Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 21 januari 2021*

”Begäran om förhandsavgörande – Konkurrens – Sanktioner som ålagts av nationell konkurrensmyndighet – Preskriptionstid – Preskriptionsavbrytande åtgärder – Nationell lagstiftning som utesluter, efter att en undersökning har påbörjats, möjligheten att en senare utredningsåtgärd kan avbryta den nya preskriptionsfristen – Principen om konform tolkning – Förordning (EG) nr 1/2003 – Artikel 25.3 – Tillämpningsområde – Artikel 4.3 FEU – Artikel 101 FEUF – Effektivitetsprincipen”

I mål C-308/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen, Rumänien) genom beslut av den 14 februari 2019, som inkom till domstolen den 15 april 2019, i målet

**Consiliul Concurenței**

mot

**Whiteland Import Export SRL,**

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev (referent), domstolens ordförande K. Lenaerts, tillika tillförordnad domare på andra avdelningen, samt domarna A. Kumin, T. von Danwitz och P.G. Xuereb,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

– Consiliul Concurenței, genom B. Chirițoiu, C. Butacu, I. Dăsculțu och C. Pântea, samtliga i egenskap av ombud,

– Whiteland Import Export SRL, genom D. Schroeder, Rechtsanwalt,

– Rumäniens regering, inledningsvis genom C.-R. Canțăr, E. Gane, O.-C. Ichim, och A. Rotăreanu, därefter genom E. Gane, O.-C. Ichim och A. Rotăreanu, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: rumänska.

– Luxemburgs regering, inledningsvis genom T. Uri och C. Schiltz, därefter genom T. Uri, båda i egenskap av ombud,

– Europeiska kommissionen, genom G. Meessen och I. Rogalski, båda i egenskap av ombud,

– Eftas övervakningsorgan, genom C. Simpson, I.O. Vilhjálmsdóttir och C. Zatschler, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 3 september 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

## Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 4.3 FEU, artikel 101 FEUF och artikel 25.3 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101 FEUF] och [102 FEUF] (EGT L 1, 2003, s. 1).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Consiliul Concurenței (Konkurrensmyndigheten, Rumänien) och Whiteland Import Export SRL (nedan kallat Whiteland) angående nämnda myndighets beslut att ålägga Whiteland böter för överträdelse av konkurrensreglerna.

### Tillämpliga bestämmelser

#### *Unionsrätt*

3 I artikel 23 i förordning nr 1/2003 föreskrivs en möjlighet för Europeiska kommissionen att ålägga företag och företagssammanslutningar böter för överträdelser av unionens konkurrensregler. Enligt artikel 24 i denna förordning får kommissionen förelägga viten bland annat för att tvinga dessa företag och företagssammanslutningar att upphöra med sådana överträdelser.

4 Artikel 25.1 och 25.3 i förordningen föreskriver följande:

”1. Följande preskriptionstider gäller kommissionens befogenheter enligt artiklarna 23 och 24:

a) Tre år vid överträdelser av bestämmelser om begäran om upplysningar eller genomförande av inspektioner.

b) Fem år vid alla övriga överträdelser.

…

3. Preskriptionstiden för åläggande av böter eller föreläggande av viten skall avbrytas av åtgärder som vidtas av kommissionen eller av en medlemsstats konkurrensmyndighet i syfte att undersöka eller ingripa mot överträdelsen. Avbrottet i preskriptionstiden skall gälla från och med den dag då minst ett företag eller en företagssammanslutning som har deltagit i överträdelsen underrättas om åtgärden. Åtgärder som avbryter preskriptionstiden skall särskilt utgöras av

a) skriftliga framställningar om upplysningar vilka görs av kommissionen eller av en medlemsstats konkurrensmyndighet,

b) skriftliga tillstånd att genomföra inspektioner vilka kommissionen eller en medlemsstats konkurrensmyndighet har givit sina tjänstemän,

c) kommissionens eller en medlemsstats konkurrensmyndighets inledande av ett förfarande,

d) meddelanden om invändningar från kommissionen eller en medlemsstats konkurrensmyndighet."

5 Artikel 35.1 i förordningen har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall utse en eller flera konkurrensmyndigheter ansvariga för tillämpningen av artiklarna [101 och 102 FEUF] på ett sådant sätt att bestämmelserna i denna förordning efterlevs effektivt. De åtgärder som är nödvändiga för att dessa myndigheter skall ha befogenhet att tillämpa dessa artiklar skall vidtas före den 1 maj 2004. De utsedda myndigheterna kan innefatta domstolar."

### *Rumänsk rätt*

6 I artikel 5.1 i Legea concurenței nr. 21/1996 (konkurrenslag nr 21/1996) av den 10 april 1996 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr 88 av den 30 april 1996), i dess lydelse före ikraftträdandet av Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (brådskande regeringsdekret nr 31/2015) (nedan kallad konkurrenslagen) föreskrivs följande:

"Alla avtal mellan företag, beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen på den rumänska marknaden eller en del av denna är förbjudna, särskilt sådana som innebär att

a) inköps- eller försäljningspriser eller andra affärsvillkor direkt eller indirekt fastställs,

…"

7 I artikel 61 i denna lag föreskrivs följande:

"(1) Konkurrensmyndighetens befogenhet att ålägga administrativa sanktioner för överträdelse av bestämmelserna i denna lag preskriberas efter

a) tre år vid de överträdelser som anges i artiklarna 51 och 52,

b) fem år vid alla övriga överträdelser som anges i denna lag.

(2) Preskriptionstiden för rätten att inge klagomål till konkurrensmyndigheten ska räknas från och med den dag då överträdelsen begicks. Vid fortsatta eller upprepade överträdelser ska tiden räknas från och med den dag då den senaste konkurrensbegränsande handlingen eller det senaste konkurrensbegränsande beteendet upphörde."

8 I artikel 62 i nämnda lag föreskrivs följande:

"(1) Preskriptionstiden enligt artikel 61 ska avbrytas av varje åtgärd som konkurrensmyndigheten vidtar för en preliminär undersökning eller i syfte att inleda en utredning angående en lagöverträdelse. Preskriptionsavbrottet gäller från och med den dag då konkurrensmyndighetens beslut delges minst en ekonomisk aktör eller sammanslutning av ekonomiska aktörer som har deltagit i överträdelsen.

(2) De åtgärder som kan vidtas av konkurrensmyndigheten och som avbryter preskriptionstiden utgörs huvudsakligen av

a) skriftliga framställningar om upplysningar,

b) beslut av konkurrensmyndighetens ordförande att inleda en utredning,

c) inledandet av ett rättsligt förfarande.

(3) Avbrottet i preskriptionstiden ska gälla alla de ekonomiska aktörer eller sammanslutningar av ekonomiska aktörer som har deltagit i överträdelsen.

(4) Om preskriptionstiden avbryts börjar en ny preskriptionstid med samma varaktighet löpa från och med den dag då konkurrensmyndigheten vidtar någon av de åtgärder som anges i punkt 2. Preskriptionstiden ska dock löpa ut senast den dag då en period som är lika med den dubbla preskriptionstiden för den aktuella överträdelsen har förflutit utan att konkurrensmyndigheten har ålagt någon av de sanktioner som föreskrivs i denna lag.”

9 I artikel 64 i konkurrenslagen nr 21/1996, i dess lydelse enligt brådskande regeringsdekret nr 31/2015 (nedan kallad konkurrenslagen i ändrad lydelse), som har ersatt artikel 62 i konkurrenslagen, föreskrivs följande:

”(1) Preskriptionstiden enligt artikel 63 [tidigare artikel 61] ska avbrytas av varje åtgärd som konkurrensmyndigheten vidtar för en preliminär undersökning eller lagföring av en lagöverträdelse. Preskriptionsavbrottet gäller från och med den dag då konkurrensmyndighetens beslut delges minst en ekonomisk aktör eller sammanslutning av ekonomiska aktörer som har deltagit i överträdelsen.

(2) De åtgärder som kan vidtas av konkurrensmyndigheten och som avbryter preskriptionstiden utgörs huvudsakligen av

a) skriftliga framställningar om upplysningar,

b) beslut av konkurrensmyndighetens ordförande att inleda en utredning,

c) genomförande av inspektioner,

d) delgivning av utredningsrapporten.

(3) Avbrottet i preskriptionstiden ska gälla alla de ekonomiska aktörer eller sammanslutningar av ekonomiska aktörer som har deltagit i överträdelsen.

(4) Om preskriptionstiden avbryts börjar en ny preskriptionstid med samma varaktighet löpa från och med den dag då konkurrensmyndigheten vidtar någon av de åtgärder som anges i punkt 2. Preskriptionstiden ska dock löpa ut senast den dag då en period som är lika med den dubbla preskriptionstiden för den aktuella överträdelsen har förflutit utan att konkurrensmyndigheten har ålagt någon av de sanktioner som föreskrivs i denna lag.

(5) Preskriptionstiden för åläggande av sanktioner ska tillfälligt upphöra så länge som konkurrensmyndighetens beslut är föremål för ett förfarande vid en domstol.”

## Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

10 Genom beslut av den 7 september 2009 inledde konkurrensmyndigheten på eget initiativ undersökningar på livsmedelsmarknaden mot flera ekonomiska aktörer och deras leverantörer, däribland Whiteland, för att fastställa huruvida dessa företag hade åsidosatt konkurrensreglerna. Den 18 juli 2012 förenades dessa olika undersökningar.

11 Den 12 augusti 2014 delgav konkurrensmyndigheten Whiteland sin utredningsrapport. Den 23 oktober 2014 hölls förhandlingar inför denna myndighet i plenum.

12 Efter överläggningen upprättade konkurrensmyndigheten den 9 december 2014 ett protokoll över beslut i vilket det konstaterades att de företag som var föremål för utredning hade gjort sig skyldiga till överträdelser av nationell konkurrensrätt och av artikel 101 FEUF. Det lades dem nämligen till last att under åren 2006–2009 ha ingått konkurrensbegränsande avtal i syfte att snedvrida och hindra konkurrensen på den relevanta marknaden genom att fastställa försäljningspris och återförsäljningspris på leverantörernas produkter.

13 Genom beslut nr 13 av den 14 april 2015 ålade konkurrensmyndigheten dessa företag böter (nedan kallat beslut 13/2015). De böter som ålades Whiteland fastställdes till 2 324 484 rumänska lei (RON) (cirka 513 000 euro), vilket motsvarar 0,55 procent av omsättningen under år 2013.

14 Whiteland väckte talan om ogiltigförklaring av beslut 13/2015 vid Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest, Rumänien), i den del det avsåg nämnda bolag.

15 Till stöd för sin talan gjorde Whiteland bland annat gällande att konkurrensmyndighetens befogenhet att ålägga bolaget en sanktion omfattades av den preskriptionstid på fem år som avses i artikel 61.1 i konkurrenslagen och att preskription i förevarande fall hade inträtt när denna nationella myndighet antog beslut 13/2015.

16 Genom dom av den 19 januari 2016 biföll Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest) överklagandet och upphävde beslut 13/2015 i den del det avsåg detta bolag.

17 Efter att ha konstaterat att preskriptionstiden hade börjat löpa den 15 juli 2009, då Whiteland upphörde med den överträdelse som lades bolaget till last, fann nämnda domstol nämligen att beslutet av den 7 september 2009 att inleda utredningen hade avbrutit preskriptionstiden och att en ny preskriptionsfrist, som löpte ut den 7 september 2014, hade börjat löpa, vilket innebar att preskription hade inträtt när konkurrensmyndigheten fattade beslut 13/2015 den 14 april 2015.

18 Nämnda domstol godtog inte konkurrensmyndighetens argument att det konkurrensbegränsande avtal som inbegrep Whiteland hade förlängts genom ett tilläggsavtal till och med den 31 december 2009, bland annat på grund av att konkurrensmyndigheten själv i beslut 13/2015 hade angett att Whiteland hade gjort sig skyldigt till den sista konkurrensbegränsande handlingen den 15 juli 2009.

19 Den hänskjutande domstolen har slutligen preciserat att enligt en restriktiv tolkning av de nationella bestämmelserna om preskriptionstider kan de åtgärder som vidtagits av konkurrensmyndigheten efter beslutet att inleda utredningen inte avbryta den nya preskriptionstiden, varför detta beslut utgör den sista åtgärd som denna myndighet vidtar och som kan avbryta preskriptionstiden. Artikel 25.3 i förordning nr 1/2003 är endast tillämplig på kommissionen och reglerar inte preskriptionstider i fråga om nationella konkurrensmyndigheters åläggande av böter.

20 Konkurrensmyndigheten överklagade den 19 januari 2016 domen från Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest) till Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen, Rumänien).

21 Konkurrensmyndigheten angav i huvudsak, i motsats till vad Curtea de Apel Bucaresti (Appellationsdomstolen i Bukarest) fann, att varje processrättslig åtgärd som syftar till att utreda överträdelsen får till följd att preskriptionstiden avbryts. Tolkningen att beslutet att inleda en undersökning är den sista åtgärd som avbryter preskriptionstiden skulle dessutom leda till en inkonsekvent tillämpning av nationell konkurrensrätt och av unionens konkurrensregler, eftersom det i artikel 25.3 i förordning nr 1/2003, till skillnad från konkurrenslagen, föreskrivs att de åtgärder som avbryter preskriptionstiden bland annat är åtgärder som syftar till att utreda överträdelsen.

22 Den hänskjutande domstolen har inledningsvis påpekat att även om det i konkurrenslagen, i dess ändrade lydelse, föreskrivs att preskriptionstiden avbryts vid varje åtgärd som konkurrensmyndigheten vidtar för preliminär granskning eller för att utreda en överträdelse av konkurrensrätten, är det konkurrenslagen i den äldre lydelsen som är tillämplig i tiden (ratione temporis) i det nationella målet.

23 Under dessa omständigheter vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida den restriktiva tolkning av konkurrenslagen som gjorts av Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest), enligt vilken endast åtgärder som vidtagits av konkurrensmyndigheten för preliminär granskning eller inledande av en utredning avbryter preskriptionstiden, är förenlig med artikel 4.3 FEU, artikel 101 FEUF och effektivitetsprincipen, och huruvida en sådan restriktiv tolkning av den nationella lagen inte leder till en inkonsekvent tillämpning av de konkurrensrättsliga reglerna.

24 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende påpekat att det finns två riktningar i rättspraxis på nationell nivå, varav den första förespråkar en restriktiv tolkning av de nationella bestämmelserna om preskriptionstider, medan den andra förespråkar en mer flexibel tolkning av nämnda bestämmelser.

25 Enligt den första av dessa två riktningar avser artikel 25 i förordning nr 1/2003 endast kommissionens befogenhet att ålägga sanktioner för överträdelser av unionens konkurrensregler och är följaktligen inte tillämplig på konkurrensmyndigheten. Enligt den andra riktningen måste det däremot finnas en överensstämmelse mellan artikel 25 i förordning nr 1/2003 och de nationella preskriptionsreglerna, med beaktande av kravet på samstämmighet mellan unionsbestämmelserna och de nationella bestämmelserna, i synnerhet när de nationella bestämmelserna om preskription införlivar unionens regelverk på konkurrensområdet.

26 Den hänskjutande domstolen har härav dragit slutsatsen att det ankommer på nämnda domstol att slutgiltigt fastställa huruvida den strikta tolkning av artiklarna 61 och 62 i konkurrenslagen som Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest) har gjort ska godtas eller om de nationella bestämmelserna, mot bakgrund av artikel 4.3 FEU och artikel 101.1 FEUF, ska ges en extensivare tolkning som är förenlig med unionsrättens krav.

27 Den hänskjutande domstolen har i detta sammanhang påpekat att förordning nr 1/2003 inte reglerar preskriptionstider i fråga om nationella konkurrensmyndigheters åläggande av böter och att det i avsaknad av unionslagstiftning på området ankommer på varje medlemsstat att i sin interna rättsordning ange vilka domstolar som är behöriga och fastställa de processuella regler som gäller för talan som syftar till att säkerställa skyddet för enskildas rättigheter enligt unionsrätten.

28 Den hänskjutande domstolen har emellertid påpekat att de nationella bestämmelserna inte får hindra de nationella konkurrensmyndigheterna från att effektivt tillämpa artiklarna 101 och 102 FEUF.

29 Mot denna bakgrund beslutade Înalta Curte de Casație și Justiție (Högsta domstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”Ska artikel 4.3 FEU och artikel 101 FEUF tolkas så,

1) att medlemsstaternas domstolar är skyldiga att tolka de nationella bestämmelserna om preskription av konkurrensmyndighetens befogenhet att ålägga administrativa sanktioner i enlighet med artikel 25.3 i förordning nr 1/2003, och

2) att nämnda artiklar utgör hinder för att tolka en nationell bestämmelse så, att enbart det formella inledandet av en utredning angående ett konkurrensbegränsande beteende, och inte därpå följande åtgärder som vidtas i samband med denna utredning, medför preskriptionsavbrott?”

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första frågan*

30 Domstolen erinrar inledningsvis om att vissa rättsakter i unionens sekundärrätt, såsom rambeslut, och, i vissa situationer, direktiv, inte har direkt effekt men att deras tvingande karaktär dock medför en skyldighet för nationella domstolar att göra en konform tolkning av nationell rätt (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 1990, Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, punkterna 6 och 8, och dom av den 8 november 2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, punkt 58).

31 Enligt artikel 288 andra stycket FEUF ska en unionsförordning däremot vara direkt tillämplig i varje medlemsstat. Det följer dessutom av fast rättspraxis att varje nationell domstol som med stöd av sin behörighet avgör ett mål är – i egenskap av medlemsstatsorgan och i enlighet med samarbetsprincipen i artikel 4.3 FEU – skyldig att tillämpa direkt tillämplig unionsrätt fullt ut och att skydda de rättigheter som unionsrätten ger enskilda, genom att underlåta att tillämpa bestämmelser i den nationella lagstiftningen som eventuellt strider mot unionsrätten, oavsett om bestämmelserna har antagits före eller efter unionsregeln (dom av den 8 september 2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, punkt 55).

32 Huruvida artikel 25.3 i förordning nr 1/2003 är relevant i förevarande mål om förhandsavgörande, enligt vilken preskriptionstiden i fråga om åläggande av böter eller viten avbryts av åtgärder som vidtas av kommissionen eller av en medlemsstats konkurrensmyndighet i syfte att undersöka eller ingripa mot överträdelsen, beror följaktligen uteslutande på frågan huruvida denna bestämmelse är tillämplig på de faktiska omständigheterna i målet vid den nationella domstolen.

33 Den hänskjutande domstolen har därför ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida unionsrätten ska tolkas så, att nationella domstolar är skyldiga att tillämpa artikel 25.3 i förordning nr 1/2003 på preskription av en nationell konkurrensmyndighets befogenheter i fråga om åläggande av sanktioner för överträdelser av unionens konkurrensrätt.

34 Enligt fast rättspraxis ska det vid tolkningen av en unionsrättslig bestämmelse, såvida inte termerna i bestämmelsen uttryckligen avgränsar dess räckvidd, vilket är fallet med artikel 25.3 i förordning nr 1/2003, beaktas det sammanhang och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som bestämmelsen ingår i (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 maj 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU och C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punkt 113).

35 Vad beträffar det sammanhang som artikel 25.3 i förordning nr 1/2003 ingår i erinrar domstolen om att artikel 25.1 i denna förordning föreskriver en preskriptionstid på fem år för kommissionens befogenhet att ålägga böter och viten för överträdelser av konkurrensrätten (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 mars 2011, ThyssenKrupp Nirosta/kommissionen, C-352/09 P, EU:C:2011:191, punkt 166).

36 Eftersom ordalydelsen i artikel 25.1 i förordning nr 1/2003 endast hänvisar till den befogenhet som kommissionen tilldelats enligt artiklarna 23 och 24 i denna förordning, och eftersom dessa artiklar endast reglerar kommissionens befogenheter i fråga om sanktioner, framgår det inte av det sammanhang i vilket artikel 25.3 ingår att denna bestämmelse är tillämplig på nationella konkurrensmyndigheter.

37 Såsom generaladvokaten för övrigt har påpekat i punkterna 50 och 51 i sitt förslag till avgörande ankommer det, i det decentraliserade systemet för tillämpning av unionens konkurrensregler, i vilket de nationella konkurrensmyndigheterna direkt tillämpar dessa regler, på medlemsstaterna att fastställa preskriptionsregler för att ålägga sanktioner, med förbehåll för att likvärdighets- och

effektivitetsprinciperna iakttas. I detta sammanhang omfattas dessa myndigheter av nationella preskriptionsregler, vilket innebär att det i princip inte är nödvändigt att tillämpa preskriptionsreglerna på unionsnivå, vilka är tillämpliga på dem, och som tillämpas av kommissionen.

38 Vad gäller syftet med artikel 25.3 i förordning nr 1/2003 erinrar domstolen om att syftet med artikel 25 i denna förordning är att införa bestämmelser om de frister inom vilka kommissionen har rätt att ålägga företag som är föremål för förfaranden med tillämpning av unionens konkurrensregler böter och viten utan att åsidosätta det grundläggande kravet på rättssäkerhet.

39 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att artikel 25.3 i förordning nr 1/2003 inte föreskriver några preskriptionsregler avseende nationella konkurrensmyndigheters befogenheter att ålägga sanktioner.

40 I förevarande fall rör det nationella målet preskriptionsregler som är tillämpliga på en sådan nationell konkurrensmyndighet som har befogenhet att ålägga sanktioner vid överträdelser av bland annat unionens konkurrensregler, vilket innebär att artikel 25.3 i förordning nr 1/2003 inte är tillämplig i målet.

41 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den första frågan besvaras enligt följande. Unionsrätten ska tolkas så, att nationella domstolar inte är skyldiga att tillämpa artikel 25.3 i förordning nr 1/2003 på preskription av en nationell konkurrensmyndighets befogenheter att ålägga sanktioner för överträdelser av unionens konkurrensrätt.

### *Den andra frågan*

42 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 4.3 FEU och artikel 101 FEUF, mot bakgrund av effektivitetsprincipen, ska tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den tolkats av behöriga nationella domstolar, enligt vilken ett beslut om att inleda en utredning, som meddelats av den nationella konkurrensmyndigheten och som avser en överträdelse av unionens konkurrensregler, är denna myndighets sista åtgärd som kan medföra att preskriptionstiden avbryts i fråga om myndighetens befogenhet att ålägga sanktioner och därmed utesluter att en senare utredningsåtgärd kan avbryta denna frist.

43 Det ska inledningsvis erinras om att det varken i EUF-fördragets konkurrensregler eller, såsom framgår av svaret på den första tolkningsfrågan, i förordning nr 1/2003, föreskrivs preskriptionsregler för nationella konkurrensmyndigheters åläggande av sanktioner, vare sig enligt unionsrätten eller enligt nationell rätt.

44 I artikel 35.1 i förordning nr 1/2003 anges för övrigt uttryckligen att det ankommer på varje medlemsstat att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att ge de nationella konkurrensmyndigheterna befogenhet att tillämpa artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF.

45 I avsaknad av bindande unionsrättsliga bestämmelser på området ankommer det på medlemsstaterna att införa och tillämpa nationella preskriptionsregler så att nationella konkurrensmyndigheter kan ålägga sanktioner, inbegripet regler om preskriptionsupphörande och preskriptionsavbrott (se, analogt, dom av den 14 juni 2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, punkt 23).

46 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 49 i sitt förslag till avgörande ska medlemsstaterna, även om fastställandet och tillämpningen av dessa bestämmelser omfattas av medlemsstaternas behörighet, iaktta unionsrätten och i synnerhet effektivitetsprincipen vid utövandet av denna befogenhet. Medlemsstaterna får inte göra det i praktiken omöjligt eller orimligt svårt att genomföra unionsrätten. Vad närmare bestämt beträffar konkurrensrätten ska medlemsstaterna tillse att de bestämmelser som införs eller tillämpas inte innebär att en effektiv tillämpning av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF

undergrävs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juni 2011, Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, punkt 24). De myndigheter som utsetts i enlighet med artikel 35.1 i förordning nr 1/2003 ska nämligen säkerställa en effektiv tillämpning av dessa artiklar med hänsyn till allmänintresset (dom av den 7 december 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, punkt 56).

47 Domstolen erinrar för övrigt om att medlemsstaterna enligt artikel 4.3 FEU är skyldiga att inte låta sin nationella lagstiftning inverka menligt på den fulla och enhetliga tillämpningen av unionsrätten och att inte vidta eller bibehålla åtgärder som kan leda till att de konkurrensregler som är tillämpliga på företag förlorar sin ändamålsenliga verkan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 mars 1992, Batista Morais, C-60/91, EU:C:1992:140, punkt 11 och där angiven rättspraxis).

48 De nationella konkurrensmyndigheternas fastställande av skäliga preskriptionstider för att ålägga sanktioner i rättssäkerhetens intresse, till skydd för både de berörda företagen och dessa myndigheter, är förenligt med unionsrätten. Sådana frister gör det nämligen inte praktiskt omöjligt eller orimligt svårt att genomföra unionsrätten (se, analogt, dom av den 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, punkt 41).

49 De nationella bestämmelserna om preskriptionstider ska således utformas så, att det görs en avvägning mellan, å ena sidan, målen att garantera rättssäkerheten och att säkerställa att ärendena handläggs inom rimlig tid, vilket är allmänna principer i unionsrätten, och, å andra sidan, ett effektivt och verksamt genomförande av artiklarna 101 FEUF och 102 FEUF, för att tillgodose allmänintresset att undvika att den inre marknadens funktion snedvrids genom avtal eller förfaranden som är skadliga för konkurrensen.

50 För att fastställa om en nationell preskriptionslagstiftning innebär en sådan avvägning ska samtliga delar hos denna lagstiftning beaktas (se, analogt, dom av den 28 mars 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, punkt 45). Bland dessa delar ingår bland annat tidpunkten för när preskriptionstiden börjar löpa, preskriptionstidens längd samt villkoren för att avbryta preskriptionen.

51 Likaså ska särdragen i konkurrensrättsliga mål beaktas och i synnerhet det faktum att det i dessa mål vanligtvis krävs en komplicerad faktaanalys och ekonomisk analys (se, analogt, dom av den 28 mars 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, punkt 46).

52 En nationell lagstiftning som fastställer den tidpunkt från och med vilken preskriptionstiden börjar löpa, preskriptionstiden och villkoren för att avbryta preskriptionstiden måste således vara anpassad till konkurrensrättens särdrag och till syftena med de berörda personernas tillämpning av konkurrensreglerna, för att inte undergräva den fulla verkan av unionens konkurrensregler (se, analogt, dom av den 28 mars 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, punkt 47).

53 En nationell preskriptionsordning som, av interna skäl hänförliga till denna ordning systematiskt hindrar att det åläggs effektiva och avskräckande sanktioner för överträdelser av unionens konkurrensrätt medför att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt svårt att tillämpa dessa regler (se, analogt, dom av den 17 januari 2019, Dzivev m.fl., C-310/16, EU:C:2019:30, punkt 31 och där angiven rättspraxis).

54 I förevarande fall föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet att preskriptionstiden för sanktioner för överträdelser av konkurrensrätten är fem år, att preskriptionstiden börjar löpa från och med den dag då överträdelsen upphörde, att den kan avbrytas av vissa åtgärder från den nationella konkurrensmyndigheten och att preskription inträder senast den dag då en period som motsvarar den dubbla preskriptionstiden för överträdelsen löper ut utan att någon sanktion har ålagts.

55 Det framgår dessutom av beslutet om hänskjutande att enligt en strikt tolkning av de nationella bestämmelserna om preskriptionstider vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, som har stöd i en riktning i nationell rättspraxis, bland annat av Curtea de Apel București (Appellationsdomstolen i Bukarest) i det nationella målet, utgör beslutet att inleda en undersökning i syfte att utreda eller ingripa mot en överträdelse av konkurrensreglerna den sista åtgärden från den nationella konkurrensmyndigheten som kan avbryta preskriptionen såvitt avser denna myndighets befogenhet att ålägga sanktioner och senare åtgärder för att utreda eller ingripa mot en överträdelse avbryter inte preskriptionen. Detta gäller även om vidtagandet av sådana åtgärder skulle utgöra en viktig del av undersökningen och vara ett uttryck för nämnda myndighets vilja att beivra överträdelsen.

56 En sådan strikt tolkning av den nationella lagstiftningen, som innebär ett absolut förbud mot att avbryta preskriptionstiden genom senare vidtagna utredningsåtgärder, skulle dessutom kunna äventyra de nationella konkurrensmyndigheternas effektiva tillämpning av unionens konkurrensregler, eftersom en sådan tolkning skulle kunna innebära en systematisk risk för straffrihet med avseende på handlingar som utgör överträdelser av unionsrätten. Såsom framgår av punkt 51 i denna dom är det i princip nödvändigt att göra en komplicerad analys av de faktiska och ekonomiska omständigheterna i mål som rör unionens konkurrensrätt. I ett stort antal fall med hög grad av komplexitet kan sådana åtgärder, som med nödvändighet förlänger handläggningstiden, visa sig vara nödvändiga.

57 Det ankommer på den nationella domstolen att, mot bakgrund av effektivitetsprincipen, pröva huruvida den tolkning av de nationella preskriptionsregler som är i fråga i det nationella målet och som anges i punkt 55 ovan, med beaktande av samtliga delar av den nationella preskriptionslagstiftning som är aktuell i det nationella målet, medför en systematisk risk för att handlingar som utgör sådana överträdelser inte beivras.

58 Den hänskjutande domstolen ska om detta är fallet, utan att vänta på att den aktuella nationella lagstiftningen ändras genom ett lagstiftningsförfarande eller något annat konstitutionellt förfarande, i princip ge de skyldigheter som anges i punkt 47 i denna dom full verkan genom att, så långt det är möjligt, tolka nämnda lagstiftning mot bakgrund av unionsrätten, och särskilt de unionsrättsliga konkurrensreglerna, såsom dessa regler har tolkats av domstolen, bland annat i punkt 56 i denna dom, eller, om nödvändigt, underlåta att tillämpa denna lagstiftning (se, analogt, dom av den 5 juni 2018, Kolev m.fl., C-612/15, EU:C:2018:392, punkt 66 och där angiven rättspraxis).

59 Även om det i konkurrenslagen i dess ändrade lydelse föreskrivs att preskriptionstiden ska avbrytas av varje åtgärd som konkurrensmyndigheten vidtar för en preliminär utredning eller för att ingripa mot överträdelse av konkurrensrätten framgår det emellertid av beslutet om hänskjutande att denna lag inte är tillämplig i tiden (ratione temporis) i det nationella målet och att detta mål fortfarande ska prövas enligt konkurrenslagen i dess äldre lydelse.

60 Det ankommer således på den nationella domstolen att, med hänsyn till den nationella rätten i sin helhet och med tillämpning av de tolkningsmetoder som är erkända enligt nationell rätt, i möjligaste mån tolka de bestämmelser som är aktuella i det nationella målet mot bakgrund av ordalydelsen i och syftet med artikel 101 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 11 januari 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, punkt 68, och dom av den 13 juli 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punkt 43).

61 I detta avseende ska det påpekas att principen om konform tolkning av nationell rätt – som innebär att den nationella domstolen är skyldig att i möjligaste mån tolka nationell rätt i enlighet med de krav som följer av unionsrätten – följer av fördragens systematik, eftersom denna princip möjliggör för den nationella domstolen att inom ramen för sin behörighet säkerställa att unionsrätten ges full verkan när den avgör det mål som anhängiggjorts vid den (dom av den 19 november 2019, A.K. m.fl. (Oavhängigheten hos avdelningen för disciplinära mål vid Högsta domstolen), C-585/18, C-624/18 och C-625/18, EU:C:2019:982, punkt 159).

62 Principen om unionsrättskonform tolkning av nationell rätt har visserligen vissa begränsningar. Den nationella domstolens skyldighet att beakta unionsrättens innehåll vid tolkningen och tillämpningen av relevanta bestämmelser i nationell rätt är begränsad av allmänna rättsprinciper, såsom rättssäkerhetsprincipen, och kan inte tjäna som grund för att nationell rätt tolkas contra legem (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 juli 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

63 Frågan huruvida en nationell bestämmelse, för det fall att den strider mot unionsrätten, inte ska tillämpas uppstår endast om det inte är möjligt att tolka bestämmelsen på ett sätt som är förenligt med unionsrätten (dom av den 7 augusti 2018, Smith C-122/17, EU:C:2018:631, punkt 41).

64 I förevarande fall framgår det av beslutet om hänskjutande att en sådan tolkning förefaller möjlig, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att slutligt kontrollera. Eftersom den hänskjutande domstolen, såsom har påpekats i punkt 24 i denna dom, själv har angett att det finns två riktningar i rättspraxis på nationell nivå, varav den första förespråkar en restriktiv tolkning av de nationella bestämmelserna om preskriptionstider och den andra förespråkar en mer flexibel tolkning av nämnda bestämmelser, har den hänskjutande domstolen nämligen ett tillräckligt stort utrymme för skönsmässig bedömning vad gäller tolkningen av de nationella bestämmelser som är aktuella i det nationella målet.

65 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågan besvaras enligt följande. Artikel 4.3 FEU och artikel 101 FEUF ska, mot bakgrund av effektivitetsprincipen, tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den tolkats av behöriga nationella domstolar, enligt vilken ett beslut om att inleda en utredning, som meddelats av den nationella konkurrensmyndigheten och som avser en överträdelse av unionens konkurrensregler, är denna myndighets sista åtgärd som kan medföra att preskriptionstiden avbryts i fråga om myndighetens befogenhet att ålägga sanktioner och därmed utesluter att en senare utredningsåtgärd kan avbryta preskriptionen, när detta, mot bakgrund av den berörda preskriptionslagstiftningen i dess helhet, skulle kunna medföra en systematisk risk för att beteenden som utgör sådana överträdelser inte skulle beivras, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.

## Rättegångskostnader

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

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) **Unionsrätten ska tolkas så, att nationella domstolar inte är skyldiga att tillämpa artikel 25.3 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna [101 FEUF] och [102 FEUF], på preskription av en nationell konkurrensmyndighets befogenheter att ålägga sanktioner för överträdelser av unionens konkurrensrätt.**

2) **Artikel 4.3 FEU och artikel 101 FEUF ska, mot bakgrund av effektivitetsprincipen, tolkas så, att de utgör hinder för en nationell lagstiftning, såsom den tolkats av behöriga nationella domstolar, enligt vilken ett beslut om att inleda en utredning, som meddelats av den nationella konkurrensmyndigheten och som avser en överträdelse av unionens konkurrensregler, är denna myndighets sista åtgärd som kan medföra att preskriptionstiden avbryts i fråga om myndighetens befogenhet att ålägga sanktioner och därmed utesluter att en senare utredningsåtgärd kan avbryta preskriptionen, när detta, mot bakgrund av den**

**berörda preskriptionslagstiftningen i dess helhet, skulle kunna medföra en systematisk risk för att beteenden som utgör sådana överträdelser inte skulle beivras, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera.**

Underskrifter