Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

21 päivänä tammikuuta 2021*

Ennakkoratkaisupyyntö – Kilpailu – Kansallisen kilpailuviranomaisen määräämät seuraamukset – Vanhentumisaika – Vanhentumisajan katkaisevat toimet – Kansallinen säännöstö, jonka mukaan tutkinnan aloittamisen jälkeen myöhemmällä menettelyyn tai tutkintaan liittyvällä toimella ei voida katkaista uutta vanhentumisaikaa – Yhdenmukaisen tulkinnan periaate – Asetus (EY) N:o 1/2003 – 25 artiklan 3 kohta – Soveltamisala – SEU 4 artiklan 3 kohta – SEUT 101 artikla – Tehokkuusperiaate

Asiassa C-308/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Înalta Curte de Casație și Justiție (ylin tuomioistuin, Romania) on esittänyt 14.2.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 15.4.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Consiliul Concurenței

vastaan

Whiteland Import Export SRL,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja A. Arabadjiev (esittelevä tuomari), presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa toisen jaoston tuomarin tehtäviä, sekä tuomarit A. Kumin, T. von Danwitz ja P. G. Xuereb,

julkisasiamies: G. Pitruzzella,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Consiliul Concurenței, edustajinaan B. Chiriţoiu, C. Butacu, I. Dăsculţu ja C. Pântea,

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

– Romanian hallitus, asiamiehinään aluksi C.-R. Canțăr, O.-C. Ichim ja A. Rotăreanu, sittemmin E. Gane, O.-C. Ichim ja A. Rotăreanu,

– Luxemburgin hallitus, asiamiehinään aluksi T. Uri ja C. Schiltz, sittemmin T. Uri,

* Oikeudenkäyntikieli: romania.

– Euroopan komissio, asiamiehinään G. Meessen ja I. Rogalski,

– EFTAn valvontaviranomainen, asiamiehinään C. Simpson, I. O. Vilhjálmsdóttir ja C. Zatschler,

kuultuaan julkisasiamiehen 3.9.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEU 4 artiklan 3 kohdan, SEUT 101 artiklan ja [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 (EYVL 2003, L 1, s. 1) 25 artiklan 3 kohdan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Consiliul Concurenței (kilpailuviranomainen, Romania) ja Whiteland Import Export SRL (jäljempänä Whiteland) ja joka koskee päätöstä, jolla kyseiselle yhtiölle määrättiin sakko kilpailuoikeuden sääntöjen rikkomisesta.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

3 Asetuksen N:o 1/2003 23 artiklassa säädetään Euroopan komission mahdollisuudesta määrätä yrityksille ja yritysten yhteenliittymille sakkoja unionin kilpailuoikeuden säännösten rikkomisesta. Kyseisen asetuksen 24 artiklassa puolestaan annetaan komissiolle toimivalta määrätä uhkasakkoja muun muassa pakottaakseen nämä yritykset ja yritysten yhteenliittymät lopettamaan tällaiset rikkomiset.

4 Mainitun asetuksen 25 artiklan 1 ja 3 kohdassa säädetään seuraavaa:

”1. Tämän asetuksen 23 ja 24 artiklaan perustuvia komission valtuuksia koskevat vanhentumisajat seuraavasti:

a) kolme vuotta, jos on rikottu säännöksiä, jotka koskevat tietojen pyytämistä tai tarkastusten suorittamista;

b) viisi vuotta, jos kyse on muista rikkomisista.

– –

3. Kaikki komission tai jäsenvaltion kilpailuviranomaisen suorittamat toimet rikkomisen tutkinnan tai rikkomista koskevan menettelyn aloittamiseksi keskeyttävät sakkojen ja uhkasakkojen määräämiseen sovellettavan vanhentumisajan. Vanhentumisaika keskeytyy päivänä, jona toimenpide annetaan tiedoksi ainakin yhdelle rikkomukseen osalliselle yritykselle tai yritysten yhteenliittymälle. Toimia, jotka keskeyttävät vanhentumisajan kulumisen, ovat erityisesti:

a) komission tai jäsenvaltion kilpailuviranomaisten kirjalliset pyynnöt saada tietoja;

b) kirjallinen valtuutus, jonka komissio tai jäsenvaltion kilpailuviranomainen antaa virkamiehille tarkastuksen suorittamista varten;

c) komission tai jäsenvaltion kilpailuviranomaisen menettelyn aloittaminen;

d) ilmoitus komission tai jäsenvaltion kilpailuviranomaisen väitetiedoksiannosta.”

5 Kyseisen asetuksen 35 artiklan 1 kohdan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltioiden on nimettävä yksi tai useampi kilpailuviranomainen, joka vastaa [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklan soveltamisesta siten, että tämän asetuksen säännöksiä noudatetaan tehokkaasti. Toimenpiteet, jotka ovat tarpeen näiden viranomaisten valtuuttamiseksi soveltamaan kyseisiä artikloja, on toteutettava 1 päivään toukokuuta 2004 mennessä. Nimettyihin viranomaisiin voi kuulua myös tuomioistuimia.”

Romanian oikeus

6 Kilpailusta 10.4.1996 annetun lain nro 21/1996 (Legea concurenței nr. 21/1996; Monitorul Oficial al României, osa I, nro 88, 30.4.1996), sellaisena kuin se oli voimassa ennen kiireellisenä annetun hallituksen asetuksen nro 31/2015 (Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015) voimaantuloa (jäljempänä kilpailulaki), 5 §:n 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kiellettyjä ovat kaikki yritysten väliset sopimukset, kaikki yritysten yhteenliittymien päätökset sekä kaikki yhdenmukaistetut menettelytavat, joiden tarkoituksena on kilpailun estäminen, rajoittaminen tai vääristäminen Romanian markkinoilla tai niiden osassa tai joiden seurauksena kilpailu Romanian markkinoilla tai niiden osassa estyy, rajoittuu tai vääristyy, ja erityisesti sellaiset sopimukset, päätökset ja menettelytavat:

a) joilla suoraan tai välillisesti vahvistetaan osto- tai myyntihintoja taikka muita kauppaehtoja;

_ _”

7 Kyseisen lain 61 §:n sanamuoto on seuraava:

”(1) Romanian kilpailuviranomaisen oikeuteen määrätä hallinnollisia seuraamuksia tämän lain säännösten rikkomisesta sovelletaan seuraavia vanhentumisaikoja:

a) kolme vuotta, jos on kyse 51 ja 52 §:ssä tarkoitetuista rikkomisista;

b) viisi vuotta, jos on kyse muista tässä laissa tarkoitetuista rikkomisista.

(2) Oikeuteen panna asia vireille Romanian kilpailuviranomaisessa sovellettava vanhentumisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona rikkominen on tapahtunut. Jos rikkomiset ovat jatkuvia tai toistuvia, vanhentumisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona viimeinen kilpailunvastainen teko tai toiminta on päättynyt.”

8 Mainitun lain 62 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Mikä tahansa toimi, johon Romanian kilpailuviranomainen ryhtyy mahdollista lain rikkomista koskevaa alustavaa selvitystä tai tutkinnan käynnistämistä varten, katkaisee 61 §:ssä tarkoitetut vanhentumisajat. Vanhentumisaika katkeaa sinä päivänä, jona Romanian kilpailuviranomaisen päätös annetaan tiedoksi vähintään yhdelle rikkomiseen osallistuneista talouden toimijoista tai talouden toimijoiden yhteenliittymistä.

(2) Toimia, joihin Romanian kilpailuviranomainen voi ryhtyä ja jotka katkaisevat vanhentumisajan, ovat lähinnä seuraavat:

a) kirjalliset tietopyynnöt

b) Romanian kilpailuviranomaisen johtajan päätös käynnistää tutkinta

c) tuomioistuinmenettelyn vireillepano.

(3) Vanhentumisajan katkeaminen koskee kaikkia rikkomiseen osallistuneita talouden toimijoita tai talouden toimijoiden yhteenliittymiä.

(4) Jos vanhentumisaika katkeaa, uusi kestoltaan vastaava vanhentumisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona Romanian kilpailuviranomainen ryhtyy johonkin 2 momentissa tarkoitetuista toimista. Vanhentumisaika päättyy viimeistään sinä päivänä, jona kyseiseen rikkomiseen sovellettavaan vanhentumisaikaan nähden kaksinkertainen aika päättyy ilman, että Romanian kilpailuviranomainen on määrännyt mitään tässä laissa säädetyistä seuraamuksista.”

9 Kilpailulain nro 21/1996, sellaisena kuin se on muutettuna kiireellisenä annetulla hallituksen asetuksella nro 31/2015 (jäljempänä muutettu kilpailulaki), 64 §:ssä, jolla korvattiin kilpailulain 62 §, säädetään seuraavaa:

”(1) Mikä tahansa toimi, johon Romanian kilpailuviranomainen ryhtyy mahdollista lain rikkomista koskevaa alustavaa selvitystä tai lain rikkomista koskevan menettelyn aloittamista varten, katkaisee 63 §:ssä [(entinen 61 §)] tarkoitetut vanhentumisajat. Vanhentumisaika katkeaa sinä päivänä, jona Romanian kilpailuviranomaisen päätös annetaan tiedoksi vähintään yhdelle rikkomiseen osallistuneista talouden toimijoista tai talouden toimijoiden yhteenliittymistä.

(2) Toimia, joihin Romanian kilpailuviranomainen voi ryhtyä ja jotka katkaisevat vanhentumisajan, ovat lähinnä seuraavat:

a) kirjalliset tietopyynnöt

b) Romanian kilpailuviranomaisen johtajan päätös käynnistää tutkinta

c) tarkastuksen suorittaminen

d) tutkintaraportin tiedoksiantaminen.

(3) Vanhentumisajan katkeaminen koskee kaikkia rikkomiseen osallistuneita talouden toimijoita tai talouden toimijoiden yhteenliittymiä.

(4) Jos vanhentumisaika katkeaa, uusi kestoltaan vastaava vanhentumisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona Romanian kilpailuviranomainen ryhtyy johonkin 2 momentissa tarkoitetuista toimista. Vanhentumisaika päättyy viimeistään sinä päivänä, jona kyseiseen rikkomiseen sovellettavaan vanhentumisaikaan nähden kaksinkertainen aika päättyy ilman, että Romanian kilpailuviranomainen on määrännyt mitään tässä laissa säädetyistä seuraamuksista.

(5) Seuraamusten määräämistä koskeva vanhentumisaika keskeytyy koko siksi ajaksi, kun Romanian kilpailuviranomaisen päätös on tuomioistuimessa vireillä olevan menettelyn kohteena.”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

10 Romanian kilpailuviranomainen käynnisti 7.9.2009 tekemällään päätöksellä viran puolesta elintarvikkeiden vähittäismarkkinoilla tutkimuksia, jotka kohdistuivat useisiin talouden toimijoihin ja näiden toimittajiin, joihin Whiteland kuului, selvittääkseen, olivatko nämä yritykset rikkoneet kilpailuoikeuden sääntöjä. Nämä eri tutkimukset yhdistettiin 18.7.2012.

11 Romanian kilpailuviranomainen antoi 12.8.2014 tutkintakertomuksensa tiedoksi Whitelandille. Kyseisessä viranomaisessa järjestettiin 23.10.2014 kuuleminen täysistunnossa.

12 Kokouksensa jälkeen Romanian kilpailuviranomainen laati 9.12.2014 päätöksestä pöytäkirjan, jossa todettiin, että tutkimusten kohteena olevat yritykset olivat rikkoneet kansallisen kilpailuoikeuden sääntöjä ja SEUT 101 artiklaa. Niitä moitittiin nimittäin siitä, että ne olivat tehneet vuosina 2006–2009 kilpailua rajoittavia sopimuksia vääristääkseen ja rajoittaakseen kilpailua merkityksellisillä markkinoilla vahvistamalla toimittajien tuotteiden myynti- ja jälleenmyyntihintoja.

13 Romanian kilpailuviranomainen määräsi 14.4.2015 antamallaan päätöksellä nro 13 kyseisille yrityksille sakkoja (jäljempänä päätös 13/2015). Whitelandille määrätyn sakon määräksi vahvistettiin 2 324 484 Romanian leuta (RON) (noin 513 000 euroa), joka vastasi 0,55 prosenttia vuoden 2013 liikevaihdosta.

14 Whiteland nosti päätöksestä 13/2015 kumoamiskanteen Curtea de Apel Bucureștissa (Bukarestin ylioikeus, Romania) siltä osin kuin päätös koski sitä.

15 Whiteland vetosi kanteensa tueksi muun muassa siihen, että Romanian kilpailuviranomaisen toimivaltaan määrätä sille seuraamus sovelletaan kilpailulain 61 §:n 1 momentissa tarkoitettua viiden vuoden vanhentumisaikaa ja että nyt käsiteltävässä asiassa vanhentumisaika oli jo päättynyt, kun kyseinen kansallinen viranomainen antoi päätöksen 13/2015.

16 Curtea de Apel București hyväksyi 19.1.2016 antamallaan tuomiolla Whitelandin kanteen ja kumosi päätöksen 13/2015 kyseistä yhtiötä koskevilta osin.

17 Todettuaan, että vanhentumisaika oli alkanut kulua 15.7.2009, jolloin rikkominen, josta Whitelandia moititaan, oli päättynyt, kyseinen tuomioistuin katsoi nimittäin, että 7.9.2009 tehty tutkinnan aloittamispäätös oli katkaissut vanhentumisajan ja että siitä oli alkanut kulua uusi vanhentumisaika, joka päättyi 7.9.2014, mistä syystä vanhentumisaika oli jo päättynyt, kun Romanian kilpailuviranomainen antoi 14.4.2015 päätöksen 13/2015.

18 Kyseinen tuomioistuin hylkäsi Romanian kilpailuviranomaisen väitteen, jonka mukaan Whitelandin kilpailua rajoittavaa sopimusta oli jatkettu lisäsopimuksella 31.12.2009 saakka, muun muassa siitä syystä, että kilpailuviranomainen oli itse todennut päätöksessä 13/2015, että Whitelandin viimeinen kilpailua rajoittava toimi toteutettiin 15.7.2009.

19 Lopuksi kyseinen tuomioistuin täsmensi, että vanhentumisaikoja sääntelevien kansallisten sääntöjen suppean tulkinnan mukaan Romanian kilpailuviranomaisen tutkinnan aloittamispäätöksen jälkeen toteuttamilla toimenpiteillä ei voitu katkaista uutta vanhentumisaikaa ja että kyseinen päätös on näin ollen tämän viranomaisen viimeinen toimi, jolla voidaan katkaista vanhentumisaika. Mainitun tuomioistuimen mukaan asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3 kohtaa sovelletaan vain komissioon eikä siinä säännellä kansallisten kilpailuviranomaisten suorittamaan sakkojen määräämiseen sovellettavia vanhentumisaikoja.

20 Romanian kilpailuviranomainen valitti 19.1.2016 Înalta Curte de Casație și Justiției (ylin tuomioistuin, Romania) Curtea de Apel Bucureștin tuomiosta.

21 Kilpailuviranomainen totesi lähinnä, että toisin kuin Curtea de Apel București katsoi, vanhentumisaika katkeaa kaikilla rikkomista koskevaan menettelyyn liittyvillä menettelytoimenpiteillä. Lisäksi tulkinta, jonka mukaan tutkinnan aloittamispäätös on viimeinen vanhentumisajan katkaiseva toimi, johtaisi siihen, ettei kansallista kilpailuoikeutta ja unionin oikeuden kilpailusääntöjä sovellettaisi yhtenäisesti, koska toisin kuin kilpailulaissa, asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3 kohdassa säädetään, että vanhentumisajan katkaisevia toimia ovat muun muassa toimet rikkomista koskevan menettelyn aloittamiseksi.

22 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa aluksi, että vaikka muutetussa kilpailulaissa säädetään vastedes, että mikä tahansa toimi, johon Romanian kilpailuviranomainen ryhtyy kilpailuoikeuden rikkomista koskevaa alustavaa selvitystä tai kilpailuoikeuden rikkomista koskevan menettelyn aloittamista varten, katkaisee vanhentumisajat, pääasiaan ajallisesti sovellettava laki on kilpailulaki.

23 Kyseinen tuomioistuin tiedustelee näin ollen, onko Curtea de Apel Bucureștin esittämä kilpailulain suppea tulkinta, jonka mukaan ainoastaan Romanian kilpailuviranomaisen toteuttamat toimet alustavaa selvitystä tai tutkinnan käynnistämistä varten katkaisevat vanhentumisajan, yhteensopiva SEU 4 artiklan 3 kohdan, SEUT 101 artiklan ja tehokkuusperiaatteen kanssa ja johtaako tällainen suppea tulkinta kyseisestä kansallisesta laista siihen, ettei kilpailuoikeuden säännöksiä sovelleta yhtenäisellä tavalla.

24 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että kansallisella tasolla on olemassa kaksi oikeuskäytännössä omaksuttua suuntausta, joista ensimmäinen puoltaa vanhentumisaikoja sääntelevien kansallisten sääntöjen suppeaa tulkintaa ja joista jälkimmäisen mukaan mainittuja sääntöjä on tulkittava joustavasti.

25 Näistä kahdesta oikeuskäytännön suuntauksesta ensimmäisen mukaan asetuksen N:o 1/2003 25 artikla koskee ainoastaan komissiolle annettua toimivaltaa määrätä seuraamuksia unionin kilpailuoikeuden sääntöjen rikkomisesta, eikä sitä näin ollen voida soveltaa kyseiseen kilpailuviranomaiseen. Jälkimmäisen suuntauksen mukaan asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan ja vanhentumisaikoja koskevien kansallisten oikeussääntöjen on sen sijaan vastattava toisiaan, kun otetaan huomioon unionin oikeussääntöjen ja kansallisten sääntöjen johdonmukaisuuden vaatimus erityisesti silloin, kun vanhentumisaikoja koskevilla kansallisilla säännöksillä pannaan täytäntöön unionin kilpailuoikeudellinen säännöstö.

26 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin päättelee tästä, että sen tehtävänä on selvittää lopullisesti, onko Curtea de Appel Bucureștin esittämä kilpailulain 61 §:n ja 62 §:n suppea tulkinta hyväksyttävä vai onko kansallisia säännöksiä tulkittava SEU 4 artiklan 3 kohdan ja SEUT 101 artiklan 1 kohdan nojalla laajemmin ja unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti.

27 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin huomauttaa tässä yhteydessä, ettei asetuksessa N:o 1/2003 säännellä vanhentumisaikoja kansallisten kilpailuviranomaisten suorittamille sakkojen määräämisille ja että silloin, kun unioni ei ole antanut asiaa koskevia säännöksiä, kunkin jäsenvaltion asiana on sisäisessä oikeusjärjestyksessään määrittää toimivaltaiset tuomioistuimet ja antaa menettelysäännöt sellaisia oikeussuojakeinoja varten, joilla pyritään turvaamaan unionin oikeuteen perustuvat yksityisten oikeudet.

28 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa kuitenkin, etteivät kansalliset säännöstöt saa haitata kansallisten kilpailuviranomaisten toteuttamaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan tehokasta soveltamista.

29 Înalta Curte de Casație și Justiție on näin ollen päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

”Onko SEU 4 artiklan 3 kohtaa ja SEUT 101 artiklaa tulkittava siten, että

1) niissä jäsenvaltioiden tuomioistuimet velvoitetaan tulkitsemaan hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevan Romanian kilpailuviranomaisen oikeuden vanhentumista koskevia kansallisia säännöksiä asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3 kohdan mukaisesti ja

2) ne ovat esteenä kansallisen oikeuden säännöksen tulkinnalle, jonka mukaan vanhentumisen katkaisevalla toimenpiteellä tarkoitetaan ainoastaan kilpailuoikeuden vastaista toimintaa koskevan tutkinnan virallista käynnistämistoimenpidettä ilman, että myöhemmät kyseistä tutkintaa varten tehdyt toimet kuuluvat samojen vanhentumisen katkaisevien tointen piiriin?”

Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

Ensimmäinen kysymys

30 Aluksi on muistutettava, että vaikka tietyillä unionin johdetun oikeuden toimilla, kuten puitepäätöksillä, ja tietyissä olosuhteissa direktiiveillä ei ole välitöntä oikeusvaikutusta, kansallisilla tuomioistuimilla on kuitenkin niiden sitovan luonteen vuoksi velvollisuus tulkita kansallista oikeutta niiden mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 13.11.1990, Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, 6 ja 8 kohta ja tuomio 8.11.2016, Ognyanov, C-554/14, EU:C:2016:835, 58 kohta).

31 SEUT 288 artiklan toisen kohdan mukaan unionin asetusta sen sijaan sovelletaan sellaisenaan kaikissa jäsenvaltioissa. Vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEU 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn yhteistyöperiaatteen mukaisesti kaikkien kansallisten tuomioistuinten velvollisuutena on niiden toimivaltaan kuuluvissa asioissa jäsenvaltion elimen ominaisuudessa soveltaa välittömästi sovellettavissa olevaa unionin oikeutta kokonaisuudessaan ja suojata unionin oikeudessa yksityisille annettuja oikeuksia ja jättää soveltamatta kaikkia sellaisia kansallisia oikeussääntöjä, jotka mahdollisesti ovat ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, riippumatta siitä, onko nämä kansalliset oikeussäännöt annettu aikaisemmin vai myöhemmin kuin kyseinen unionin oikeussääntö (tuomio 8.9.2010, Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, 55 kohta).

32 Näin ollen asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3 kohdan, jonka mukaan kaikki komission tai jäsenvaltion kilpailuviranomaisen suorittamat toimet rikkomisen tutkinnan tai rikkomista koskevan menettelyn aloittamiseksi katkaisevat sakkojen ja uhkasakkojen määräämiseen sovellettavan vanhentumisajan, mahdollinen merkitys tässä ennakkoratkaisumenettelyssä riippuu yksinomaan siitä, sovelletaanko kyseistä säännöstä pääasian tosiseikkoihin.

33 Niinpä on katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä kysymyksellään lähinnä, onko unionin oikeutta tulkittava siten, että kansallisten tuomioistuinten on sovellettava asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3 kohtaa vanhentumiseen, jota sovelletaan kansallisen kilpailuviranomaisen toimivaltaan määrätä seuraamuksia unionin kilpailuoikeuden rikkomisista.

34 Tässä yhteydessä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin oikeuden säännöksen tulkinnassa on silloin, kun säännöksen sanamuodossa ei nimenomaisesti rajata sen soveltamisalaa, kuten on asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3 kohdan tapauksessa, otettava huomioon säännöksen asiayhteys ja sillä säännöstöllä tavoitellut päämäärät, jonka osa säännös on (ks. vastaavasti tuomio 14.5.2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 113 kohta).

35 Asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3 kohdan asiayhteydestä on muistutettava, että kyseisen asetuksen 25 artiklan 1 kohdassa asetetaan komission toimivallalle määrätä sakkoja ja uhkasakkoja kilpailuoikeuden säännösten rikkomisesta viiden vuoden vanhentumisaika (ks. vastaavasti tuomio 29.3.2011, ThyssenKrupp Nirosta v. komissio, C-352/09 P, EU:C:2011:191, 166 kohta).

36 Koska asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 1 kohdan sanamuodossa viitataan yksinomaan komissiolle kyseisen asetuksen 23 ja 24 artiklassa annettuun toimivaltaan ja koska viimeksi mainituissa artikloissa säännellään ainoastaan komission toimivaltaa seuraamusten osalta, mainitun asetuksen 25 artiklan 3 kohdan asiayhteydestä ei seuraa, että kyseistä säännöstä sovellettaisiin kansallisiin kilpailuviranomaisiin.

37 Lisäksi on niin, kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 50 ja 51 kohdassa, että unionin kilpailuoikeuden sääntöjen täytäntöönpanoa koskevassa hajautetussa järjestelmässä, jossa kansalliset kilpailuviranomaiset soveltavat suoraan näitä sääntöjä, vanhentumissääntöjen määrittäminen näiden viranomaisten suorittaman seuraamusten määräämisen osalta kuuluu jäsenvaltioille, kunhan

vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteita noudatetaan. Tässä yhteydessä mainittuihin viranomaisiin sovelletaan kansallisia vanhentumissääntöjä, jolloin niihin ei ole lähtökohtaisesti tarpeen soveltaa unionin tasolla säädettyjä ja komissioon sovellettavia vanhentumissääntöjä.

38 Asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3 kohdan tarkoituksesta on todettava, että kyseisen asetuksen 25 artiklan tarkoituksena on ottaa käyttöön säännöstö määräajoista, joiden kuluessa komissiolla on oikeus oikeusvarmuuden perustavanlaatuista vaatimusta loukkaamatta määrätä sakkoja ja uhkasakkoja unionin kilpailusääntöjen soveltamismenettelyjen kohteina oleville yrityksille.

39 Näin ollen on katsottava, ettei asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3 kohdassa säädetä vanhentumissäännöistä, jotka koskevat kansallisten kilpailuviranomaisten toimivaltaa seuraamusten määräämisessä.

40 Nyt käsiteltävässä asiassa pääasia koskee vanhentumissääntöjä, joita sovelletaan tällaiseen kansalliseen kilpailuviranomaiseen, jolla on toimivalta määrätä seuraamuksia kilpailusääntöjen rikkomisesta, muun muassa unionin kilpailuoikeuden sääntöjen rikkomisesta, mistä syystä asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3 kohtaa ei voida soveltaa tässä asiassa.

41 Edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen kysymykseen on vastattava, että unionin oikeutta on tulkittava siten, ettei kansallisilla tuomioistuimilla ole velvollisuutta soveltaa asetuksen N:o 1/2003 25 artiklan 3 kohtaa vanhentumiseen, jota sovelletaan kansallisen kilpailuviranomaisen toimivaltaan määrätä seuraamuksia unionin kilpailuoikeuden rikkomisista.

Toinen kysymys

42 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella kysymyksellään lähinnä, onko SEU 4 artiklan 3 kohtaa ja SEUT 101 artiklaa, luettuina tehokkuusperiaatteen valossa, tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, sellaisena kuin toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet ovat sitä tulkinneet, jonka mukaan unionin kilpailuoikeuden sääntöjen rikkomiseen liittyvä tutkinnan aloittamista koskeva kansallisen kilpailuviranomaisen päätös on kyseisen viranomaisen viimeinen toimi, jolla voidaan katkaista vanhentumisaika, jota sovelletaan tämän viranomaisen toimivaltaan määrätä seuraamuksia, eikä myöhemmällä menettelyyn tai tutkintaan liittyvällä toimella voida katkaista tätä määräaikaa.

43 Aluksi on todettava, ettei kilpailua koskevissa EUT-sopimuksen määräyksissä määrätä eikä asetuksen N:o 1/2003 säännöksissä säädetä – kuten ensimmäiseen ennakkoratkaisukysymykseen annetusta vastauksesta ilmenee – vanhentumissäännöistä, jotka koskevat kansallisten kilpailuviranomaisten joko unionin oikeuden tai kansallisen oikeuden nojalla suorittamaa seuraamusten määräämistä.

44 Lisäksi asetuksen N:o 1/2003 35 artiklan 1 kohdassa täsmennetään nimenomaisesti, että kunkin jäsenvaltion on toteutettava tarvittavat toimenpiteet kansallisten kilpailuviranomaisten valtuuttamiseksi soveltamaan SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa.

45 Silloin kun asiaa koskevaa unionin oikeuden sitovaa säännöstöä ei ole annettu, jäsenvaltioiden asiana on täten vahvistaa kansalliset vanhentumisäännöt, jotka koskevat kansallisten kilpailuviranomaisten suorittamaa seuraamusten määräämistä, mukaan lukien vanhentumisajan keskeyttämistä ja/tai katkaisemista koskevat yksityiskohtaiset säännöt, ja soveltaa näitä sääntöjä (ks. analogisesti tuomio 14.6.2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, 23 kohta).

46 Kuten julkisasiamies korosti ratkaisuehdotuksensa 49 kohdassa, on kuitenkin niin, että vaikka kyseisten sääntöjen vahvistaminen ja soveltaminen kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, niiden on tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta ja erityisesti tehokkuusperiaatetta. Ne eivät siis saa tehdä unionin oikeuden täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi,

ja niiden on nimenomaan kilpailuoikeuden alalla huolehdittava siitä, ettei niiden vahvistamilla tai soveltamilla säännöillä haitata SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan tehokasta soveltamista (ks. vastaavasti tuomio 14.6.2011, Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, 24 kohta). Asetuksen N:o 1/2003 35 artiklan 1 kohdan mukaisesti nimettyjen viranomaisten on nimittäin varmistettava, että kyseisiä artikloja sovelletaan tehokkaasti yleisen edun mukaisesti (tuomio 7.12.2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, 56 kohta).

47 Lisäksi on todettava, että SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltiot eivät saa haitata kansallisella lainsäädännöllään unionin oikeuden täysimääräistä ja yhdenmukaista soveltamista eivätkä ne saa toteuttaa tai pitää voimassa toimenpiteitä, jotka ovat omiaan poistamaan yrityksiin sovellettavien kilpailusääntöjen tehokkaan vaikutuksen (ks. vastaavasti tuomio 19.3.1992, Batista Morais, C-60/91, EU:C:1992:140, 11 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

48 Oikeusvarmuutta edistävien kohtuullisten määräaikojen asettaminen kansallisten kilpailuviranomaisten toimivallalle määrätä seuraamuksia, millä suojellaan samalla asianomaisia yrityksiä ja kyseisiä viranomaisia, on kuitenkin unionin oikeuden mukaista. Tällaiset määräajat eivät nimittäin tee unionin oikeuden täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (ks. analogisesti tuomio 17.11.2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, 41 kohta).

49 Näin ollen kansalliset säännöt, joissa vahvistetaan vanhentumisajat, on laadittava siten, että saadaan aikaan tasapaino yhtäältä niiden tavoitteiden, jotka koskevat oikeusvarmuuden takaamista ja asioiden kohtuullisen käsittelyajan varmistamista, jotka molemmat ovat unionin oikeuden yleisiä periaatteita, ja toisaalta SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan tosiasiallisen ja tehokkaan täytäntöönpanon välillä, jotta noudatettaisiin yleisen edun mukaista tavoitetta pyrkiä estämään se, että sisämarkkinoiden toiminta vääristyy kilpailua rajoittavilla sopimuksilla tai menettelytavoilla.

50 Sen määrittämiseksi, muodostetaanko kansallisella vanhentumisjärjestelmällä tällainen tasapaino, on otettava huomioon kyseisen järjestelmän kaikki tekijät (ks. analogisesti tuomio 28.3.2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, 45 kohta), joihin voivat kuulua muun muassa ajankohta, josta vanhentumisaika alkaa kulua, vanhentumisajan pituus sekä tarkemmat säännöt vanhentumisajan keskeyttämiseksi tai katkaisemiseksi.

51 On myös otettava huomioon kilpailuoikeudellisten asioiden erityispiirteet ja erityisesti se, että nämä asiat edellyttävät lähtökohtaisesti monitahoista tosiseikkojen ja taloudellisten seikkojen analysointia (ks. analogisesti tuomio 28.3.2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, 46 kohta).

52 Näin ollen kansallinen säännöstö, jossa vahvistetaan ajankohta, josta vanhentumisaika alkaa kulua, vanhentumisajan pituus sekä tarkemmat säännöt vanhentumisajan keskeyttämiseksi tai katkaisemiseksi, on mukautettava kilpailuoikeuden erityispiirteisiin ja tavoitteisiin, joita on asianomaisten henkilöiden toteuttamalla kilpailusääntöjen täytäntöönpanolla, jotta ei heikennetä unionin kilpailuoikeuden sääntöjen täysimääräistä tehokkuutta (ks. analogisesti tuomio 28.3.2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, 47 kohta).

53 Kansallinen vanhentumisjärjestelmä, joka ominaispiirteidensä vuoksi on järjestelmällisesti esteenä tehokkaiden ja varoittavien seuraamusten määräämiselle unionin kilpailuoikeuden rikkomisista, on omiaan tekemään unionin kilpailuoikeuden sääntöjen soveltamisen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (ks. analogisesti tuomio 17.1.2019, Dzivev ym., C-310/16, EU:C:2019:30, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

54 Nyt käsiteltävässä asiassa pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä säädetään, että kilpailuoikeuden rikkomisesta määrättäviä seuraamuksia koskeva vanhentumisaika on viisi vuotta, että vanhentumisaika alkaa kulua rikkomisen päättymisen ajankohdasta, että tietyt kansallisen

kilpailuviranomaisen toimet voivat katkaista vanhentumisajan ja että vanhentumisaika päättyy viimeistään ajankohtana, jona rikkomiseen sovellettavan kahden vanhentumisajan pituinen aika päättyy ilman seuraamusta.

55 Lisäksi ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että pääasian tosiseikkojen tapahtuma-aikaan sovellettavia vanhentumisaikoja koskevien kansallisten sääntöjen suppean tulkinnan mukaan, joka on osittain hyväksytty kansallisessa oikeuskäytännössä ja jonka muun muassa Curtea de Apel București on hyväksynyt pääasiassa, tutkinnan aloittamispäätös kilpailuoikeuden sääntöjen rikkomisen tutkimiseksi tai päätös aloittaa kilpailuoikeuden sääntöjen rikkomista koskeva menettely on kansallisen kilpailuviranomaisen viimeinen toimi, jolla voidaan katkaista vanhentumisaika, joka koskee kyseisen viranomaisen toimivaltaa määrätä seuraamuksia, eikä muilla myöhemmillä kilpailusääntöjen rikkomisen tutkintaan tai sitä koskevaan menettelyyn liittyvillä toimilla voida enää katkaista tätä määräaikaa, vaikka tällaisten toimien toteuttaminen merkitsisi tärkeää vaihetta tutkinnassa ja ilmentäisi kilpailuviranomaisen tahtoa selvittää rikkominen ja määrätä siitä seuraamuksia.

56 Tällainen kansallisen säännöstön suppea tulkinta, jossa kielletään ehdottomasti vanhentumisajan katkaiseminen myöhemmin tutkinnan yhteydessä toteutetuilla toimilla, on omiaan vaarantamaan sen, että kansalliset kilpailuviranomaiset panevat tosiasiallisesti täytäntöön unionin kilpailuoikeuden sääntöjä, koska tällainen tulkinta voisi merkitä systeemistä riskiä siitä, että unionin kilpailuoikeuden rikkomisen muodostavat teot jäävät rankaisematta. Tältä osin on muistutettava, kuten tämän tuomion 51 kohdassa on korostettu, että unionin kilpailuoikeuden alaan kuuluvat asiat edellyttävät lähtökohtaisesti monitahoista tosiseikkojen ja taloudellisten seikkojen analysointia. Näin ollen tällaiset toimet, jotka välttämättä pidentävät menettelyn kestoa, voivat osoittautua välttämättömiksi monissa erittäin monimutkaisissa tapauksissa.

57 Kansallisen tuomioistuimen on tehokkuusperiaatteen valossa tarkastettava, sisältyykö tämän tuomion 55 kohdassa tarkoitettuun pääasiassa kyseessä olevan kansallisen vanhentumisjärjestelmän tulkintaan, kun otetaan huomioon kaikki pääasiassa kyseessä olevan kansallisen vanhentumisjärjestelmän osatekijät, systeeminen riski siitä, että tällaisen rikkomisen muodostavat teot jäävät rankaisematta.

58 Mikäli tällainen olisi tilanne, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen olisi lähtökohtaisesti ilman, että sen olisi odotettava kyseessä olevan kansallisen säännöstön muuttamista lainsäädäntöteitse tai muussa perustuslaissa säädetyssä menettelyssä, annettava tämän tuomion 47 kohdassa tarkoitetuille velvollisuuksille täysi vaikutus tulkitsemalla tätä säännöstöä mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden ja etenkin unionin kilpailuoikeuden sääntöjen valossa, sellaisina kuin unionin tuomioistuin on näitä sääntöjä tulkinnut muun muassa tämän tuomion 56 kohdassa, tai jättämällä tarvittaessa soveltamatta tätä säännöstöä (ks. analogisesti tuomio 5.6.2018, Kolev ym., C-612/15, EU:C:2018:392, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

59 Nyt käsiteltävässä asiassa on niin, että vaikka muutetussa kilpailulaissa säädetään vastedes, että kaikki Romanian kilpailuviranomaisen toimet kilpailuoikeuden rikkomista koskevaa alustavaa selvitystä tai kilpailuoikeuden rikkomista koskevan menettelyn aloittamista varten katkaisevat vanhentumisajat, ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, ettei kyseistä lakia sovelleta ajallisesti pääasiaan ja että siihen sovelletaan edelleen kilpailulakia.

60 Kansallisen tuomioistuimen tehtävänä on ottamalla huomioon kansallinen oikeus kokonaisuudessaan ja soveltamalla siinä hyväksyttyjä tulkintatapoja tulkita pääasiassa kyseessä olevia kansallisia säännöksiä niin pitkälti kuin mahdollista unionin oikeuden ja erityisesti SEUT 101 artiklan sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 11.1.2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, 68 kohta ja tuomio 13.7.2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, 43 kohta).

61 Kansallisen oikeuden yhdenmukaisen tulkinnan periaate, jonka mukaan kansallisen tuomioistuimen on tulkittava kansallista oikeutta mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden vaatimusten mukaisesti, on erottamaton osa perussopimuksilla luotua järjestelmää, sillä näin kansallinen tuomioistuin voi

toimivaltansa rajoissa varmistaa unionin oikeuden täyden tehokkuuden, kun se ratkaisee käsiteltäväkseen saatetun asian (tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus), C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 159 kohta).

62 Kansallisen oikeuden yhdenmukaisen tulkinnan periaatteella on tosin tietyt rajat. Kansallisen tuomioistuimen velvollisuutta tukeutua unionin oikeuden sisältöön, kun se tulkitsee ja soveltaa asiaan liittyviä kansallisen oikeuden säännöksiä, rajoittavat siten yleiset oikeusperiaatteet, mukaan lukien oikeusvarmuuden periaate, eikä kyseinen velvollisuus voi olla perustana kansallisen oikeuden contra legem -tulkinnalle (ks. vastaavasti tuomio 13.7.2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, 44 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

63 Kysymys siitä, onko kansallisen oikeuden säännös jätettävä soveltamatta siltä osin kuin se on ristiriidassa unionin oikeuden kanssa, tulee esiin vain, jos tätä säännöstä ei ole mahdollista tulkita unionin oikeuden mukaisesti (tuomio 7.8.2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, 41 kohta).

64 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että tällainen tulkinta vaikuttaa mahdolliselta, mikä ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin tarkistettava lopullisesti. Koska on niin, kuten tämän tuomion 24 kohdassa on todettu, että kyseinen tuomioistuin on itse todennut, että kansallisella tasolla on olemassa kaksi oikeuskäytännön suuntausta, joista ensimmäinen puoltaa vanhentumisaikoja sääntelevien kansallisten sääntöjen suppeaa tulkintaa ja jälkimmäinen suosii mainittujen sääntöjen joustavaa tulkintaa, tästä seuraa nimittäin, että mainitulla tuomioistuimella on riittävän laaja harkintavalta sen tulkinnan osalta, jonka se voi antaa pääasiassa kyseessä oleville kansallisille säännöksille.

65 Edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että SEU 4 artiklan 3 kohtaa ja SEUT 101 artiklaa, luettuina tehokkuusperiaatteen valossa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, sellaisena kuin toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet ovat sitä tulkinneet, jonka mukaan unionin kilpailuoikeuden sääntöjen rikkomiseen liittyvä tutkinnan aloittamista koskeva kansallisen kilpailuviranomaisen päätös on kyseisen viranomaisen viimeinen toimi, jolla voidaan katkaista vanhentumisaika, jota sovelletaan tämän viranomaisen toimivaltaan määrätä seuraamuksia, eikä myöhemmällä menettelyyn tai tutkintaan liittyvällä toimella voida katkaista tätä määräaikaa, silloin kun kaikkien kyseessä olevan vanhentumisjärjestelmän osatekijöiden perusteella ilmenee, että tällainen vanhentumisajan katkaisemisen poissulkeminen merkitsee systeemistä riskiä siitä, että unionin kilpailuoikeuden sääntöjen rikkomisen muodostavat teot jäävät rankaisematta, mikä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä tarkistaa.

Oikeudenkäyntikulut

66 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

1) Unionin oikeutta on tulkittava siten, ettei kansallisilla tuomioistuimilla ole velvollisuutta soveltaa [SEUT 101] ja [SEUT 102] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 25 artiklan 3 kohtaa vanhentumiseen, jota sovelletaan kansallisen kilpailuviranomaisen toimivaltaan määrätä seuraamuksia unionin kilpailuoikeuden rikkomisista.

2) **SEU 4 artiklan 3 kohtaa ja SEUT 101 artiklaa, luettuina tehokkuusperiaatteen valossa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, sellaisena kuin toimivaltaiset kansalliset tuomioistuimet ovat sitä tulkinneet, jonka mukaan unionin kilpailuoikeuden sääntöjen rikkomiseen liittyvä tutkinnan aloittamista koskeva kansallisen kilpailuviranomaisen päätös on kyseisen viranomaisen viimeinen toimi, jolla voidaan katkaista vanhentumisaika, jota sovelletaan tämän viranomaisen toimivaltaan määrätä seuraamuksia, eikä myöhemmällä menettelyyn tai tutkintaan liittyvällä toimella voida katkaista tätä määräaikaa, silloin kun kaikkien kyseessä olevan vanhentumisjärjestelmän osatekijöiden perusteella ilmenee, että tällainen vanhentumisajan katkaisemisen poissulkeminen merkitsee systeemistä riskiä siitä, että unionin kilpailuoikeuden sääntöjen rikkomisen muodostavat teot jäävät rankaisematta, mikä on ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä tarkistaa.**

Allekirjoitukset