Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

21. januar 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – konkurrence – sanktioner, der pålægges af den nationale konkurrencemyndighed – forældelsesfrist – skridt, der afbryder forældelsesfristen – national lovgivning, der efter indledningen af en undersøgelse udelukker muligheden for, at et senere forfølgelses- eller undersøgelsesskridt kan afbryde den nye forældelsesfrist – princippet om overensstemmende fortolkning – forordning (EF) nr. 1/2003 – artikel 25, stk. 3 – anvendelsesområde – artikel 4, stk. 3, TEU – artikel 101 TEUF – effektivitetsprincippet«

I sag C-308/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien) ved afgørelse af 14. februar 2019, indgået til Domstolen den 15. april 2019, i sagen

Consiliul Concurenței

mod

Whiteland Import Export SRL,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev (refererende dommer), Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Anden Afdeling, og dommerne A. Kumin, T. von Danwitz og P.G. Xuereb,

generaladvokat: G. Pitruzzella,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– Consiliul Concurenței ved B. Chiriţoiu, C. Butacu, I. Dăsculţu og C. Pântea, som befuldmægtigede,

– Whiteland Import Export SRL ved Rechtsanwalt D. Schroeder,

– den rumænske regering først ved C.-R. Canţăr, O.-C. Ichim og A. Rotăreanu, derefter ved E. Gane, O.-C. Ichim og A. Rotăreanu, som befuldmægtigede,

* Processprog: rumænsk.

– den luxembourgske regering først ved T. Uri og C. Schiltz, derefter ved T. Uri, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved G. Meessen og I. Rogalski, som befuldmægtigede,

– EFTA-Tilsynsmyndigheden ved C. Simpson, I.O. Vilhjálmsdóttir og C. Zatschler, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. september 2020,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 101 TEUF og artikel 25, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i artikel [101 TEUF] og [102 TEUF] (EFT 2003, L 1, s. 1).

2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Consiliul Concurenței (konkurrencemyndigheden, Rumænien) og Whiteland Import Export SRL (herefter »Whiteland«) vedrørende en afgørelse om at pålægge dette selskab en bøde for overtrædelse af konkurrencereglerne.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 23 i forordning nr. 1/2003 fastsætter Europa-Kommissionens mulighed for at pålægge virksomheder og virksomhedssammenslutninger bøder for overtrædelser af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser. Denne forordnings artikel 24 bemyndiger for sin del Kommissionen til at pålægge tvangsbøder bl.a. for at tvinge disse virksomheder og virksomhedssammenslutninger til at bringe overtrædelser af denne art til ophør.

4 Den nævnte forordnings artikel 25, stk. 1 og 3, fastsætter:

»1. Kommissionens beføjelse i henhold til artikel 23 og 24 forældes:

a) efter tre år ved overtrædelse af bestemmelser om indhentning af oplysninger eller gennemførelse af kontrolundersøgelser

b) efter fem år ved andre overtrædelser.

[…]

3. Hver gang Kommissionen eller en medlemsstats konkurrencemyndighed tager skridt til at undersøge eller forfølge overtrædelsen, afbrydes forældelsesfristen for pålæggelse af bøder eller tvangsbøder. Forældelsesfristen afbrydes med virkning fra den dag, hvor det pågældende skridt meddeles mindst én af de virksomheder eller virksomhedssammenslutninger, der har medvirket ved overtrædelsen. Forældelsesfristen afbrydes bl.a. af følgende skridt:

a) Kommissionens eller en national konkurrencemyndigheds skriftlige begæringer om oplysninger

b) skriftlige fuldmagter til at foretage kontrolundersøgelser, som Kommissionen eller en national konkurrencemyndighed har udstedt til sine repræsentanter

c) Kommissionens eller en national konkurrencemyndigheds indledning af en procedure

d) Kommissionens eller en national konkurrencemyndigheds meddelelse af klagepunkter.«

5 Følgende fremgår af samme forordnings artikel 35, stk. 1:

»Medlemsstaterne udpeger den (de) konkurrencemyndighed(er), der skal have kompetence til at anvende […] artikel [101 TEUF og 102 TEUF] på en sådan måde, at bestemmelserne i denne forordning efterkommes effektivt. De nødvendige foranstaltninger for at give de nævnte myndigheder beføjelse til at anvende nævnte artikler skal træffes inden den 1. maj 2004. De udpegede myndigheder kan omfatte domstole.«

Rumænsk ret

6 Artikel 5, stk. 1, i Legea concurenței n. 21/1996 (lov nr. 21/1996 om konkurrence) af 10. april 1996 (*Monitorul Oficial al României*, del I, nr. 88 af 30.4.1996) i den affattelse, der var gældende inden ikrafttrædelsen af Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (regeringens hastedekret nr. 31/2015) (herefter »konkurrenceloven«), bestemmer:

»Alle aftaler mellem virksomheder, alle vedtagelser inden for virksomhedssammenslutninger og alle former for samordnet praksis, som har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen på det rumænske marked eller på en del heraf, er forbudt, navnlig

a) aftaler om direkte eller indirekte fastsættelse af købs- og salgspriser eller andre forretningsbetingelser

[…]«

7 Denne lovs artikel 61 har følgende ordlyd:

»(1) Konkurrencemyndighedens beføjelse til at pålægge administrative sanktioner ved overtrædelse af bestemmelserne i denne lov forældes efter

a) tre år ved de i artikel 51 og 52 nævnte overtrædelser

b) fem år ved andre overtrædelser fastsat i denne lov.

(2) Forældelsesfristen for konkurrencemyndighedens beføjelse til at pålægge sanktioner regnes fra den dag, hvor overtrædelsen er ophørt. Ved vedvarende eller gentagne overtrædelser regnes forældelsesfristen dog først fra den dag, hvor den sidste pågældende konkurrencebegrænsende adfærd eller handling er ophørt.«

8 Den nævnte lovs artikel 62 fastsætter:

»(1) De i artikel 61 fastsatte forældelsesfrister afbrydes, hver gang konkurrencemyndigheden tager skridt til at foretage en forhåndsvurdering eller indlede en undersøgelse vedrørende en specifik overtrædelse. Forældelsesfristen afbrydes med virkning fra den dag, hvor konkurrencemyndighedens foranstaltning meddeles til mindst én økonomisk aktør eller en sammenslutning af økonomiske aktører, der har medvirket ved overtrædelsen.

(2) De foranstaltninger, som kan træffes af konkurrencemyndigheden og afbryder forældelsesfristen, omfatter hovedsageligt følgende:

a) skriftlige begæringer om oplysninger

b) konkurrencemyndighedens formands beslutning om at indlede en undersøgelse

c) indledning af en retlig procedure.

(3) Afbrydelsen af forældelsesfristen har virkning over for alle økonomiske aktører eller sammenslutninger af økonomiske aktører, der har medvirket ved overtrædelsen.

(4) I tilfælde af afbrydelse af forældelsesfristen løber en ny forældelsesfrist af samme længde fra den dag, hvor konkurrencemyndigheden har truffet en af de i stk. 2 nævnte foranstaltninger. Forældelsesfristen udløber dog senest den dag, hvor der er forløbet en periode svarende til den dobbelte forældelsesfrist for den pågældende overtrædelse, uden at konkurrencemyndigheden har pålagt en af de i denne lov fastsatte sanktioner.«

9 Artikel 64 i lov nr. 21/1996 om konkurrence i den affattelse, der følger af regeringens hastedekret nr. 31/2015 (herefter »konkurrenceloven som ændret«), der har erstattet artikel 62 i konkurrenceloven, bestemmer:

»(1) De i artikel 63 fastsatte forældelsesfrister afbrydes, hver gang konkurrencemyndigheden tager skridt til at foretage en forhåndsvurdering vedrørende en specifik overtrædelse eller forfølge den [tidligere artikel 61]. Forældelsesfristen afbrydes med virkning fra den dag, hvor konkurrencemyndighedens foranstaltning meddeles til mindst én økonomisk aktør eller en sammenslutning af økonomiske aktører, der har medvirket ved overtrædelsen.

(2) De foranstaltninger, som kan træffes af konkurrencemyndigheden og afbryder forældelsesfristen, omfatter hovedsageligt følgende:

a) skriftlige begæringer om oplysninger

b) konkurrencemyndighedens formands beslutning om at indlede en undersøgelse

c) gennemførelse af inspektioner

d) forkyndelse af undersøgelsesrapporten.

(3) Afbrydelsen af forældelsesfristen har virkning over for alle økonomiske aktører eller sammenslutninger af økonomiske aktører, der har medvirket ved overtrædelsen.

(4) I tilfælde af afbrydelse af forældelsesfristen løber en ny forældelsesfrist af samme længde fra den dag, hvor konkurrencemyndigheden har truffet en af de i stk. 2 nævnte foranstaltninger. Forældelsesfristen udløber dog senest den dag, hvor der er forløbet en periode svarende til den dobbelte forældelsesfrist for den pågældende overtrædelse, uden at konkurrencemyndigheden har pålagt en af de i denne lov fastsatte sanktioner.

(5) Forældelsesfristen for pålæggelse af sanktioner suspenderes, så længe en sag om konkurrencemyndighedens afgørelse verserer ved en ret.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Ved afgørelse af 7. september 2009 indledte konkurrencemyndigheden af egen drift en række undersøgelser på markedet for detailsalg af fødevarer over for flere økonomiske aktører og deres leverandører, herunder Whiteland, med henblik på at fastslå, om disse virksomheder havde overtrådt konkurrencereglerne. Den 18. juli 2012 blev disse forskellige undersøgelser forenet.

11 Den 12. august 2014 forkyndte konkurrencemyndigheden undersøgelsesrapporten for Whiteland. Den 23. oktober 2014 fandt høringerne for myndigheden i plenum sted.

12 Den 9. december 2014 udarbejdede konkurrencemyndigheden efter sin beslutning en beslutningsprotokol, hvori det blev fastslået, at de virksomheder, der var genstand for undersøgelserne, havde overtrådt de nationale konkurrenceregler og artikel 101 TEUF. De blev således foreholdt for i løbet af årene 2006-2009 at have indgået konkurrencebegrænsende aftaler med henblik på at fordreje og hindre konkurrencen på det relevante marked ved at fastsætte salgs-/videresalgsprisen af leverandørers produkter.

13 Ved afgørelse nr. 13 af 14. april 2015 pålagde konkurrencemyndigheden disse virksomheder bøder (herefter »afgørelse 13/2015«). Den bøde, der blev pålagt Whiteland, blev fastsat til 2 324 484 rumænske lei (RON) (ca. 513 000 EUR), svarende til 0,55% af omsætningen for år 2013.

14 Whiteland anlagde sag med påstand om annullation af afgørelse 13/2015 ved Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest, Rumænien), for så vidt som denne afgørelse vedrørte selskabet.

15 Til støtte for sit søgsmål gjorde Whiteland navnlig gældende, at konkurrencemyndighedens beføjelse til at pålægge selskabet en sanktion var undergivet den i konkurrencelovens artikel 61, stk. 1, fastsatte forældelsesfrist på fem år, og at der i det foreliggende tilfælde var indtrådt forældelse, da denne nationale myndighed vedtog afgørelse 13/2015.

16 Ved dom af 19. januar 2016 gav Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) Whiteland medhold og annullerede afgørelse 13/2015, for så vidt som den vedrørte selskabet.

17 Efter at have konstateret, at forældelsesfristen begyndte at løbe den 15. juli 2009 – det tidspunkt, hvor den overtrædelse, som Whiteland blev foreholdt, var ophørt – fandt denne ret, at beslutningen af 7. september 2009 om at indlede en undersøgelse havde afbrudt forældelsesfristen, og en ny forældelsesfrist blev påbegyndt, der udløb den 7. september 2014, således at forældelsen var indtrådt, da konkurrencemyndigheden vedtog afgørelse 13/2015 den 14. april 2015.

18 Den nævnte ret forkastede konkurrencemyndighedens argumentation om, at den konkurrencebegrænsende aftale, der involverede Whiteland, var blevet forlænget i form af et tillæg indtil den 31. december 2009, navnlig fordi konkurrencemyndigheden i afgørelse 13/2015 selv havde anført, at den dato, hvor selskabet havde udvist den sidste konkurrencebegrænsende adfærd, var den 15. juli 2009.

19 Endelig præciserede den ovennævnte ret, at det følger af en indskrænkende fortolkning af de nationale bestemmelser om forældelse, at konkurrencemyndighedens foranstaltninger efter beslutningen om at indlede en undersøgelse ikke kunne afbryde den nye forældelsesfrist, og at denne beslutning derfor er denne myndigheds sidste skridt, der kan afbryde denne frist. I denne henseende gælder artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 kun for Kommissionen og regulerer ikke forældelsesfrister for de nationale konkurrencemyndigheders pålæggelse af bøder.

20 Konkurrencemyndigheden har den 19. januar 2016 iværksat appel ved Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol, Rumænien) til prøvelse af dommen afsagt af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest).

21 Konkurrencemyndigheden har i det væsentlige anført, at enhver proceduremæssig foranstaltning, som træffes for at forfølge en overtrædelse i modsætning til, hvad Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) har fastslået, medfører, at forældelsesfristen afbrydes. Desuden medfører en fortolkning, hvorefter beslutningen om at indlede en undersøgelse udgør det sidste skridt, der kan afbryde forældelsesfristen, en uensartet anvendelse af national konkurrenceret og EU-konkurrencereglerne, for så vidt som artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 til forskel fra konkurrenceloven fastsætter, at de skridt, der afbryder forældelsesfristen, er bl.a. dem, der har til formål at forfølge overtrædelsen.

22 Den forelæggende ret har indledningsvis bemærket, at selv om konkurrenceloven som ændret nu fastsætter, at forældelsesfristerne afbrydes, hver gang konkurrencemyndigheden tager skridt til at foretage en forhåndsvurdering eller at forfølge en overtrædelse af konkurrencereglerne, finder konkurrenceloven anvendelse ratione temporis på tvisten i hovedsagen.

23 Under disse omstændigheder ønsker denne domstol oplyst, om den indskrænkende fortolkning af konkurrenceloven, som Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) har anlagt, hvorefter alene konkurrencemyndighedens foranstaltninger til at foretage en forhåndsvurdering eller indlede en undersøgelse afbryder forældelsesfristen, er forenelig med artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 101 TEUF og effektivitetsprincippet, og om en sådan indskrænkende fortolkning af denne nationale lov fører til en uensartet anvendelse af de konkurrenceretlige bestemmelser.

24 I denne henseende har den forelæggende ret anført, at der i national retspraksis er to retninger, hvoraf den første taler for en indskrænkende fortolkning af de nationale bestemmelser om forældelse, og der med den anden anlægges en fleksibel fortolkning af de nævnte regler.

25 Ifølge den første af disse to retninger i retspraksis vedrører artikel 25 i forordning nr. 1/2003 kun Kommissionens beføjelse til at pålægge sanktioner for overtrædelser af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser, og den gælder derfor ikke for konkurrencemyndigheden. For den anden retning skal der derimod være overensstemmelse mellem artikel 25 i forordning nr. 1/2003 og de nationale regler om forældelse, henset til kravet om sammenhæng mellem de EU-retlige regler og de nationale regler, især i de tilfælde, hvor de nationale bestemmelser om forældelse gennemfører gældende EU-ret på konkurrenceområdet.

26 Den forelæggende ret har heraf udledt, at det tilkommer den at træffe endelig afgørelse om, hvorvidt den indskrænkende fortolkning af konkurrencelovens artikel 61 og 62, som Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) har foretaget, skal lægges til grund, eller om der, henset til artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 101, stk. 1, TEUF, skal anlægges en bredere fortolkning af de nationale bestemmelser, der er i overensstemmelse med de EU-retlige krav.

27 I denne sammenhæng har den forelæggende ret bemærket, at forordning nr. 1/2003 ikke regulerer forældelsesfrister for de nationale konkurrencemyndigheders pålæggelse af bøder, og at det, når der ikke findes EU-retlige bestemmelser på området, tilkommer hver enkelt medlemsstat i sin interne retsorden at udpege de kompetente domstole og fastsætte de processuelle regler for sagsanlæg til sikring af beskyttelsen af de rettigheder, som EU-retten medfører for borgerne.

28 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at de nationale lovgivninger ikke må skade de nationale konkurrencemyndigheders effektive anvendelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF.

29 På denne baggrund har Înalta Curte de Casație și Justiție (kassationsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 101 TEUF fortolkes således, at

[1)] medlemsstaternes retsinstanser har pligt til at fortolke de nationale bestemmelser om forældelse af konkurrencemyndighedernes beføjelse til at pålægge administrative sanktioner i henhold til artikel 25, stk. 3, i forordning (EF) nr. 1/2003, og

[2)] er de omhandlede artikler til hinder for, at en national bestemmelse fortolkes således, at alene den formelle indledning af undersøgelsen vedrørende en konkurrencebegrænsende praksis udgør et skridt, der afbryder forældelsen, uden at efterfølgende foranstaltninger truffet som et led i denne undersøgelse ligeledes udgør foranstaltninger, som afbryder forældelsen?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

30 Det skal indledningsvist bemærkes, at selv om visse afledte EU-retsakter, såsom rammeafgørelser, og under bestemte omstændigheder direktiver, ikke kan have direkte virkning, indebærer deres bindende virkning ikke desto mindre en forpligtelse for de nationale retter til at anlægge en overensstemmende fortolkning af national ret (jf. i denne retning dom 13.11.1990, Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, præmis 6 og 8, og af 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, præmis 58).

31 Derimod fremgår det af artikel 288, stk. 2, TEUF, at en EU-forordning gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Det fremgår af fast retspraksis, at enhver national ret inden for sin kompetence som organ i en medlemsstat har pligt til i medfør af det i artikel 4, stk. 3, TEUF angivne princip om samarbejde at anvende den direkte anvendelige EU-ret fuldt ud og at beskytte de rettigheder, som denne tillægger private, idet den skal undlade at anvende enhver modstridende bestemmelse i national lov, hvad enten denne er vedtaget før eller efter den EU-retlige bestemmelse (dom af 8.9.2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, præmis 55).

32 Den eventuelle relevans af artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 i forbindelse med den foreliggende præjudicielle procedure, hvorefter forældelsesfristen for pålæggelse af bøder eller tvangsbøder afbrydes, hver gang Kommissionen eller en medlemsstats konkurrencemyndighed tager skridt til at undersøge eller forfølge overtrædelsen, afhænger derfor udelukkende af spørgsmålet om, hvorvidt denne bestemmelse finder anvendelse på den faktiske situation i hovedsagen.

33 Det lægges herefter til grund, at den forelæggende ret med sit første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om EU-retten skal fortolkes således, at de nationale retter har pligt til at anvende artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 på forældelsen af en national konkurrencemyndigheds beføjelser med hensyn til pålæggelse af sanktioner for overtrædelser af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser.

34 I henhold til fast retspraksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse, når dennes ordlyd ikke udtrykkeligt afgrænser dens rækkevidde, således som det er tilfældet hvad angår artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 i det foreliggende tilfælde, tages hensyn til den sammenhæng, hvori bestemmelsen indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. i denne retning dom af 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU og C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, præmis 113).

35 Hvad angår den sammenhæng, som artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 indgår i, skal det bemærkes, at denne forordnings artikel 25, stk. 1, underkastede Kommissionens beføjelse til at pålægge bøder og tvangsbøder for overtrædelser af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser en forældelsesfrist på fem år (jf. i denne retning dom af 29.3.2011, ThyssenKrupp Nirosta mod Kommissionen, C-352/09 P, EU:C:2011:191, præmis 166).

36 Eftersom ordlyden af artikel 25, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 udelukkende henviser til den beføjelse, der er tildelt Kommissionen i henhold til denne forordnings artikel 23 og 24, og idet sidstnævnte artikler kun regulerer de beføjelser, som denne institution har på området for sanktioner, følger det imidlertid ikke af den sammenhæng, hvori den nævnte forordnings artikel 25, stk. 3, indgår, at denne bestemmelse finder anvendelse på de nationale konkurrencemyndigheder.

37 Som generaladvokaten i øvrigt har anført i punkt 50 og 51 i forslaget til afgørelse, påhviler det i det decentrale system for gennemførelse af EU-konkurrenceretlige bestemmelser, hvori de nationale konkurrencemyndigheder anvender disse regler direkte, medlemsstaterne at fastsætte forældelsesregler for disse myndigheders pålæggelse af sanktioner, under forudsætning af, at ækvivalensprincippet og effektivitetsprincippet overholdes. I denne sammenhæng er de nævnte myndigheder underlagt de nationale forældelsesregler, således at det principielt ikke er nødvendigt at anvende de forældelsesregler, der er fastsat på EU-plan, og som finder anvendelse på Kommissionen, på de nævnte myndigheder.

38 Hvad angår formålet med artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 skal det bemærkes, at formålet med denne forordnings artikel 25 er at indføre en ordning, som indeholder bestemmelser om de frister, inden for hvilke Kommissionen uden at gøre indgreb i det grundlæggende krav om retssikkerhed er berettiget til at pålægge virksomheder, som er genstand for procedurer i henhold til EU-konkurrencereglerne, bøder og tvangsbøder.

39 Under disse omstændigheder skal det fastslås, at artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 ikke fastsætter forældelsesregler for nationale konkurrencemyndigheders beføjelser til at pålægge sanktioner.

40 I det foreliggende tilfælde vedrører hovedsagen de forældelsesregler, der finder anvendelse på en sådan national konkurrencemyndighed med beføjelse til at pålægge sanktioner i tilfælde af overtrædelse af navnlig EU-konkurrenceretlige bestemmelser, således at artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 ikke finder anvendelse i denne sag.

41 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at EU-retten skal fortolkes således, at de nationale retter ikke har pligt til at anvende artikel 25, stk. 3, i forordning nr. 1/2003 på forældelsen af en national konkurrencemyndigheds beføjelser med hensyn til pålæggelse af sanktioner for overtrædelser af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser.

Det andet spørgsmål

42 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 101 TEUF, sammenholdt med effektivitetsprincippet, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som fortolket af de kompetente nationale domstole, hvorefter en afgørelse om at indlede en undersøgelse vedrørende en overtrædelse af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser, der vedtages af den nationale konkurrencemyndighed, er det sidste skridt fra denne myndighed, der kan medføre, at forældelsesfristen for dens beføjelse til at pålægge sanktioner afbrydes, og som udelukker, at et senere forfølgelses- eller undersøgelsesskridt kan afbryde denne frist.

43 Det skal indledningsvis bemærkes, at hverken EUF-traktatens bestemmelser på konkurrenceområdet eller, således som det fremgår af besvarelsen af det første præjudicielle spørgsmål, bestemmelserne i forordning nr. 1/2003 fastsætter forældelsesregler for de nationale konkurrencemyndigheders pålæggelse af sanktioner, uanset om det er i henhold til enten EU-retten eller til national ret.

44 I øvrigt præciseres det udtrykkeligt i artikel 35, stk. 1, i forordning nr. 1/2003, at det påhviler hver medlemsstat at træffe de nødvendige foranstaltninger for at give de nationale konkurrencemyndigheder beføjelse til at anvende artikel 101 TEUF og 102 TEUF.

45 I mangel af bindende EU-retlige bestemmelser på området tilkommer det således medlemsstaterne at fastlægge og anvende nationale bestemmelser vedrørende forældelsesfristen for de nationale konkurrencemyndigheders pålæggelse af sanktioner, herunder de nærmere regler for suspension og/eller afbrydelse (jf. analogt dom af 14.6.2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, præmis 23).

46 Selv om fastlæggelsen og anvendelsen af disse regler henhører under medlemsstaternes kompetence, således som generaladvokaten har fremhævet i punkt 49 i forslaget til afgørelse, skal medlemsstaterne dog udøve denne kompetence under overholdelse af EU-retten, navnlig i betragtning af effektivitetsprincippet. De må således ikke gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at gennemføre EU-retten, og de skal specifikt på det konkurrenceretlige område sikre, at de bestemmelser, de fastsætter og anvender, ikke skader den effektive anvendelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF (jf. i denne retning dom af 14.6.2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, præmis 24). Myndighederne udpeget i henhold til artikel 35, stk. 1, i forordning nr. 1/2003 skal nemlig sikre den effektive anvendelse af de pågældende bestemmelser i offentlighedens interesse (dom af 7.12.2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, præmis 56).

47 Det skal i øvrigt bemærkes, at medlemsstaterne i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU er forpligtet til ikke ved national lovgivning at skade den fulde og ensartede anvendelse af EU-retten og til ikke ved lov eller administrativt at indføre eller opretholde foranstaltninger, som kan ophæve den tilsigtede virkning af de for virksomheder gældende konkurrenceregler (jf. i denne retning dom af 19.3.1992, Batista Morais, C-60/91, EU:C:1992:140, præmis 11 og den deri nævnte retspraksis).

48 Når dette er sagt, er det foreneligt med EU-retten af hensyn til retssikkerheden at fastsætte forældelsesregler for de nationale konkurrencemyndigheders pålæggelse af sanktioner til beskyttelse af både de berørte virksomheder og disse myndigheder. Sådanne frister har nemlig ikke en sådan karakter, at det gøres umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at gennemføre EU-retten (jf. analogt dom af 17.11.2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, præmis 41).

49 Nationale regler, der fastsætter forældelsesfrister, skal således udformes på en sådan måde, at der skabes en ligevægt mellem på den ene side formålene med at garantere retssikkerheden og sikre, at sagerne behandles inden for en rimelig frist som generelle principper i EU-retten, og på den anden side den effektive gennemførelse af artikel 101 TEUF og 102 TEUF for at respektere offentlighedens interesse i at undgå, at det indre markeds funktion fordrejes af aftaler eller former for praksis, der kan skade konkurrencen.

50 Ved afgørelsen af, om nationale forældelsesregler fastsætter en sådan ligevægt, skal der tages hensyn til alle elementer i denne ordning (jf. analogt dom af 28.3.2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, præmis 45), herunder navnlig den dato, hvorfra forældelsesfristen begynder at løbe, varigheden af denne frist samt reglerne for suspension eller afbrydelse af fristen.

51 Der skal ligeledes tages hensyn til de konkurrenceretlige sagers særlige karakter og navnlig til den omstændighed, at sådanne sager principielt kræver en kompleks faktuel og økonomisk analyse (jf. analogt dom af 28.3.2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, præmis 46).

52 Nationale bestemmelser, der fastsætter den dato, hvorfra forældelsesfristen begynder at løbe, varigheden og reglerne for suspension eller afbrydelse af fristen, skal derfor være tilpasset konkurrencerettens særlige karakter og formålet om, at de berørte personer gennemfører de konkurrenceretlige regler, således at den fulde virkning af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser ikke undermineres (jf. analogt dom af 28.3.2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, præmis 47).

53 Nationale forældelsesregler, der på grund af deres iboende forhold på systemisk plan er til hinder for pålæggelsen af effektive og afskrækkende sanktioner for overtrædelser af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser, kan imidlertid gøre anvendelsen af denne ret umulig eller uforholdsmæssig vanskelig (jf. analogt dom af 17.1.2019, Dzivev m.fl., C-310/16, EU:C:2019:30, præmis 31).

54 I det foreliggende tilfælde fastsætter den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, at forældelsesfristen for sanktioner for overtrædelser af de konkurrenceretlige bestemmelser er fem år, at denne frist regnes fra den dag, hvor overtrædelsen er ophørt, at den kan afbrydes ved visse skridt fra den nationale konkurrencemyndighed, og at forældelsesfristen udløber senest den dag, hvor der er forløbet en periode svarende til den dobbelte forældelsesfrist for den pågældende overtrædelse, uden at der er blevet pålagt en sanktion.

55 Det fremgår endvidere af forelæggelsesafgørelsen, at det følger af den indskrænkende fortolkning af de nationale bestemmelser om forældelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, og som er lagt til grund i en del af den nationale retspraksis, navnlig af Curtea de Apel București (appeldomstolen i Bukarest) i forbindelse med hovedsagen, at afgørelsen om at indlede en undersøgelse med henblik på at undersøge eller forfølge en overtrædelse af konkurrenceretlige bestemmelser er det sidste skridt fra den nationale konkurrencemyndighed, der kan medføre, at forældelsesfristen for dens beføjelse til at pålægge sanktioner afbrydes, og ingen af de efterfølgende foranstaltninger truffet med henblik på at undersøge eller forfølge overtrædelsen kan afbryde denne frist, selv om den omstændighed, at der træffes sådanne foranstaltninger, udgør en vigtig fase i undersøgelsen og vidner om denne myndigheds vilje til at forfølge overtrædelsen.

56 En sådan indskrænkende fortolkning af den nationale lovgivning, der indeholder et absolut forbud mod afbrydelse af forældelsesfristen ved efterfølgende foranstaltninger truffet i forbindelse med undersøgelsen, synes at kunne undergrave de nationale konkurrencemyndigheders effektive gennemførelse af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser, for så vidt som denne fortolkning kan indebære en systemisk risiko for straffrihed for forhold, der udgør overtrædelser af denne ret. Det skal i denne forbindelse bemærkes, således som det er fremhævet i denne doms præmis 51, at sager, der henhører under de EU-konkurrenceretlige bestemmelser, principielt kræver en kompleks faktuel og økonomisk analyse. I et betydeligt antal sager, der er meget komplekse, kan sådanne foranstaltninger, som nødvendigvis forlænger varigheden af en procedure, vise sig at være afgørende.

57 Det påhviler den nationale ret i lyset af effektivitetsprincippet at efterprøve, om den i denne doms præmis 55 omhandlede fortolkning af de i hovedsagen omhandlede nationale forældelsesregler, henset til alle elementerne i de i hovedsagen omhandlede nationale forældelsesregler, indebærer en systemisk risiko for straffrihed for forhold, der udgør sådanne overtrædelser.

58 Hvis dette viser sig at være tilfældet, påhviler det principielt den forelæggende ret – uden at afvente, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ændres ved lov eller ved ethvert andet forfatningsmæssigt middel – at give de i denne doms præmis 47 nævnte forpligtelser den fulde virkning ved i videst muligt omfang at fortolke denne lovgivning i lyset af EU-retten og navnlig EU-retlige bestemmelser på konkurrenceområdet, som fortolket af Domstolen bl.a. i nærværende doms præmis 56, eller om nødvendigt at undlade at anvende nævnte lovgivning (jf. analogt dom af 5.6.2018, Kolev m.fl., C-612/15, EU:C:2018:392, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).

59 Selv om konkurrenceloven som ændret i det foreliggende tilfælde nu fastsætter, at forældelsesfristerne afbrydes, hver gang konkurrencemyndigheden tager skridt til at foretage en forhåndsvurdering eller til at forfølge en overtrædelse af de konkurrenceretlige bestemmelser, fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at denne lov ikke finder anvendelse ratione temporis på tvisten i hovedsagen, og at tvisten fortsat er omfattet af konkurrenceloven inden ændringen.

60 Under disse omstændigheder påhviler det den forelæggende ret, idet den tager national ret i dens helhed i betragtning, og den anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret, i videst muligt omfang at fortolke de i hovedsagen omhandlede nationale bestemmelser i lyset af EU-retten, og nærmere bestemt ordlyden af og formålet med artikel 101 TEUF (jf. i denne retning dom af 11.1.2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, præmis 68, og af 13.7.2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, præmis 43).

61 Princippet om overensstemmende fortolkning af national ret, i henhold til hvilket de nationale retter har pligt til i videst muligt omfang at fortolke national ret i overensstemmelse med EU-retten, udgør således en væsentlig del af systemet i traktaterne, idet det gør det muligt for den nationale ret inden for rammerne af sin kompetence at sikre sig EU-rettens fulde virkning, når den afgør den tvist, der er indbragt for den (dom af 19.11.2019, A.K. m.fl. (Indépendance de la chambre disciplinaire de la Cour suprême), C-585/18, C-624/18 og C-625/18, EU:C:2019:982, præmis 159).

62 Når dette er sagt, er princippet om overensstemmende fortolkning af national ret underlagt visse begrænsninger. De nationale retters forpligtelse til at henholde sig til indholdet af EU-retten, når de fortolker og anvender de relevante nationale retsregler, begrænses således af generelle retsprincipper, herunder retssikkerhedsprincippet, og kan ikke tjene som grundlag for en fortolkning contra legem af national ret (jf. i denne retning dom af 13.7.2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

63 Spørgsmålet om, hvorvidt en national bestemmelse, for så vidt som den er i strid med EU-retten, ikke skal anvendes, opstår kun, såfremt det ikke er muligt at fortolke denne bestemmelse i overensstemmelse med EU-retten (dom af 7.8.2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, præmis 41).

64 I den foreliggende sag fremgår det imidlertid af forelæggelsesafgørelsen, at en sådan fortolkning synes mulig, hvilket det imidlertid i sidste ende tilkommer den forelæggende ret at efterprøve. Eftersom denne ret, således som det er anført i denne doms præmis 24, selv har anført, at der i national ret var to retninger i retspraksis, hvoraf den første taler for en indskrænkende fortolkning af de nationale bestemmelser om forældelse, og der med den anden foretrækkes en fleksibel fortolkning af de nævnte regler, følger det heraf, at nævnte ret råder over en tilstrækkelig vid margen for så vidt angår den fortolkning, som den kan anlægge af de nationale bestemmelser, som er omtvistet i hovedsagen.

65 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 101 TEUF, sammenholdt med effektivitetsprincippet, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som fortolket af de kompetente nationale domstole, hvorefter en afgørelse om at indlede en undersøgelse vedrørende en overtrædelse af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser, der vedtages af den nationale konkurrencemyndighed, er det sidste skridt fra denne myndighed, der kan medføre, at forældelsesfristen for dens beføjelse til at pålægge sanktioner afbrydes, og som udelukker, at et senere forfølgelses- eller undersøgelsesskridt kan afbryde denne frist, hvis det, henset til alle elementerne i de omhandlede forældelsesfrister, viser sig, at en sådan forældelse kan indebære en systemisk risiko for straffrihed for forhold, der udgør sådanne overtrædelser, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.

Sagsomkostninger

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

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

1) **EU-retten skal fortolkes således, at de nationale retter ikke har pligt til at anvende artikel 25, stk. 3, i Rådets forordning (EF) nr. 1/2003 af 16. december 2002 om gennemførelse af konkurrencereglerne i [artikel 101 TEUF] og [102 TEUF] på forældelsen af en national konkurrencemyndigheds beføjelser med hensyn til pålæggelse af sanktioner for overtrædelser af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser.**

2) **Artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 101 TEUF, sammenholdt med effektivitetsprincippet, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, som fortolket af de kompetente nationale domstole, hvorefter en afgørelse om at indlede en undersøgelse, der er vedtaget af den nationale konkurrencemyndighed, og som vedrører en overtrædelse af de EU-konkurrenceretlige bestemmelser, er denne myndigheds sidste handling, og som udelukker, at et senere forfølgelses- eller undersøgelsesskridt kan afbryde denne frist, hvis det, henset til alle elementerne i de omhandlede forældelsesfrister, viser sig, at en sådan forældelse kan indebære en systemisk risiko for straffrihed for forhold, der udgør sådanne overtrædelser, hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve.**

Underskrifter