en toe te passen die eenzijdige gedragingen van ondernemingen verbieden of bestraffen.

3. Onverminderd algemene beginselen en andere bepalingen van het gemeenschapsrecht, zijn de leden 1 en 2 niet van toepassing wanneer de mededingingsautoriteiten en de rechterlijke instanties van de lidstaten nationale wetten inzake de controle op fusies toepassen; zij beletten evenmin de toepassing van bepalingen van het nationale recht die overwegend een doelstelling nastreven die verschilt van de in de artikelen 81 [EG] en 82 [EG] nagestreefde doelstellingen."

11 Voorts wordt in lid 6, eerste volzin, van artikel 11 van verordening nr. 1/2003, met als opschrift „Samenwerking tussen de Commissie en de mededingingsautoriteiten van de lidstaten", de volgende regel verkondigd:

„Wanneer de Commissie een procedure begint die tot het geven van een beschikking op grond van hoofdstuk III moet leiden, ontneemt dit de mededingingsautoriteiten van de lidstaten hun bevoegdheid tot toepassing van de artikelen 81 [EG] en 82 [EG]."

12 Artikel 13 van verordening nr. 1/2003, met als opschrift „Schorsing of afsluiting van de procedure", bepaalt:

„1. Wanneer de mededingingsautoriteiten van verschillende lidstaten ten aanzien van eenzelfde overeenkomst, besluit van een ondernemersvereniging of feitelijke gedraging een klacht hebben ontvangen of ambtshalve een procedure uit hoofde van artikel 81 [EG] of artikel 82 [EG] zijn begonnen, is het feit dat één autoriteit de zaak behandelt, een voldoende grond voor de andere autoriteiten om de klacht af te wijzen of de door hen gevoerde procedure te schorsen. Ook de Commissie kan een klacht afwijzen op grond van het feit dat een mededingingsautoriteit van een lidstaat de zaak behandelt.

2. Een mededingingsautoriteit van een lidstaat of de Commissie kan een bij haar ingediende klacht betreffende een overeenkomst, een besluit van een ondernemersvereniging of een feitelijke gedraging afwijzen, wanneer deze reeds door een andere mededingingsautoriteit is behandeld."

13 Artikel 16 van verordening nr. 1/2003, met als opschrift „Uniforme toepassing van het communautaire mededingingsrecht", bepaalt in lid 2 ervan:

„Wanneer mededingingsautoriteiten van de lidstaten artikel 81 [EG] of artikel 82 [EG] toepassen op overeenkomsten, besluiten of gedragingen die reeds het voorwerp uitmaken van een beschikking van de Commissie, kunnen zij geen beslissingen nemen die in strijd zijn met de door de Commissie gegeven beschikking."

14 Verordening nr. 1/2003 is ingevolge artikel 45, lid 2, ervan sinds 1 mei 2004 van toepassing.

15 De mededeling van de Commissie bevat onder het opschrift „3.2. De inleiding van een procedure door de Commissie krachtens artikel 11, lid 6, van de verordening van de Raad" onder andere de volgende toelichtingen:

„[...]

51. In artikel 11, lid 6, van [verordening nr. 1/2003] wordt bepaald dat wanneer de Commissie een procedure begint die tot het geven van een beschikking op grond van [verordening nr. 1/2003] moet leiden, dit alle [nationale mededingingsautoriteiten] hun bevoegdheid ontneemt tot toepassing van de artikelen 81 [EG] en 82 [EG]. Dit betekent dat wanneer de Commissie eenmaal

een procedure heeft ingeleid, de [nationale mededingingsautoriteiten] niet op basis van dezelfde rechtsgrondslag kunnen optreden tegen dezelfde overeenkomst(en) of feitelijke gedraging(en) door dezelfde onderneming(en) op dezelfde relevante geografische en productmarkt.

[...]

53. Er kunnen zich twee situaties voordoen. Allereerst, wanneer de Commissie de eerste mededingingsautoriteit is die een procedure inleidt in een zaak die tot het geven van een beschikking op grond van [verordening nr. 1/2003] moet leiden, mogen de nationale mededingingsautoriteiten de zaak niet langer behandelen. In artikel 11, lid 6, van [verordening nr. 1/2003] wordt bepaald dat wanneer de Commissie eenmaal een procedure begint de [nationale mededingingsautoriteiten] niet langer hun eigen procedure kunnen starten met het oog op de toepassing van de artikelen 81 [EG] en 82 [EG] op dezelfde overeenkomst(en) of feitelijke gedraging (en) door dezelfde onderneming(en) op dezelfde geografische en productmarkt.

[...]"

Nationaal recht

16 De relevante bepaling van Tsjechisch recht is § 3 van de wet inzake de bescherming van de mededinging. Tot en met 30 juni 2001 gold de versie van wet nr. 63/1991 Sb. (Zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže), zoals gewijzigd, en sinds 1 juli 2001 geldt de versie van wet nr. 143/2001 Sb. (Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže).

17 § 3, lid 1, van de wet inzake de bescherming van de mededinging bepaalde in de versie die gold tot en met 30 juni 2001:

„1. Alle overeenkomsten tussen concurrenten, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen van concurrenten [...] die tot gevolg hebben of kunnen hebben dat de mededinging op de productmarkt wordt vervalst, zijn verboden en nietig, tenzij bij deze wet of een bijzondere wet anders is bepaald of door het ministerie van Mededinging een vrijstelling is verleend [...]"

18 Het verbod van mededingingsbeperkende overeenkomsten en praktijken, zoals neergelegd in § 3, lid 1, van wet nr. 143/2001 Sb., die op 1 juli 2001 wet nr. 63/1991 Sb. heeft vervangen, is in grote lijnen ongewijzigd gebleven.

Feiten, administratieve procedure en hoofdgeding

19 Het onderhavige geval betreft een wereldwijd actief kartel op de markt voor gasgeïsoleerd schakelmateriaal (hierna: „GGS"), waaraan meerdere Europese en Japanse ondernemingen uit de elektrotechnische sector gedurende verschillende perioden tussen 1988 en 2004 hebben deelgenomen. Zowel de Commissie als de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže heeft zich in de jaren 2006 en 2007 met bepaalde aspecten van deze zaak beziggehouden en de betrokken ondernemingen geldboeten opgelegd.

Administratieve procedure op het niveau van de Unie

20 Volgens de verwijzingsbeslissing heeft de Commissie de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže bij brief van 30 september 2004 laten weten dat zij van plan was om een procedure met betrekking tot een mededingingsregeling op de markt voor GGS in te leiden. De Commissie heeft in deze brief opgemerkt dat het onderzochte mededingingsverstorende gedrag grotendeels vóór 1 mei 2004 had

plaatsgevonden en dat de procedure voor haar slechts betrekking zou hebben op de activiteiten van het kartel die vóór de uitbreiding van de Europese Unie op 1 mei 2004 op het grondgebied van de Unie waren verricht, gelet op de moeilijkheid om louter voor de laatste dagen dat dit gedrag had plaatsgevonden een geldboete op te leggen (van 1 mei 2004 tot 11 mei 2004). De Commissie achtte het dan ook onwaarschijnlijk dat zij een procedure met betrekking tot Tsjechië zou inleiden.

21 Op 20 april 2006 heeft de Commissie op grond van artikel 81 EG en artikel 53 van de EER-Overeenkomst juncto verordening nr. 1/2003 een boeteprocedure ingeleid. Deze procedure, die is voorafgegaan door een clementieverzoek en verificaties, die in 2004 in de bedrijfsruimten van verschillende kartelleden zijn verricht, was gericht tegen in totaal 20 rechtspersonen, waaronder Toshiba Corporation en de andere verzoeksters in het hoofdgeding.

22 In de punten 2 en 3 van haar beschikking van 24 januari 2007 in een procedure op grond van artikel 81 van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap en artikel 53 van de EER-Overeenkomst (zaak COMP/38.899 — Gasgeïsoleerd schakelmateriaal) (hierna: „beschikking van de Commissie"), waarmee de procedure is beëindigd, heeft de Commissie uiteengezet dat het betrokken kartel van 15 april 1988 tot 11 mei 2004 één enkele voortdurende inbreuk op artikel 81 EG heeft gepleegd, die vanaf 1 januari 1994 tevens een inbreuk op artikel 53 van de EER-Overeenkomst vormde en zich uitstrekte over het grondgebied van de EER, en waaraan de verschillende kartelleden gedurende periodes van verschillende duur hebben deelgenomen. In deel 6.6.2 van deze beschikking heeft de Commissie vastgesteld dat de mededingingsregeling is beëindigd op 11 mei 2004. Zij is daarbij uitgegaan van de datum waarop de laatste werkvergadering waarvan zij kennis had, heeft plaatsgevonden. Deze vergadering werd beëindigd nadat de vertegenwoordigers van Siemens AG de andere kartelleden hadden ingelicht over het feit dat de Commissie op die dag onaangekondigde inspecties had verricht.

23 Volgens de vaststellingen in de punten 2, 3, 218 en 248 van de beschikking van de Commissie ging het om een complex kartel dat wereldwijd actief was, behalve in de Verenigde Staten en Canada, en gevolgen had in de Unie en de EER, en hebben de betrokken ondernemingen in het kader van dit kartel met name gevoelige informatie over de betrokken markt uitgewisseld, markten onderling verdeeld, prijsovereenkomsten gesloten en de samenwerking met ondernemingen die geen lid waren van dit kartel, beëindigd.

24 Met uitzondering van één onderneming, ABB Ltd, die in aanmerking kwam voor de clementieregeling van de Commissie, zijn alle bij de procedure betrokken ondernemingen, waaronder alle verzoeksters in het hoofdgeding, veroordeeld tot geldboeten voor een totaal bedrag van meer dan 750 miljoen EUR. De hoogste individuele geldboete, die ruim 396 miljoen EUR bedroeg, is opgelegd aan Siemens AG.

Administratieve procedure op nationaal niveau

25 Op 2 augustus 2006 heeft de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže tegen de leden van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde kartel een procedure ingeleid wegens schending van de wet inzake de bescherming van de mededinging. Op 9 februari 2007 heeft zij een eerste beschikking gegeven, waartegen verzoeksters in het hoofdgeding bezwaar hebben aangetekend. Hierop heeft de voorzitter van de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže bij beschikking van 26 april 2007 de eerste beschikking gewijzigd.

26 In deze beschikking van 26 april 2007 heeft deze autoriteit vastgesteld dat ABB Management Services Ltd (rechtsopvolgster van 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 (rechtsopvolgster van VA Technologie AG en VA Tech T & D GmbH), VA Tech Transmission & Distribution GmbH & Co. KEG, Siemens Transmission and

Distribution Ltd (voorheen VA Tech Transmission & Distribution Ltd) en Nuova Magrini Galileo SpA op het Tsjechische grondgebied aan een mededingingsregeling hebben deelgenomen. Aldus hebben deze concurrenten in de periode tot en met 30 juni 2001 inbreuk gemaakt op het verbod van § 3, lid 1, van de wet inzake de bescherming van de mededinging, in de versie van wet nr. 63/1991 Sb., zoals gewijzigd, en, in de periode van 1 juli 2001 tot 3 maart 2004, op het verbod van § 3, lid 1, van deze wet, in de versie van wet nr. 143/2001 Sb. Deze ondernemingen hebben dus tot 3 maart 2004 de wet inzake de bescherming van de mededinging geschonden.

27 Ter bepaling van de datum waarop de inbreuk is beëindigd, is de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže uitgegaan van de laatste datum waarvoor het bewijs van het bestaan van de inbreuk kon worden geleverd, namelijk 3 maart 2004, de datum waarop het laatste e-mailbericht is geregistreerd waaruit blijkt dat de leden van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde kartel banden met elkaar onderhielden. Volgens de informatie die de gemachtigde van de Tsjechische Republiek en de vertegenwoordiger van de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ter terechtzitting hebben verstrekt, baseert het Tsjechische mededingingsrecht zich ter bepaling van het einde van een mededingingsregeling op andere beoordelingscriteria dan de Commissie.

28 Met uitzondering van één onderneming, die in aanmerking kwam voor de nationale clementieregeling, zijn alle ondernemingen die bij de nationale procedure betrokken waren, tot geldboeten veroordeeld.

Procedure voor de Tsjechische gerechten

29 Verzoeksters in het hoofdgeding hebben bij de Krajský soud v Brně (regionale rechtbank te Brno) beroep ingesteld tegen de beschikking van de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Zij hebben met name gesteld dat deze autoriteit de duur van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde mededingingsregeling niet correct heeft bepaald en het einde van deze regeling bewust vóór de toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Unie heeft gesitueerd, teneinde de toepassing van de Tsjechische wet inzake de bescherming van de mededinging te rechtvaardigen. Volgens verzoeksters in het hoofdgeding volgt uit artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003 dat deze autoriteit niet langer bevoegd was om een nationale procedure te voeren, aangezien de Commissie reeds op Europees niveau een procedure in deze zaak had ingeleid. Volgens hen vormde de nationale procedure dus een inbreuk op het ne-bis-in-idembeginsel, dat dubbele bestraffing verbiedt.

30 Bij vonnis van 25 juni 2008 heeft de Krajský soud v Brně de beschikking van de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže van 26 april 2007 en de oorspronkelijke beschikking van 9 februari 2007 nietig verklaard.

31 De Krajský soud v Brně was van oordeel dat het gedrag van verzoeksters in het hoofdgeding één enkele voortdurende inbreuk vormde, en heeft op basis van de beschikking van de Commissie geconcludeerd dat de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de inbreuk op 3 maart 2004 was beëindigd. Volgens de rechtbank heeft de inbreuk voortgeduurd tot 11 mei 2004, dat wil zeggen tot na de toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Unie en tot na de inwerkingtreding van verordening nr. 1/2003. Zij moet dus worden geacht onder de „nieuwe regeling", namelijk artikel 81 EG en verordening nr. 1/2003, te zijn gepleegd. Aangezien de Commissie reeds een procedure op grond van artikel 81 EG had ingeleid tegen het in het hoofdgeding aan de orde zijnde „wereldwijd actieve" kartel en sancties had opgelegd, vormt de nieuwe procedure die in dezelfde zaak is ingeleid, een inbreuk op het ne-bis-in-idembeginsel. Voorts was de Krajský soud v Brně van oordeel dat de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže krachtens artikel 11, lid 6, eerste volzin, van verordening nr. 1/2003 niet langer bevoegd was om de betrokken zaak te behandelen op grond van artikel 81 EG.

32 De Úřad pro ochranu hospodářské soutěže heeft tegen de uitspraak van de Krajský soud v Brně beroep in cassatie ingesteld bij de Nejvyšší správní soud (hoogste bestuursrechter). Zij acht zich onverminderd bevoegd om verzoeksters in het hoofdgeding te vervolgen wegens de handelingen die zij vóór de datum van toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Unie hebben verricht, aangezien de Commissie vóór die datum geen inbreuken in deze staat kon vervolgen. Volgens deze autoriteit maakt de bestraffing van een wereldwijd actief kartel op grond van verschillende bevoegdheden geen inbreuk op het ne-bis-in-idembeginsel. Zij stelt dat de Commissie en zijzelf territoriaal verschillende gevolgen van de mededingingsregeling hebben onderzocht. Voorts is volgens de rechtspraak van het Hof, meer bepaald het arrest van 13 februari 1969, Wilhelm e.a. (14/68, Jurispr. blz. 1), de gelijktijdige toepassing van het mededingingsrecht van de Unie en het nationale mededingingsrecht toegestaan.

33 Bij arrest van 10 april 2009 heeft de Nejvyšší správní soud het vonnis van de Krajský soud v Brně vernietigd.

34 De Nejvyšší správní soud was van oordeel dat de Krajský soud v Brně de deelname van de betrokken ondernemingen aan de mededingingsregeling ten onrechte als een voortdurende inbreuk had gekwalificeerd. Volgens de Nejvyšší správní soud moet worden aangenomen dat er sprake is van twee afzonderlijke inbreuken. De datum van de toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Unie vormde in dit verband een scharniermoment omdat deze toetreding tot een bevoegdheidswijziging heeft geleid. Meer bepaald viel het kartel op het Tsjechische grondgebied tot de datum van deze toetreding uitsluitend onder de bevoegdheid van de nationale instanties en kon het enkel op basis van het nationale recht worden vervolgd. De Nejvyšší správní soud heeft de zaak dan ook ter verdere afdoening terugverwezen naar de Krajský soud v Brně.

35 De Krajský soud v Brně merkt op dat zij weliswaar krachtens artikel 110, lid 3, van wet nr. 150/2002 Sb. inzake de rechtsvordering in bestuurszaken (Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní) aan het rechtsoordeel van de Nejvyšší správní soud is gebonden, maar dat volgens haar niettemin opheldering moet worden verschaft over bepaalde Unierechtelijke kwesties die zijn gerezen in verband met de toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Unie op 1 mei 2004 en de inwerkingtreding van verordening nr. 1/2003.

36 In deze omstandigheden heeft de Krajský soud v Brně de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Moeten artikel 81 EG (thans artikel 101 VWEU) en verordening [nr. 1/2003] aldus worden uitgelegd dat die regelingen (in na 1 mei 2004 ingeleide procedures) van toepassing zijn op de gehele periode waarin het kartel actief is geweest, die in de Tsjechische Republiek is begonnen vóór de toetreding van die staat tot de Europese Unie (dus vóór 1 mei 2004) en heeft voortgeduurd en tot een einde is gekomen na haar toetreding tot de Unie?

2) Moet artikel 11, lid 6, van [verordening nr. 1/2003] in samenhang met artikel 3, lid 1, van deze verordening en punt 17 van de considerans ervan, junctis punt 51 van de mededeling van de Commissie […], het ne-bis-in-idembeginsel als neergelegd in het Handvest […], en de algemene rechtsbeginselen van de Europese Unie aldus worden uitgelegd dat wanneer de Commissie na 1 mei 2004 een procedure wegens inbreuk op artikel 81 EG inleidt en een beschikking geeft in die zaak:

a) vanaf dat moment de zaak automatisch is onttrokken aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten?

b) de mededingingsautoriteiten van de lidstaten niet meer bevoegd zijn om op die zaak bepalingen van nationaal recht toe te passen die dezelfde regeling als artikel 81 EG […] bevatten?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Voorafgaande opmerkingen

37 Met betrekking tot de formulering van de door de verwijzende rechter gestelde vragen moet het volgende worden opgemerkt. In de eerste vraag, die ertoe strekt te vernemen welke wet van toepassing is op de gevolgen van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde kartel op het Tsjechische grondgebied, is sprake van een procedure die na de toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Unie op 1 mei 2004 is ingeleid en die betrekking heeft op een mededingingsregeling die vóór deze datum op het grondgebied van deze staat een aanvang heeft genomen, daarna is voortgezet en pas na deze datum is beëindigd. De tweede vraag betreft de impact van een beschikking van de Commissie waarbij mededingingsverstorend gedrag wordt bestraft, op het vermogen van een nationale mededingingsautoriteit om een procedure met betrekking tot ditzelfde gedrag („de zaak") in te leiden of voort te zetten.

38 Deze formulering van de gestelde vragen vindt zijn verklaring in het feit dat de verwijzende rechter van oordeel is dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde mededingingsregeling op de markt voor GGS moet worden beschouwd als één enkele voortdurende gedraging waaraan pas een einde is gekomen na de toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Unie, en dat dit mededingingsverstorende gedrag in zijn geheel moet worden getoetst aan de regelgeving die van toepassing was op de dag waarop het is beëindigd, namelijk artikel 81 EG en verordening nr. 1/2003.

39 In dit verband baseert de verwijzende rechter zich evenals verzoeksters in het hoofdgeding op de beschikking van de Commissie en is hij van oordeel dat deze het gedrag van de betrokken ondernemingen ook heeft bestraft voor zover dit in Tsjechië heeft plaatsgevonden, zodat de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže na de toetreding van de Tsjechische Republiek en de inwerkingtreding van verordening nr. 1/2003 niet bevoegd was om een vervolging in te stellen en sancties op te leggen wegens de gevolgen van de mededingingsregeling op dit grondgebied, zelfs niet voor de periode vóór deze toetreding.

40 Volgens de verwijzingsbeslissing heeft de Commissie evenwel op 30 september 2004 de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže laten weten dat zij van plan was een procedure in te leiden met betrekking tot de in het hoofdgeding aan de orde zijnde mededingingsregeling op de markt voor GGS, en daarbij gepreciseerd dat het mededingingsverstorende gedrag grotendeels vóór 1 mei 2004 had plaatsgevonden en dat de door haar ingeleide procedure slechts betrekking zou hebben op de activiteiten van het kartel op het grondgebied van de Unie zoals dit bestond vóór de uitbreiding ervan op 1 mei 2004.

41 Voorts heeft de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen opgemerkt dat de werkingssfeer van haar beschikking in punt 29 van de verwijzingsbeslissing onjuist wordt uitgelegd en dat in deze beschikking geen sancties worden opgelegd voor de gevolgen van de heimelijke afspraken die vóór 1 mei 2004 op het Tsjechische grondgebied zijn gemaakt.

42 Ten slotte blijkt uit de door de verwijzende rechter verstrekt informatie zelf dat in de beschikking van de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže die in het hoofdgeding aan de orde is, uitsluitend rekening wordt gehouden met de mededingingsverstorende gevolgen die de tussen de betrokken ondernemingen overeengekomen mededingingsregeling vóór 1 mei 2004 op het Tsjechische grondgebied heeft gehad. Deze beschikking betreft dus enkel de periode vóór de toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Unie.

43 De prejudiciële vragen moeten tegen de achtergrond van deze voorafgaande opmerkingen worden onderzocht.

Eerste vraag

44 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 81 EG en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1/2003 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in het kader van een procedure die na 1 mei 2004 is ingeleid, van toepassing kunnen zijn op een mededingingsregeling die gedurende bepaalde periodes vóór 1 mei 2004 gevolgen heeft gehad op het grondgebied van een lidstaat die op die datum tot de Unie is toegetreden.

45 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat bij de uitlegging en toepassing van artikel 81 EG en verordening nr. 1/2003 rekening moet worden gehouden met de bijzondere situatie van een staat, zoals de Tsjechische Republiek, die met ingang van 1 mei 2004 lid van de Unie is geworden [zie met betrekking tot richtlijn 69/335/EEG van de Raad van 17 juli 1969 betreffende de indirecte belastingen op het bijeenbrengen van kapitaal (PB L 249, blz. 25) arresten van 21 juni 2007, Optimus — Telecomunicações, C-366/05, Jurispr. blz. I-4985, punt 25, en 12 november 2009, Elektrownia Pątnów II, C-441/08, Jurispr. blz. I-10799, punt 30].

46 Volgens artikel 2 van de toetredingsakte zijn de oorspronkelijke Verdragen en de door de instellingen en de Europese Centrale Bank vóór de toetreding genomen besluiten onmiddellijk bij de toetreding, dus vanaf 1 mei 2004, verbindend voor de nieuwe lidstaten en in deze staten toepasselijk onder de voorwaarden waarin wordt voorzien door deze Verdragen en door de toetredingsakte.

47 Volgens vaste rechtspraak worden procedureregels in het algemeen geacht te gelden voor alle bij de inwerkingtreding ervan aanhangige geschillen, in tegenstelling tot materiële regels, die doorgaans worden geacht in beginsel niet te gelden ten aanzien van vóór de inwerkingtreding ervan verworven rechtsposities (zie arresten van 12 november 1981, Meridionale Industria Salumi e.a., 212/80-217/80, Jurispr. blz. 2735, punt 9; 6 juli 1993, CT Control (Rotterdam) en JCT Benelux/Commissie, C-121/91 en C-122/91, Jurispr. blz. I-3873, punt 22; 23 februari 2006, Molenbergnatie, C-201/04, Jurispr. blz. I-2049, punt 31, en 14 februari 2008, Varec, C-450/06, Jurispr. blz. I-581, punt 27).

48 Verordening nr. 1/2003 bevat procedureregels en materiële regels.

49 Zoals de advocaat-generaal in punt 43 van haar conclusie heeft opgemerkt, bevat artikel 3, lid 1, van deze verordening evenals artikel 81 EG materiële regels voor de beoordeling van overeenkomsten tussen ondernemingen door de mededingingsautoriteiten, die dus materieelrechtelijke voorschriften van de Unie vormen.

50 Dergelijke materiële regels kunnen in beginsel niet met terugwerkende kracht worden toegepast, ongeacht of dit gunstige of ongunstige gevolgen voor de betrokkenen zou hebben. Het rechtszekerheidsbeginsel verlangt immers dat elke feitelijke situatie in de regel, behoudens uitdrukkelijke andersluidende bepaling, wordt beoordeeld volgens de op het desbetreffende tijdstip geldende bepalingen (zie in die zin arrest van 22 december 2010, Bavaria, C-120/08, Jurispr. blz. I-13393, punten 40 en 41).

51 Volgens vaste rechtspraak moeten de materieelrechtelijke voorschriften van de Unie met het oog op de inachtneming van het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel aldus worden uitgelegd dat zij ten aanzien van vóór de inwerkingtreding ervan verworven rechtsposities slechts gelden voor zover uit de bewoordingen, de doelstellingen of de opzet ervan blijkt dat een dergelijk gevolg aan deze voorschriften dient te worden verbonden (zie arrest van 24 maart 2011, ISD Polska e.a., C-369/09 P, Jurispr. blz. I-2011, punt 98 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

52 In de onderhavige zaak kan evenwel noch uit de bewoordingen, noch uit het doel, noch uit de opzet van artikel 81 EG, artikel 3 van verordening nr. 1/2003 en de toetredingsakte duidelijk worden afgeleid dat deze twee bepalingen met terugwerkende kracht moeten worden toegepast.

53 Aan deze vaststellingen wordt niet afgedaan door de argumenten van verzoeksters in het hoofdgeding.

54 In de eerste plaats trachten sommige verzoeksters in het hoofdgeding een argument te ontlenen aan de punten 62 en 63 van het arrest van 17 oktober 1989, Dow Chemical Ibérica e.a./Commissie (97/87-99/87, Jurispr. blz. 3165), ter ondersteuning van hun stelling dat de werkingssfeer van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1/2003 in de onderhavige zaak niet kan worden beperkt tot inbreuken die na de toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Unie zijn gepleegd, en dat de Commissie bevoegd was om een sanctie op te leggen voor de mededingingsverstorende gedragingen die vóór deze toetreding op het grondgebied van deze staat zijn verricht.

55 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof in punt 62 van het reeds aangehaalde arrest Dow Chemical Ibérica e.a./Commissie heeft geoordeeld dat verordening nr. 17 van de Raad van 6 februari 1962, Eerste verordening over de toepassing van de artikelen [81] en [82] van het Verdrag (PB 1962, 13, blz. 204), onmiddellijk bij de toetreding van het Koninkrijk Spanje op 1 januari 1986 van toepassing was in deze nieuwe lidstaat, zodat de in Spanje gevestigde ondernemingen vanaf 1 januari 1986 aan verificaties konden worden onderworpen. Uit punt 63 van hetzelfde arrest blijkt dat de bevoegdheid van de Commissie om na die datum bij in Spanje gevestigde ondernemingen onderzoek te verrichten niet kon worden beperkt tot gedragingen die na de toetreding waren verricht, en dus betrekking kon hebben op gedragingen die vóór die datum hadden plaatsgevonden.

56 De zaak die heeft geleid tot het arrest Dow Chemical Ibérica e.a./Commissie betrof evenwel niet de toepassing van materiële regels, maar enkel de toepassing van procedureregels, in casu de toepassing van bepalingen betreffende de door de Commissie in de bedrijfsruimten van ondernemingen verrichte verificaties.

57 Het Hof heeft zich daarentegen in het arrest Dow Chemical Ibérica niet uitgesproken over de vraag of de materiële mededingingsregels van de Unie van toepassing zijn op de mededingingsverstorende gevolgen die een kartel op het grondgebied van een nieuwe lidstaat heeft gehad vóór de toetreding van deze staat tot de Unie.

58 In de tweede plaats stellen sommige verzoeksters in het hoofdgeding onder verwijzing naar de rechtspraak volgens welke een nieuwe regel onmiddellijk van toepassing is op de toekomstige gevolgen van een onder de oude regeling ontstane situatie, dat het recht van de Unie na de toetreding van een staat tot de Unie onmiddellijk moet worden toegepast bij de beoordeling van de feiten die zich vóór deze toetreding hebben voorgedaan. In punt 14 van het arrest van 2 oktober 1997, Saldanha en MTS (C-122/96, Jurispr. blz. I-5325), waarnaar deze ondernemingen met name hebben verwezen, heeft het Hof geoordeeld dat wanneer in de akte betreffende de toetredingsvoorwaarden voor een staat, in casu de Republiek Oostenrijk, specifieke bepalingen ter zake van de toepassing van een bepaling van het EG-Verdrag ontbreken, die bepaling moet worden geacht onmiddellijk van toepassing te zijn en deze lidstaat te verbinden vanaf de datum van zijn toetreding, zodat zij van toepassing is op de toekomstige gevolgen van vóór de toetreding van deze nieuwe lidstaat ontstane situaties.

59 Dit argument kan geen steun bieden aan de retroactieve toepassing van artikel 81 EG en verordening nr. 1/2003 op gedragingen die dateren van vóór de toetreding van een staat tot de Unie.

60 Artikel 81 EG en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1/2003 zijn slechts van toepassing op de eventuele mededingingsverstorende gevolgen van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde mededingingsregeling op het Tsjechische grondgebied voor zover deze gevolgen zich in de periode vanaf 1 mei 2004 hebben doen gevoelen en als zodanig tot een sanctie moeten leiden. Zoals in punt 42 van het onderhavige arrest is vastgesteld, is de inbreuk op de Tsjechische mededingingsregels die in het hoofdgeding aan de orde is volgens de verwijzingsbeslissing evenwel vóór de toetreding van deze staat tot de Unie beëindigd. De Úřad pro ochranu hospodářské soutěže heeft de nationale mededingingsregels enkel toegepast op de gevolgen die de vóór de toetreding op het Tsjechische grondgebied verrichte

mededingingsverstorende praktijken vóór die datum hebben veroorzaakt. Zij heeft geen vervolging ingesteld voor de toekomstige gevolgen van gedragingen die vóór deze toetreding hebben plaatsgevonden.

61 In de derde plaats hebben sommige verzoeksters in het hoofdgeding gesteld dat § 3, lid 1, van de wet inzake de bescherming van de mededinging, die vóór 1 mei 2004 in Tsjechië van toepassing was, inhoudelijk hetzelfde verbod op geheime overeenkomsten en praktijken formuleerde als artikel 81 EG, en dat het Tsjechische mededingingsrecht vóór de toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Unie grotendeels op het recht van de Unie op dit gebied was afgestemd. De Europa-Overeenkomst waarbij een associatie tot stand wordt gebracht tussen de Europese Gemeenschappen en hun lidstaten, enerzijds, en de Tsjechische Republiek, anderzijds (PB 1994, L 360, blz. 2), die op 4 oktober 1993 te Luxemburg is ondertekend en op 1 februari 1995 in werking is getreden, bevatte reeds in artikel 64 een met artikel 81 EG overeenstemmende bepaling. Volgens deze verzoeksters in het hoofdgeding heeft de toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Unie dus niet tot gevolg gehad dat in deze staat nieuwe regels voor vennootschappen in het leven zijn geroepen die praktijken verbieden die tot dan toe rechtmatig waren. Het feit dat artikel 81 EG op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde mededingingsregeling in haar geheel wordt toegepast, ook op het deel ervan dat vóór deze toetreding is uitgevoerd, levert voor de betrokken ondernemingen geen schending van het rechtszekerheidsbeginsel op.

62 In dit verband zij opgemerkt dat, wat de toetsing van de mededingingsverstorende gevolgen op het Tsjechische grondgebied betreft, de nationale instanties vóór 1 mei 2004 bij uitsluiting bevoegd waren om zowel het nationale recht als bovengenoemde Europa-Overeenkomst toe te passen en uit te voeren. Bovendien was verordening nr. 1/2003 — waarvan artikel 3, lid 1, de verschillende nationale mededingingsautoriteiten voor het eerst verplicht om artikel 81 EG en het nationale mededingingsrecht onder de daarin gestelde voorwaarden naast elkaar toe te passen — vóór die datum noch in de oude, noch in de nieuwe lidstaten van toepassing. Verordening nr. 1/2003 is immers volgens artikel 45, tweede alinea, ervan pas van toepassing met ingang van 1 mei 2004.

63 Sommige verzoeksters in het hoofdgeding hebben eveneens gesteld dat het beginsel van de retroactieve toepassing van de lichtste straf rechtvaardigt dat de mededingingsverstorende gevolgen die de in het hoofdgeding aan de orde zijnde mededingingsregeling vóór 1 mei 2004 op het Tsjechische grondgebied heeft gehad, worden getoetst aan artikel 81 EG en verordening nr. 1/2003. Volgens deze vennootschappen moet dit beginsel, dat het Hof in strafzaken heeft erkend, eveneens in mededingingszaken worden toegepast in procedures die wegens administratieve overtredingen zijn ingeleid.

64 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het beginsel van de retroactieve toepassing van de lichtste straf, dat deel uitmaakt van de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben en van de algemene beginselen van het recht van de Unie waarvan het Hof de eerbiediging verzekert (arresten van 3 mei 2005, Berlusconi e.a., C-387/02, C-391/02 en C-403/02, Jurispr. blz. I-3565, punten 67 en 68; 11 maart 2008, Jager, C-420/06, Jurispr. blz. I-1315, punt 59, en 28 april 2011, El Dridi, C-61/11 PPU, Jurispr. blz. I-3015, punt 61), ook is opgenomen in artikel 49, lid 1, derde volzin, van het Handvest.

65 Door zich op dit beginsel te beroepen, bepleiten verzoeksters in het hoofdgeding evenwel niet de toepassing van een lichtere sanctie voor de periode vóór 1 mei 2004, maar beogen zij in werkelijkheid te verkrijgen dat de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže zich uiteindelijk niet uitspreekt over de gevolgen van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde mededingingsregeling op het Tsjechische grondgebied. Deze vennootschappen wensen dat het beginsel van de retroactieve toepassing van de lichtste straf uiteindelijk aldus wordt uitgelegd dat de Tsjechische mededingingsautoriteit niet bevoegd is om voor de periode vóór 1 mei 2004 een sanctie voor deze mededingingsregeling op te leggen en dat de hierdoor in deze periode veroorzaakte mededingingsverstorende gevolgen worden geacht door de beschikking van de Commissie te zijn gedekt.

66 Zoals de advocaat-generaal in punt 61 van haar conclusie heeft opgemerkt, komen dergelijke argumenten erop neer dat de bevoegdheid van de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže om geldboeten op te leggen als zodanig wordt betwist. Deze kwestie betreft de uitlegging van artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003 en het ne-bis-in-idembeginsel, die bij de behandeling van de tweede vraag zullen worden onderzocht, en niet de retroactieve toepassing van de lichtste straf.

67 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat artikel 81 EG en artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1/2003 aldus moeten worden uitgelegd dat zij in het kader van een procedure die na 1 mei 2004 is ingeleid, niet van toepassing zijn op een mededingingsregeling die gedurende bepaalde periodes vóór 1 mei 2004 gevolgen heeft gehad op het grondgebied van een op die datum tot de Unie toegetreden lidstaat.

Tweede vraag

68 Met zijn tweede vraag, die uit twee delen bestaat, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een na 1 mei 2004 door de Commissie ingeleide boeteprocedure de mededingingsautoriteit van een op die datum toegetreden lidstaat voorgoed de bevoegdheid ontneemt om op grond van het nationale mededingingsrecht een vervolging in te stellen wegens een mededingingsregeling die vóór de toetreding van deze staat tot de Unie gevolgen op het grondgebied van deze staat heeft gehad. In dit verband wenst de verwijzende rechter in de eerste plaats opheldering over de uitlegging van artikel 11, lid 6, juncto artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1/2003, en over de afbakening van de bevoegdheden van de nationale mededingingsautoriteit en de Commissie om een dergelijke procedure in te leiden. In de tweede plaats wenst de verwijzende rechter van het Hof te vernemen over welke speelruimte de nationale mededingingsautoriteit beschikt om het nationale mededingingsrecht toe te passen, gelet op het ne-bis-in-idembeginsel.

Afbakening van de bevoegdheden van de nationale mededingingsautoriteiten en de mededingingsautoriteiten van de Unie in kartelprocedures

69 De verwijzende rechter en verzoeksters in het hoofdgeding zijn van mening dat de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ingevolge artikel 11, lid 6, juncto artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1/2003 haar bevoegdheid om het in het hoofdgeding aan de orde zijnde kartel te vervolgen definitief heeft verloren op het ogenblik waarop de Commissie de boeteprocedure heeft ingeleid. Volgens de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA moet artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003 aldus worden uitgelegd dat de nationale mededingingsautoriteiten niet meer bevoegd zijn om het nationale mededingingsrecht toe te passen wanneer de Commissie een procedure heeft ingeleid die betrekking heeft op dezelfde feiten als de door deze autoriteiten ingeleide procedure.

70 Artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003, volgens hetwelk de mededingingsautoriteiten van de lidstaten niet meer bevoegd zijn om de artikelen 81 EG en 82 EG toe te passen zodra de Commissie een procedure begint die tot het geven van een beschikking op grond van hoofdstuk III van deze verordening moet leiden, vormt inderdaad een procedureregel en is bijgevolg vanaf 1 mei 2004 van toepassing in alle lidstaten, ook op kartelprocedures die betrekking hebben op situaties die vóór die datum zijn ontstaan.

71 Dienaangaande zij er meteen aan herinnerd dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde beschikking van de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže in het kader van de onderhavige zaak uitsluitend ziet op de mededingingsverstorende gevolgen die het betrokken kartel vóór 1 mei 2004 heeft gehad, en dus betrekking heeft op de periode vóór de toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Unie, waarin artikel 81 EG niet van toepassing was in deze staat. Artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003 kan niet zonder meer verhinderen dat de bepalingen van het nationale mededingingsrecht, zoals § 3 van de wet inzake de bescherming van de mededinging, op deze periode worden toegepast.

72 Niettemin moet de omvang van het bevoegdheidsverlies van de nationale mededingingsautoriteiten waarin artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003 voorziet, worden onderzocht, aangezien deze autoriteiten volgens verzoeksters in het hoofdgeding en de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA sinds de inwerkingtreding van deze verordening op 1 mei 2004 niet enkel hun bevoegdheid tot toepassing van de artikelen 81 EG en 82 EG hebben verloren, maar ook definitief hun bevoegdheid hebben verloren om het nationale mededingingsrecht toe te passen op gedragingen die de handel tussen lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en waarover de Commissie reeds een beschikking heeft gegeven.

73 Voor de uitlegging van een bepaling van het recht van de Unie moet niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en met de doelstellingen die worden nagestreefd door de regeling waarvan zij deel uitmaakt (zie met name arresten van 17 november 1983, Merck, 292/82, Jurispr. blz. 3781, punt 12, en 7 oktober 2010, Lassal, C-162/09, Jurispr. blz. I-9217, punt 49).

74 Zoals de advocaat-generaal in punt 77 van haar conclusie heeft opgemerkt en de meeste belanghebbenden die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, hebben gesteld, hangt artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003 inhoudelijk nauw samen met artikel 3, lid 1, van deze verordening.

75 Uit deze twee bepalingen, in hun onderling verband beschouwd, blijkt dat de nationale mededingingsautoriteiten niet alleen het mededingingsrecht van de Unie, maar ook een deel van hun nationaal mededingingsrecht niet meer mogen toepassen zodra de Commissie een procedure begint die tot het geven van een beschikking op grond van hoofdstuk III van verordening nr. 1/2003 moet leiden.

76 De delen van het nationale mededingingsrecht die van toepassing blijven, worden vermeld in artikel 3, leden 2 en 3, van verordening nr. 1/2003, dat nader wordt toegelicht in de punten 8 en 9 van de considerans van deze verordening. Artikel 3, leden 2, laatste volzin, en 3, van deze verordening bepaalt dat de nationale mededingingsautoriteiten strengere nationale wetten mogen toepassen die „eenzijdige gedragingen van ondernemingen" verbieden of bestraffen, en dat zij hoe dan ook vrij zijn om nationale wetten inzake de controle op fusies toe te passen, alsook bepalingen van het nationale recht die overwegend een doelstelling nastreven die verschilt van de met de artikelen 81 EG en 82 EG nagestreefde doelstellingen.

77 Artikel 3, lid 1, eerste volzin, van verordening nr. 1/2003 legt een nauw verband tussen het kartelverbod van artikel 81 EG en de overeenkomstige bepalingen van het nationale mededingingsrecht. Wanneer de nationale mededingingsautoriteit nationaalrechtelijke bepalingen die mededingingsregelingen verbieden, toepast op een overeenkomst tussen ondernemingen die de handel tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden in de zin van artikel 81 EG, moet zij volgens artikel 3, lid 1, eerste volzin, tevens — gelijktijdig — artikel 81 EG op deze overeenkomst toepassen.

78 Voor zover de nationale mededingingsautoriteit ingevolge artikel 11, lid 6, eerste volzin, van verordening nr. 1/2003 onbevoegd is om artikel 81 EG toe te passen omdat de Commissie een procedure is begonnen die tot het geven van een beschikking op grond van hoofdstuk III van deze verordening moet leiden, verliest deze nationale autoriteit eveneens de bevoegdheid tot toepassing van de nationaalrechtelijke bepalingen die mededingingsregelingen verbieden.

79 Verordening nr. 1/2003 bevat evenwel geen aanwijzingen dat de inleiding van een procedure door de Commissie de nationale mededingingsautoriteiten blijvend en definitief hun bevoegdheid tot toepassing van de nationale mededingingsregels ontneemt.

80 Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen stelt, worden de nationale mededingingsautoriteiten opnieuw bevoegd zodra de door de Commissie gevoerde procedure is beëindigd.

81 Volgens vaste rechtspraak zijn het mededingingsrecht van de Unie en het nationale mededingingsrecht naast elkaar van toepassing (arrest Wilhelm e.a., reeds aangehaald, punt 3; arresten van 9 september 2003, Milk Marque en National Farmers' Union, C-137/00, Jurispr. blz. I-7975, punt 61, en 13 juli 2006, Manfredi e.a., C-295/04-C-298/04, Jurispr. blz. I-6619, punt 38). De Europese en de nationale mededingingsregels beschouwen mededingingsbeperkende praktijken vanuit een verschillende invalshoek (zie arresten Wilhelm e.a., reeds aangehaald, punt 3, en Manfredi e.a., reeds aangehaald, punt 38, alsook arrest van 14 september 2010, Akzo Nobel Chemicals en Akcros Chemicals/Commissie e.a., C-550/07 P, Jurispr. blz. I-8301, punt 103) en hebben niet dezelfde werkingssfeer (arrest van 1 oktober 2009, Compañía Española de Comercialización de Aceite, C-505/07, Jurispr. blz. I-8963, punt 52).

82 Deze situatie is door de vaststelling van verordening nr. 1/2003 niet gewijzigd.

83 Deze uitlegging vindt steun in het feit dat artikel 3 van verordening nr. 1/2003 volgens het door de Commissie ingediende voorstel voor een verordening van de Raad betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag en tot wijziging van verordening (EEG) nr. 1017/68, verordening (EEG) nr. 2988/74, verordening (EEG) nr. 4056/86 en verordening (EEG) nr. 3975/87 [COM(2000) 582 def.] (PB 2000, C 365 E, blz. 284) aldus had moeten luiden dat wanneer een mededingingsregeling in de zin van artikel 81 EG of misbruik van een machtspositie in de zin van artikel 82 EG de handel tussen lidstaten ongunstig kan beïnvloeden, uitsluitend het mededingingsrecht van de Unie van toepassing is, met uitsluiting van het nationale mededingingsrecht. Anders dan de Commissie oorspronkelijk heeft voorgesteld, biedt artikel 3 van verordening nr. 1/2003 evenwel de mogelijkheid om in één en dezelfde zaak zowel de mededingingsregels van de Unie (artikelen 81 EG en 82 EG) als de nationale wettelijke regeling ter zake verder toe te passen.

84 Voorts bepaalt artikel 16, lid 2, van verordening nr. 1/2003 dat wanneer mededingingsautoriteiten van de lidstaten artikel 81 EG of artikel 82 EG toepassen op overeenkomsten, besluiten of gedragingen die reeds het voorwerp uitmaken van een beschikking van de Commissie, zij geen beslissingen kunnen nemen die in strijd zijn met de door de Commissie gegeven beschikking.

85 Uit deze bepaling volgt dat de mededingingsautoriteiten van de lidstaten hun bevoegdheid om op te treden zelfs behouden wanneer de Commissie zelf reeds een beschikking heeft gegeven. Volgens deze bepaling kunnen de nationale autoriteiten immers na de Commissie optreden, maar is het hun verboden om tegen een eerdere beschikking van de Commissie in te gaan.

86 Artikel 16, lid 2, van verordening nr. 1/2003 lijkt volgens de bewoordingen ervan slechts betrekking te hebben op de toepassing van het mededingingsrecht van de Unie door de nationale mededingingsautoriteiten. Deze regeling moet evenwel a fortiori van toepassing zijn in het geval dat de nationale mededingingsautoriteiten het nationale mededingingsrecht willen toepassen. Aangezien deze nationale autoriteiten bevoegd blijven om het recht van de Unie toe te passen nadat de Commissie een beschikking heeft gegeven, moet hun a fortiori worden toegestaan om hun nationaal recht toe te passen, op voorwaarde dat zij overeenkomstig artikel 3 van verordening nr. 1/2003 de voorschriften van het recht van de Unie in acht nemen.

87 De toepassing van artikel 16, lid 2, van verordening nr. 1/2003 kan niet worden beperkt tot het geval dat de Commissie vooraf krachtens artikel 10 van verordening nr. 1/2003 heeft vastgesteld dat artikel 81 EG of artikel 82 EG niet van toepassing is. Anders dan de verwijzende rechter en sommige verzoeksters in het hoofdgeding menen, heeft artikel 16, lid 2, van verordening nr. 1/2003 ingevolge de ruime formulering en de systematiek van deze bepaling, die in het hoofdstuk inzake samenwerking is ondergebracht, betrekking op alle denkbare beschikkingen die de Commissie op grond van verordening nr. 1/2003 kan hebben gegeven en beperkt deze bepaling zich niet tot één bepaald type beschikkingen.

88 Sommige verzoeksters in het hoofdgeding trachten voorts een argument te ontlenen aan punt 18 van de considerans van verordening nr. 1/2003, volgens hetwelk een mededingingsautoriteit met het oog op een optimale toebedeling van de zaken binnen het netwerk van mededingingsautoriteiten de mogelijkheid moet worden geboden een procedure op te schorten of af te sluiten op grond van het feit dat een andere autoriteit dezelfde zaak behandelt of heeft behandeld, zodat elke zaak door slechts één autoriteit wordt behandeld. Eén van verzoeksters in het hoofdgeding stelt onder verwijzing naar dit punt van de considerans dat deze verordening berust op het beginsel dat elk geval moet worden onderzocht door één enkele autoriteit, namelijk die welke daarvoor het beste geplaatst is.

89 Punt 18 van de considerans van verordening nr. 1/2003 kan evenwel niet aldus worden uitgelegd dat de wetgever van de Unie de nationale mededingingsautoriteiten hun bevoegdheid tot toepassing van het nationale mededingingsrecht heeft willen ontnemen wanneer de Commissie zelf een beschikking heeft gegeven.

90 Dit punt van de considerans houdt immers geen verband met het bevoegdheidsverlies van de nationale autoriteiten waarin artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003 voorziet. Het moet worden gelezen in samenhang met artikel 13 van deze verordening, volgens hetwelk elke nationale mededingingsautoriteit binnen het netwerk van mededingingsautoriteiten de mogelijkheid — en niet de verplichting — heeft om de door haar ingeleide procedure te schorsen of een bij haar ingediende klacht af te wijzen wanneer een andere nationale autoriteit binnen dit netwerk reeds dezelfde zaak behandelt. Artikel 13 en punt 18 van de considerans van verordening nr. 1/2003 weerspiegelen de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de in dit netwerk verenigde autoriteiten beschikken om een optimale toebedeling van de zaken binnen dit netwerk te verzekeren.

91 Uit de overwegingen in de punten 74 tot en met 90 van het onderhavige arrest blijkt dat een nationale mededingingsautoriteit niet op grond van artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, van deze verordening, blijvend en definitief haar bevoegdheid verliest om het nationale mededingingsrecht toe te passen wanneer de Commissie een procedure begint die tot het geven van een beschikking op grond van hoofdstuk III van verordening nr. 1/2003 moet leiden. A fortiori kan artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, van deze verordening, in een situatie als die van het hoofdgeding, waarin de mededingingsautoriteit van een lidstaat krachtens het nationale mededingingsrecht een sanctie oplegt wegens de mededingingsverstorende gevolgen die een kartel gedurende bepaalde periodes vóór de toetreding van deze lidstaat tot de Unie op het grondgebied van deze lidstaat heeft gehad, er niet aan in de weg staan dat de nationale mededingingsrechtelijke bepalingen voor deze periodes worden toegepast.

92 Bijgevolg moet op het eerste onderdeel van de tweede vraag worden geantwoord dat, wanneer de Commissie op grond van hoofdstuk III van verordening nr. 1/2003 een kartelprocedure inleidt, de mededingingsautoriteit van de betrokken lidstaat niet op grond van artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, van deze verordening, de bevoegdheid verliest om krachtens het nationale mededingingsrecht een sanctie op te leggen wegens de mededingingsverstorende gevolgen die de betrokken mededingingsregeling gedurende bepaalde periodes vóór de toetreding van deze lidstaat tot de Unie op het grondgebied van deze lidstaat heeft gehad.

Ne-bis-in-idembeginsel

93 Het tweede onderdeel van de tweede vraag strekt ertoe te vernemen of het ne-bis-in-idembeginsel zich in een situatie als die van het hoofdgeding verzet tegen de toepassing van het nationale mededingingsrecht door de nationale mededingingsautoriteit.

94 Het ne-bis-in-idembeginsel moet in kartelrechtelijke boeteprocedures in acht worden genomen (zie in die zin arresten van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P en C-244/99 P, Jurispr. blz. I-8375, punt 59; 7 januari 2004, Aalborg Portland e.a./Commissie, C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P en C-219/00 P, Jurispr. blz. I-123, punten 338-340, en 29 juni 2006, Showa Denko/Commissie, C-289/04 P, Jurispr. blz. I-5859, punt 50). Dit beginsel verbiedt op het gebied van de mededinging dat een onderneming opnieuw wordt veroordeeld of vervolgd wegens een mededingingsverstorende gedraging waarvoor zij is bestraft of niet-aansprakelijk is verklaard bij een eerdere beslissing waartegen geen beroep meer openstaat (arrest Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 59).

95 Het is van weinig belang dat de beschikking waarbij de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže geldboeten heeft opgelegd, betrekking heeft op een periode vóór de toetreding van de Tsjechische Republiek tot de Unie. De vraag of het ne-bis-in-idembeginsel in een Unierechtelijke context ratione temporis van toepassing is, hangt immers niet af van de datum waarop de vervolgde feiten zijn gepleegd, maar — in een situatie als die van het hoofdgeding, waarop het mededingingsrecht van toepassing is — van de datum waarop de sanctieprocedure is ingeleid. Op 2 augustus 2006, de datum waarop de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže de in het hoofdgeding aan de orde zijnde procedure heeft ingeleid, was de Tsjechische Republiek reeds een lidstaat van de Unie, zodat deze autoriteit dit beginsel in acht moest nemen.

96 Evenwel moet worden vastgesteld dat het ne-bis-in-idembeginsel zich in een situatie als die van het hoofdgeding niet verzet tegen de toepassing van het nationale mededingingsrecht door de nationale mededingingsautoriteit.

97 Het Hof heeft in mededingingszaken geoordeeld dat de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel afhankelijk is van de drievoudige voorwaarde dat de feiten, de overtreder en het beschermde rechtsgoed dezelfde zijn (arrest Aalborg Portland e.a./Commissie, reeds aangehaald, punt 338).

98 Vastgesteld moet worden dat in het hoofdgeding hoe dan ook niet is voldaan aan één van de aldus gestelde voorwaarden, namelijk de voorwaarde dat de feiten dezelfde zijn.

99 De vraag of ondernemingen gedragingen hebben verricht die tot doel of tot gevolg hadden dat de mededinging werd verhinderd, beperkt of vervalst, kan namelijk niet in abstracto worden beoordeeld. Bij het onderzoek van deze vraag moet rekening worden gehouden met het — binnen of buiten de Unie gelegen — gebied en de periode waarin het betrokken gedrag dit doel of dit gevolg heeft gehad.

100 In de onderhavige zaak zijn de verwijzende rechter en verzoeksters in het hoofdgeding van mening dat de beschikking van de Commissie mede betrekking heeft op het Tsjechische grondgebied, zowel voor de periode vóór 1 mei 2004 als voor de periode erna. Dienaangaande baseren zij zich op het feit dat de Commissie in deze beschikking een wereldwijd actief kartel voor ogen heeft en het Tsjechische grondgebied niet uitdrukkelijk van het toepassingsgebied van deze beschikking heeft uitgesloten.

101 Dienaangaande zij om te beginnen opgemerkt dat de Commissie op verschillende plaatsen in de beschikking specifiek verwijst naar de gevolgen van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde mededingingsregeling in de Europese Gemeenschap en de EER. Zij verwijst namelijk uitdrukkelijk naar de „toenmalige lidstaten” en de staten „die partij waren” bij de EER-Overeenkomst. Voorts legt deze beschikking, zoals in punt 41 van het onderhavige arrest is opgemerkt, geen sanctie op voor de mededingingsverstorende gevolgen die deze mededingingsregeling mogelijkerwijs op het Tsjechische grondgebied heeft gehad in de periode vóór de toetreding van deze staat tot de Unie. Ten slotte blijkt uit de wijze waarop de geldboeten zijn berekend, dat de Commissie in haar beschikking geen rekening heeft gehouden met de staten die op 1 mei 2004 tot de Unie zijn toegetreden. Volgens punt 478 van de beschikking heeft de Commissie immers de in 2003 door de leden van het kartel in de EER behaalde omzet als basis voor de berekening van de geldboeten genomen.

102 Bijgevolg moet worden vastgesteld dat de beschikking van de Commissie geen betrekking heeft op de mededingingsbeperkende gevolgen die dit kartel in de periode vóór 1 mei 2004 op het Tsjechische grondgebied heeft gehad, terwijl de Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, volgens de door de verwijzende rechter verstrekte inlichtingen, bij haar beschikking enkel voor dit grondgebied en voor deze periode geldboeten heeft opgelegd.

103 Gelet op het voorgaande moet op het tweede onderdeel van de tweede vraag worden geantwoord dat het ne-bis-in-idembeginsel niet eraan in de weg staat dat de nationale mededingingsautoriteit van de betrokken lidstaat aan de ondernemingen die aan een mededingingsregeling hebben deelgenomen, geldboeten oplegt ter bestraffing van de gevolgen die deze mededingingsregeling vóór de toetreding van deze lidstaat tot de Unie op het grondgebied van deze lidstaat heeft gehad, wanneer de geldboeten die de Commissie aan de leden van het kartel heeft opgelegd bij een beschikking die vóór de vaststelling van de beschikking van deze nationale mededingingsautoriteit is gegeven, niet tot doel hadden deze gevolgen te bestraffen.

Kosten

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

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **Artikel 81 EG en artikel 3, lid 1, van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen 81 en 82 van het Verdrag moeten aldus worden uitgelegd dat zij in het kader van een procedure die na 1 mei 2004 is ingeleid, niet van toepassing zijn op een mededingingsregeling die gedurende bepaalde periodes vóór 1 mei 2004 gevolgen heeft gehad op het grondgebied van een op die datum tot de Europese Unie toegetreden lidstaat.**

2) **Wanneer de Commissie op grond van hoofdstuk III van verordening nr. 1/2003 een kartelprocedure inleidt, verliest de mededingingsautoriteit van de betrokken lidstaat niet op grond van artikel 11, lid 6, van verordening nr. 1/2003, gelezen in samenhang met artikel 3, lid 1, van deze verordening, de bevoegdheid om krachtens het nationale mededingingsrecht een sanctie op te leggen wegens de mededingingsverstorende gevolgen die de betrokken mededingingsregeling gedurende bepaalde periodes vóór de toetreding van deze lidstaat tot de Europese Unie op het grondgebied van deze lidstaat heeft gehad.**

   Het ne-bis-in-idembeginsel staat niet eraan in de weg dat de nationale mededingingsautoriteit van de betrokken lidstaat aan de ondernemingen die aan een mededingingsregeling hebben deelgenomen, geldboeten oplegt ter bestraffing van de gevolgen die deze mededingingsregeling vóór de toetreding van deze lidstaat tot de Europese Unie op het grondgebied van deze lidstaat heeft gehad, wanneer de geldboeten die de Europese Commissie aan de leden van het kartel heeft opgelegd bij een beschikking die vóór de vaststelling van de beschikking van deze nationale mededingingsautoriteit is gegeven, niet tot doel hadden deze gevolgen te bestraffen.

ondertekeningen