



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

21 januari 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Mededinging – Sancties die worden opgelegd door de nationale mededingingsautoriteit – Verjaringstermijn – Handelingen tot stuiting van de verjaringstermijn – Nationale regeling die de mogelijkheid uitsluit dat na de instelling van een onderzoek de nieuwe verjaringstermijn wordt gestuit door een verdere vervolgings- of onderzoekshandeling – Beginsel van conforme uitlegging – Verordening (EG) nr. 1/2003 – Artikel 25, lid 3 – Toepassingsgebied – Artikel 4, lid 3, VEU – Artikel 101 VWEU – Doeltreffendheidsbeginsel”

In zaak C-308/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Înalță Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië) bij beslissing van 14 februari 2019, ingekomen bij het Hof op 15 april 2019, in de procedure

Consiliul Concurenței

tegen

Whiteland Import Export SRL,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev (rapporteur), kamerpresident, K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend rechter van de Tweede kamer, A. Kumin, T. von Danwitz en P. G. Xuereb, rechters,

advocaat-generaal: G. Pitruzzella,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Consiliu Concurenței, vertegenwoordigd door B. Chirițoiu, C. Butacu, I. Dăscuțu en C. Pântea als gemachtigden,

* Procestaal: Roemeens.

- Whiteland Import Export SRL, vertegenwoordigd door D. Schroeder, Rechtsanwalt,
- de Roemeense regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door C.-R. Canțăr, O.-C. Ichim en A. Rotăreanu, vervolgens door E. Gane, O.-C. Ichim en A. Rotăreanu als gemachtigden,
- de Luxemburgse regering, aanvankelijk vertegenwoordigd door T. Uri en C. Schiltz, vervolgens door T. Uri als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door G. Meessen en I. Rogalski als gemachtigden,
- de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door C. Simpson, I. O. Vilhjálmssdóttir en C. Zatschler als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 september 2020,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 4, lid 3, VEU, artikel 101 VWEU en artikel 25, lid 3, van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen [101 en 102 VWEU] (PB 2003, L 1, blz. 1).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen de Consiliu Concurenței (mededingingsautoriteit, Roemenië) en Whiteland Import Export SRL (hierna: „Whiteland”) over een besluit waarbij aan die onderneming een geldboete is opgelegd wegens inbreuk op de mededingingsregels.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Artikel 23 van verordening nr. 1/2003 voorziet in de mogelijkheid voor de Europese Commissie om aan ondernemingen en ondernemersverenigingen geldboeten op te leggen wanneer zij inbreuk maken op het mededingingsrecht van de Unie. Artikel 24 van deze verordening machtigt de Commissie om deze ondernemingen en ondernemersverenigingen dwangsommen op te leggen, met name om hen te dwingen een einde te maken aan dergelijke inbreuken.
- 4 In artikel 25, leden 1 en 3, van die verordening is bepaald:
 - „1. De bevoegdheid van de Commissie overeenkomstig de artikelen 23 en 24 verjaart
 - a) na drie jaar bij inbreuken op de bepalingen betreffende het inwinnen van inlichtingen en het verrichten van inspecties;
 - b) na vijf jaar bij de overige inbreuken.

[...]

3. De verjaring ter zake van de oplegging van geldboeten en dwangsommen wordt gestuit door elke handeling van de Commissie of van de mededingingsautoriteit van een lidstaat ter instructie of vervolging van de inbreuk. De stuiting van de verjaring treedt in op de dag waarop van de handeling kennis wordt gegeven aan ten minste één onderneming of ondernemersvereniging die aan de inbreuk heeft deelgenomen. Handelingen die de verjaring stuiten, zijn met name:

- a) een schriftelijk verzoek om inlichtingen van de Commissie of de mededingingsautoriteit van een lidstaat;
- b) een door de Commissie of de mededingingsautoriteit van een lidstaat aan haar functionarissen verstrekte schriftelijke opdracht tot inspectie;
- c) de inleiding van een procedure door de Commissie of de mededingingsautoriteit van een lidstaat;
- d) de mededeling van punten van bezwaar door de Commissie of door de mededingingsautoriteit van een lidstaat.”

5 Artikel 35, lid 1, van deze verordening bepaalt:

„De lidstaten wijzen de mededingingsautoriteit of -autoriteiten die bevoegd is (zijn) de artikelen [101 en 102 VWEU] toe te passen, zodanig aan dat op afdoende wijze voldaan wordt aan de bepalingen van deze verordening. De maatregelen die nodig zijn om deze instanties de bevoegdheid tot toepassing van voornoemde artikelen toe te kennen, worden vóór 1 mei 2004 getroffen. De aangewezen autoriteiten kunnen rechterlijke instanties zijn.”

Roemeens recht

6 Artikel 5, lid 1, van Lege concurenței nr. 21/1996 (mededingingswet nr. 21/1996) van 10 april 1996 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 88 van 30 april 1996), in de versie die gold vóór de inwerkingtreding van Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (spoedbesluit van de regering nr. 31/2015) (hierna: „mededingingswet”), bepaalt:

„Verboden zijn alle overeenkomsten tussen ondernemingen, alle besluiten van ondernemersverenigingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen van ondernemingen die ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging op de Roemeense markt of een deel daarvan wordt verhinderd, beperkt of vervalst, en met name die welke bestaan in:

- a) het rechtstreeks of zijdelings bepalen van de aan- of verkoopprijzen of van andere contractuele voorwaarden;

[...]”

7 Artikel 61 van deze wet luidt als volgt:

„(1) Het recht van de mededingingsautoriteit om administratieve sancties op te leggen wegens overtreding van de bepalingen van deze wet verjaart:

- a) na drie jaar bij de in de artikelen 51 en 52 bedoelde inbreuken;
- b) na vijf jaar bij de andere in deze wet omschreven inbreuken.

(2) De verjaringstermijn voor de vaststelling van maatregelen door de mededingingsautoriteit gaat in op de dag waarop de inbreuk is beëindigd. In geval van voortdurende of voortgezette inbreuken gaat de verjaringstermijn in op de dag waarop de laatste mededingingsverstoringe handeling of gedraging is beëindigd.”

8 Artikel 62 van die wet bepaalt:

„(1) De in artikel 61 bedoelde verjaring wordt gestuit door elke handeling die de mededingingsautoriteit verricht met het oog op een eerste beoordeling of instelling van onderzoek naar een willekeurige inbreuk op de wet. De stuiting treedt in op de dag waarop van het besluit van de mededingingsautoriteit kennis wordt gegeven aan ten minste één onderneming of ondernemersvereniging die aan de inbreuk heeft deelgenomen.

(2) De maatregelen die door de mededingingsautoriteit kunnen worden vastgesteld en waardoor de verjaring wordt gestuit, zijn hoofdzakelijk de volgende:

- a) schriftelijke verzoeken om inlichtingen;
- b) het besluit van de voorzitter van de mededingingsautoriteit om een onderzoek in te stellen;
- c) inleiding van een gerechtelijke procedure.

(3) De stuiting van de verjaringstermijn geldt voor alle ondernemingen of ondernemersverenigingen die aan de inbreuk hebben deelgenomen.

(4) Wanneer de verjaring wordt gestuit, gaat een nieuwe verjaringstermijn met dezelfde looptijd in op de dag waarop de mededingingsautoriteit een van de in lid 2 vermelde maatregelen heeft vastgesteld. De verjaring treedt ten laatste in op de dag waarop een termijn gelijk aan tweemaal de op de betrokken inbreuk toepasselijke termijn is verstreken zonder dat de mededingingsautoriteit een van de bij deze wet vastgestelde sancties heeft opgelegd.”

9 Artikel 64 van mededingingswet nr. 21/1996, in de versie die voortvloeit uit spoedbesluit van de regering nr. 31/2015 (hierna: „gewijzigde mededingingswet”), dat in de plaats is gekomen van artikel 62 van de mededingingswet, bepaalt:

„(1) De in artikel 63 [voorheen artikel 61] bedoelde verjaring wordt gestuit door elke handeling die de mededingingsautoriteit verricht voor een eerste beoordeling of ter vervolging van een inbreuk op de wet. De stuiting treedt in op de dag waarop van het besluit van de mededingingsautoriteit kennis wordt gegeven aan ten minste één onderneming of ondernemersvereniging die aan de inbreuk heeft deelgenomen.

(2) De maatregelen die door de mededingingsautoriteit kunnen worden vastgesteld en waardoor de verjaring wordt gestuit, zijn hoofdzakelijk de volgende:

- a) schriftelijke verzoeken om inlichtingen;
- b) het besluit van de voorzitter van de mededingingsautoriteit om een onderzoek in te stellen;
- c) inspecties;
- d) kennisgeving van het onderzoeksrapport.

(3) De stuiting van de verjaringstermijn geldt voor alle ondernemingen of ondernemersverenigingen die aan de inbreuk hebben deelgenomen.

(4) Wanneer de verjaring wordt gestuit, gaat een nieuwe verjaringstermijn met dezelfde looptijd in op de dag waarop de mededingingsautoriteit een van de in lid 2 vermelde maatregelen heeft vastgesteld. De verjaring treedt ten laatste in op de dag waarop een termijn gelijk aan tweemaal de op de betrokken inbreuk toepasselijke termijn is verstreken zonder dat de mededingingsautoriteit een van de bij deze wet vastgestelde sancties heeft opgelegd.

(5) De verjaring voor de oplegging van sancties wordt geschorst zolang het besluit van de mededingingsautoriteit het voorwerp vormt van een gerechtelijke procedure.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 10 Bij besluit van 7 september 2009 heeft de mededingingsautoriteit op de detailhandelsmarkt voor levensmiddelen ambtshalve onderzoeken ingesteld tegen verschillende marktdeelnemers en hun leveranciers, waaronder Whiteland, om vast te stellen of deze ondernemingen de mededingingsregels hadden geschonden. Op 18 juli 2012 zijn deze verschillende onderzoeken gevoegd.
- 11 Op 12 augustus 2014 heeft de mededingingsautoriteit Whiteland kennisgegeven van haar onderzoeksrapport. Op 23 oktober 2014 hebben ten overstaan van die autoriteit in voltallige zitting de hoorzittingen plaatsgevonden.
- 12 Op 9 december 2014 heeft de mededingingsautoriteit na haar beraadslaging het proces-verbaal opgesteld van een besluit waarin werd geconstateerd dat de ondernemingen waartegen onderzoek was ingesteld inbreuk hadden gemaakt op de nationale mededingingsregels en artikel 101 VWEU. Hun werd immers verweten dat zij in de jaren 2006 tot en met 2009 mededingingsbeperkende overeenkomsten hadden gesloten om de mededinging op de relevante markt te vervalsen en te hinderen door de verkoop- en/of detailhandelsprijs van de producten voor leveranciers vast te stellen.
- 13 Bij besluit nr. 13 van 14 april 2015 heeft de mededingingsautoriteit aan die ondernemingen geldboeten opgelegd (hierna: „besluit 13/2015”). De aan Whiteland opgelegde geldboete werd vastgesteld op 2 324 484 Roemeense lei (RON) (ongeveer 513 000 EUR), wat overeenkomt met 0,55 % van de omzet die deze in 2013 had behaald.

- 14 Whiteland heeft bij de Curte de Apel București (bestuursrechter in eerste aanleg Boekarest, Roemenië) beroep tot nietigverklaring van besluit 13/2015 ingesteld, voor zover dat besluit op haar betrekking had.
- 15 Ter ondersteuning van haar beroep heeft Whiteland met name aangevoerd dat de bevoegdheid van de mededingingsautoriteit om haar een sanctie op te leggen, gebonden was aan de in artikel 61, lid 1, van de mededingingswet bedoelde verjaringstermijn van vijf jaar en dat in het onderhavige geval de verjaring al was ingetreden op het ogenblik dat deze nationale autoriteit besluit 13/2015 heeft vastgesteld.
- 16 Bij vonnis van 19 januari 2016 heeft de Curte de Apel București het beroep van Whiteland toegewezen en besluit 13/2015 nietig verklaard voor zover het die onderneming betrof.
- 17 Na te hebben vastgesteld dat de verjaringstermijn was ingegaan op 15 juli 2009, de datum waarop de aan Whiteland verweten inbreuk was beëindigd, heeft deze rechter immers geoordeeld dat het besluit tot instelling van het onderzoek van 7 september 2009 de verjaringstermijn had gestuit en een nieuwe verjaringstermijn had doen ingaan, die op 7 september 2014 verstreek, zodat de verjaring al was ingetreden toen de mededingingsautoriteit op 14 april 2015 besluit 13/2015 vaststelde.
- 18 Deze rechter heeft het betoog van de mededingingsautoriteit dat de mededingingsverstorende overeenkomst waarbij Whiteland betrokken was door middel van een addendum was verlengd tot en met 31 december 2009, met name verworpen omdat de mededingingsautoriteit zelf in besluit 13/2015 had aangegeven dat de laatste mededingingsverstorende handeling van Whiteland dateerde van 15 juli 2009.
- 19 Ten slotte heeft deze rechter verduidelijkt dat de maatregelen die door de mededingingsautoriteit na het besluit tot instelling van het onderzoek zijn genomen, volgens een strikte uitlegging van de nationale regelgeving inzake de verjaringstermijnen de nieuwe verjaringstermijn niet kunnen stuiten, zodat dit besluit de laatste handeling van deze autoriteit is die deze termijn kan stuiten. In dit verband is artikel 25, lid 3, van verordening nr. 1/2003 enkel van toepassing op de Commissie en regelt het niet de verjaringstermijnen ter zake van de oplegging van geldboeten door de nationale mededingingsautoriteiten.
- 20 Op 19 januari 2016 heeft de mededingingsautoriteit bij de Înaltă Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië) cassatieberoep ingesteld tegen het vonnis van de Curte de Apel București.
- 21 De mededingingsautoriteit heeft in wezen uiteengezet dat, in tegenstelling tot wat de Curte de Apel București heeft geoordeeld, elke procedurele maatregel met het oog op de vervolging van de inbreuk tot gevolg heeft dat de verjaringstermijn wordt gestuit. Bovendien zou de uitlegging dat het besluit om een onderzoek in te stellen de laatste verjaringsstuitende handeling is, leiden tot een niet-uniforme toepassing van het nationale mededingingsrecht en de mededingingsregels van het Unierecht, aangezien artikel 25, lid 3, van verordening nr. 1/2003, anders dan de mededingingswet, bepaalt dat handelingen die de verjaringstermijn stuiten met name handelingen ter vervolging van de inbreuk zijn.

- 22 Om te beginnen merkt de verwijzende rechter op dat de gewijzigde mededingingswet thans weliswaar bepaalt dat de verjaring wordt gestuit door elke handeling die de mededingingsautoriteit verricht met het oog op een eerste beoordeling of met het oog op de vervolging van een inbreuk op het mededingingsrecht, maar dat *ratione temporis* de mededingingswet van toepassing is op het hoofdgeding.
- 23 In deze omstandigheden vraagt deze rechter zich af of de strikte uitlegging die de Curte de Apel București aan de mededingingswet heeft gegeven, volgens welke enkel de maatregelen die de mededingingsautoriteit heeft genomen met het oog op een eerste beoordeling of de instelling van een onderzoek, de verjaringstermijn stuiten, verenigbaar is met artikel 4, lid 3, VEU, artikel 101 VWEU en het beginsel van doeltreffendheid, en of een dergelijke strikte uitlegging van deze nationale wet niet leidt tot een niet-eenvormige toepassing van de bepalingen op het gebied van de mededinging.
- 24 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat er op nationaal niveau twee opvattingen in de rechtspraak bestaan, waarvan de eerste een strikte uitlegging van de nationale regelgeving inzake de verjaringstermijnen voorstaat, terwijl de tweede die regels flexibel uitlegt.
- 25 Volgens de eerste van deze twee opvattingen in de rechtspraak heeft artikel 25 van verordening nr. 1/2003 enkel betrekking op de bevoegdheid van de Commissie om sancties op te leggen wegens inbreuken op de mededingingsregels van de Unie en is het bijgevolg niet van toepassing op de mededingingsautoriteit. Volgens de tweede opvatting moeten artikel 25 van verordening nr. 1/2003 en de nationale bepalingen inzake verjaring daarentegen overeenstemmen, gelet op het vereiste van samenhang tussen de regels van het Unierecht en de nationale regels, in het bijzonder wanneer de nationale bepalingen op het gebied van verjaring het *acquis* van de Unie inzake mededinging omzetten.
- 26 De verwijzende rechter leidt daaruit af dat het aan hem staat om definitief vast te stellen of de strikte uitlegging van de artikelen 61 en 62 van de mededingingswet door de Curte de Apel București moet worden gevolgd dan wel of, gelet op artikel 4, lid 3, VEU en artikel 101, lid 1, VWEU, aan de nationale bepalingen een ruimere uitlegging moet worden gegeven die in overeenstemming is met de vereisten van het Unierecht.
- 27 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat verordening nr. 1/2003 de verjaringstermijnen ter zake van de oplegging van geldboeten door de nationale mededingingsautoriteiten niet regelt en dat het bij gebreke van regelgeving van de Unie ter zake, een aangelegenheid van de interne rechtsorde van elke lidstaat is om de bevoegde rechterlijke instanties aan te wijzen en de procedureregels vast te stellen voor vorderingen die worden ingediend ter bescherming van de rechten die de justitiabelen aan het recht van de Unie ontleen.
- 28 De verwijzende rechter wijst er evenwel op dat de nationale regelingen geen afbreuk mogen doen aan de doeltreffende toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU door de nationale mededingingsautoriteiten.

- 29 In deze omstandigheden heeft de Înaltă Curte de Casație și Justiție de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„Moeten artikel 4, lid 3, VEU en artikel 101 VWEU aldus worden uitgelegd dat:

- 1) zij de rechterlijke instanties van de lidstaten ertoe verplichten om de nationale regelgeving waarbij de verjaring wordt geregeld van het recht van de mededingingsautoriteit om administratieve sancties op te leggen, uit te leggen in overeenstemming met artikel 25, lid 3, van verordening nr. 1/2003, en
- 2) zij eraan in de weg staan dat een bepaling van nationaal recht aldus wordt uitgelegd dat de verjaring uitsluitend wordt gestuit door de formele instelling van een onderzoek naar een mededingingsverstorende praktijk, terwijl de handelingen die daarna in het kader van dit onderzoek worden verricht niet kunnen worden aangemerkt als handelingen die de verjaring stuiten?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 30 Vooraf zij eraan herinnerd dat bepaalde handelingen van afgeleid Unierecht, zoals de kaderbesluiten, en in bepaalde omstandigheden, de richtlijnen, weliswaar geen rechtstreekse werking hebben, maar dat het dwingende karakter ervan de nationale rechterlijke instanties evenwel tot conforme uitlegging van hun nationale recht verplicht (zie in die zin arresten van 13 november 1990, *Marleasing*, C-106/89, EU:C:1990:395, punten 6 en 8, en 8 november 2016, *Ognyanov*, C-554/14, EU:C:2016:835, punt 58).
- 31 Volgens artikel 288, tweede alinea, VWEU is een verordening van de Unie daarentegen rechtstreeks toepasselijk in elke lidstaat. Uit vaste rechtspraak blijkt evenwel dat elke rechter die in het kader van zijn bevoegdheid is aangezocht, als orgaan van een lidstaat ingevolge het in artikel 4, lid 3, VEU neergelegde samenwerkingsbeginsel verplicht is, het rechtstreeks toepasselijke recht van de Unie integraal toe te passen en de door dit recht aan particulieren toegekende rechten te beschermen, door elke eventueel strijdige bepaling van de nationale wet buiten toepassing te laten, ongeacht of deze van vroegere of latere datum is dan de Unierechtelijke regel (arrest van 8 september 2010, *Winner Wetten*, C-409/06, EU:C:2010:503, punt 55).
- 32 Bijgevolg hangt de eventuele relevantie, in het kader van de onderhavige prejudiciële procedure, van artikel 25, lid 3, van verordening nr. 1/2003, volgens hetwelk de verjaring ter zake van de oplegging van geldboeten en dwangsommen wordt gestuit door elke handeling van de Commissie of van de mededingingsautoriteit van een lidstaat ter instructie of vervolging van de inbreuk, uitsluitend af van de vraag of die bepaling van toepassing is op de feitelijke situatie in het hoofdgeding.
- 33 Er moet dus van worden uitgegaan dat de verwijzende rechter met zijn eerste vraag in wezen wenst te vernemen of het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat de nationale rechterlijke instanties verplicht zijn om artikel 25, lid 3, van verordening nr. 1/2003 toe te passen op de verjaring van de bevoegdheid van een nationale mededingingsautoriteit om sancties op te leggen voor inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie.

- 34 In dit verband moet volgens vaste rechtspraak bij de uitlegging van een bepaling van het Unierecht – voor zover de bewoordingen van die bepaling de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk afbakenen, zoals in casu het geval is voor artikel 25, lid 3, van verordening nr. 1/2003 – rekening worden gehouden met de context ervan en met de doelstellingen van de regeling waarvan deze bepaling deel uitmaakt (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU en C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, punt 113).
- 35 Wat de context van artikel 25, lid 3, van verordening nr. 1/2003 betreft, zij eraan herinnerd dat volgens artikel 25, lid 1, van deze verordening de bevoegdheid van de Commissie om geldboeten en dwangsommen op te leggen voor inbreuken op de bepalingen van het mededingingsrecht verjaart na vijf jaar (zie in die zin arrest van 29 maart 2011, ThyssenKrupp Nirosta/Commissie, C-352/09 P, EU:C:2011:191, punt 166).
- 36 Aangezien de bewoordingen van artikel 25, lid 1, van verordening nr. 1/2003 uitsluitend verwijzen naar de bevoegdheid die krachtens de artikelen 23 en 24 van deze verordening aan de Commissie is verleend, en deze laatste artikelen enkel de sanctiebevoegdheden van deze instelling regelen, volgt uit de context van artikel 25, lid 3, van die verordening evenwel niet dat deze bepaling van toepassing is op de nationale mededingingsautoriteiten.
- 37 Zoals de advocaat-generaal in de punten 50 en 51 van zijn conclusie heeft opgemerkt, staat het in het gedecentraliseerde systeem voor de handhaving van de mededingingsregels van de Unie, waarin de nationale mededingingsautoriteiten die regels rechtstreeks toepassen, bovendien aan de lidstaten om de verjaringsregels voor de oplegging van sancties door deze autoriteiten vast te stellen, zij het onder eerbiediging van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel. In deze context zijn deze autoriteiten onderworpen aan de nationale verjaringsregels, zodat de op het niveau van de Unie vastgestelde en op de Commissie toepasselijke verjaringsregels in beginsel niet op hen hoeven te worden toegepast.
- 38 Aangaande de doelstelling van artikel 25, lid 3, van verordening nr. 1/2003 zij opgemerkt dat artikel 25 van die verordening beoogt een regeling in te voeren betreffende de termijnen waarbinnen de Commissie, zonder afbreuk te doen aan het fundamentele vereiste van rechtszekerheid, geldboeten en dwangsommen mag opleggen aan ondernemingen waartegen procedures inzake toepassing van de mededingingsregels van de Unie lopen.
- 39 In deze omstandigheden moet worden geoordeeld dat artikel 25, lid 3, van verordening nr. 1/2003 geen verjaringsregels bevat met betrekking tot de bevoegdheid van de nationale mededingingsautoriteiten om sancties op te leggen.
- 40 In het onderhavige geval betreft het hoofdgeding de verjaringsregels die van toepassing zijn op een dergelijke nationale mededingingsautoriteit die bevoegd is om sancties op te leggen in geval van inbreuk op met name de mededingingsregels van de Unie, zodat artikel 25, lid 3, van verordening nr. 1/2003 op deze zaak niet van toepassing is.
- 41 Gelet op een en ander moet op de eerste vraag worden geantwoord dat het Unierecht aldus moet worden uitgelegd dat de nationale rechterlijke instanties niet verplicht zijn om artikel 25, lid 3, van verordening nr. 1/2003 toe te passen op de verjaring van de bevoegdheid van een nationale mededingingsautoriteit om sancties op te leggen voor inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie.

Tweede vraag

- 42 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 4, lid 3, VEU en artikel 101 VWEU – gelezen in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel – aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling, zoals uitgelegd door de bevoegde nationale rechterlijke instanties, volgens welke het besluit van een nationale mededingingsautoriteit tot instelling van een onderzoek wegens een inbreuk op de mededingingsregels van de Unie, de laatste handeling van deze autoriteit is die tot gevolg kan hebben dat de termijn voor verjaring van haar bevoegdheid tot het opleggen van sancties wordt gestuit en uitsluit dat een verdere vervolgings- of onderzoekshandeling deze termijn stuit.
- 43 Allereerst moet worden opgemerkt dat de bepalingen van het VWEU inzake mededinging en, zoals blijkt uit het antwoord op de eerste prejudiciële vraag, de bepalingen van verordening nr. 1/2003 geen verjaringsregels vaststellen ter zake van de oplegging van sancties door de nationale mededingingsautoriteiten, noch uit hoofde van het Unierecht, noch uit hoofde van hun nationale recht.
- 44 Overigens preciseert artikel 35, lid 1, van verordening nr. 1/2003 uitdrukkelijk dat elke lidstaat de maatregelen moet treffen die nodig zijn om de nationale mededingingsautoriteiten de bevoegdheid tot toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU toe te kennen.
- 45 Het staat bij gebreke van een dwingende Unierechtelijke regeling ter zake dus aan de lidstaten om de nationale verjaringsregels inzake de oplegging van sancties door de nationale mededingingsautoriteiten, met inbegrip van de schorsings- en/of stuitingsregels, vast te stellen en toe te passen (zie naar analogie arrest van 14 juni 2011, Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, punt 23).
- 46 Zoals de advocaat-generaal in punt 49 van zijn conclusie heeft benadrukt, zijn de lidstaten weliswaar bevoegd om deze regels vast te stellen en toe te passen, maar moeten zij bij de uitoefening van deze bevoegdheid niettemin het Unierecht, en in het bijzonder het doeltreffendheidsbeginsel, in acht nemen. Zo mogen zij de toepassing van het Unierecht niet onmogelijk of overdreven moeilijk maken en moeten zij specifiek op het gebied van het mededingingsrecht ervoor zorgen dat de regels die zij vaststellen en toepassen, de doeltreffende toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU onverlet laten (zie in die zin arrest van 14 juni 2011, Pfeiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, punt 24). De overeenkomstig artikel 35, lid 1, van verordening nr. 1/2003 aangewezen autoriteiten moeten er immers voor zorgen dat deze artikelen in het algemeen belang doeltreffend worden toegepast (arrest van 7 december 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, punt 56).
- 47 Bovendien moet worden opgemerkt dat de lidstaten krachtens artikel 4, lid 3, VEU gehouden zijn ervoor te zorgen dat hun nationale wetgeving geen afbreuk doet aan de volledige en eenvormige toepassing van het Unierecht, en geen maatregelen mogen nemen of handhaven die de op de ondernemingen toepasselijke mededingingsregels van hun nuttig effect kunnen beroven (zie in die zin arrest van 19 maart 1992, Batista Morais, C-60/91, EU:C:1992:140, punt 11 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 48 De vaststelling van redelijke verjaringstermijnen ter zake van de oplegging van sancties door de nationale mededingingsautoriteiten in het belang van de rechtszekerheid, die tegelijkertijd bescherming biedt aan de betrokken ondernemingen en aan die autoriteiten, is evenwel

verenigbaar met het Unierecht. Dergelijke termijnen maken immers de uitoefening van het Unierecht in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk (zie naar analogie arrest van 17 november 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, punt 41).

- 49 De nationale regels waarbij verjaringstermijnen worden vastgesteld, moeten zodanig worden opgesteld dat er een evenwicht tot stand wordt gebracht tussen, enerzijds, het doel om de rechtszekerheid en de behandeling van zaken binnen een redelijke termijn als algemene beginselen van het Unierecht te waarborgen en, anderzijds, de daadwerkelijke en doeltreffende uitvoering van de artikelen 101 en 102 VWEU, teneinde het openbaar belang te beschermen door te voorkomen dat de werking van de interne markt wordt verstoord door overeenkomsten of praktijken die schadelijk zijn voor de mededinging.
- 50 Om uit te maken of een nationale verjaringsregeling een dergelijk evenwicht tot stand brengt, moeten alle regels daarvan in aanmerking worden genomen (zie naar analogie arrest van 28 maart 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, punt 45), waaronder met name de datum waarop de verjaringstermijn ingaat, de duur van deze termijn en de wijze van schorsing of stuiting ervan.
- 51 Het is tevens van belang om rekening te houden met het specifieke karakter van mededingingszaken en meer in het bijzonder met de omstandigheid dat die zaken in beginsel een complexe feitelijke en economische analyse vereisen (zie naar analogie arrest van 28 maart 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, punt 46).
- 52 Bijgevolg moet een nationale regeling waarbij de aanvangsdatum van de verjaringstermijn, de duur van die termijn en de voorwaarden voor schorsing of stuiting ervan worden vastgesteld, afgestemd zijn op het specifieke karakter van het mededingingsrecht en de doelstellingen die aan de toepassing van dit recht door de betrokken personen verbonden zijn, teneinde geen afbreuk te doen aan de volle werking van het mededingingsrecht van de Unie (zie naar analogie arrest van 28 maart 2019, Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, punt 47).
- 53 Een nationale verjaringsregeling die om redenen die inherent zijn aan die regeling, systematisch verhindert dat doeltreffende en afschrikkende sancties worden opgelegd wegens inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie, kan de toepassing van de regels van dat recht in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk maken (zie naar analogie arrest van 17 januari 2019, Dzivev e.a., C-310/16, EU:C:2019:30, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 54 In het onderhavige geval bepaalt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling dat de verjaringstermijn ter zake van sancties voor inbreuken op het mededingingsrecht vijf jaar bedraagt, dat deze termijn ingaat op de dag waarop de inbreuk is beëindigd, dat hij door bepaalde handelingen van de nationale mededingingsautoriteit kan worden gestuit en dat de verjaring ten laatste intreedt op de dag waarop een termijn gelijk aan tweemaal de op de betrokken inbreuk toepasselijke termijn is verstreken zonder dat een sanctie is opgelegd.
- 55 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt bovendien dat volgens de strikte uitlegging van de nationale regelgeving inzake verjaringstermijnen die gold ten tijde van de feiten in het hoofdgeding – die door een deel van de nationale rechtspraak en met name door de Curte de Apel București in het kader van de procedure in het hoofdgeding wordt gevolgd – het besluit tot instelling van een onderzoek of de vervolging van een inbreuk op de mededingingsregels de laatste handeling van de nationale mededingingsautoriteit is die tot gevolg kan hebben dat de verjaringstermijn inzake haar bevoegdheid tot het opleggen van sancties wordt gestuit, en geen enkele verdere handeling

die met het oog op het onderzoek naar of de vervolging van de inbreuk wordt vastgesteld die termijn kan stuiten, zelfs indien de vaststelling van dergelijke handelingen een belangrijke stap in het onderzoek zou vormen en er op zou wijzen dat de nationale mededingingsautoriteit de inbreuk wil vervolgen.

- 56 Een dergelijke strikte uitlegging van de nationale regeling, die zich er categorisch tegen verzet dat de verjaringstermijn wordt gestuit door later in het kader van het onderzoek vastgestelde handelingen, lijkt de doeltreffende uitvoering van de mededingingsregels van de Unie door de nationale mededingingsautoriteiten in gevaar te kunnen brengen, aangezien deze uitlegging een structureel risico kan vormen dat inbreuken op dat recht onbestraft blijven. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat Unierechtelijke mededingingszaken, zoals in punt 51 van het onderhavige arrest is benadrukt, in beginsel een complexe feitelijke en economische analyse vereisen. In een aanzienlijk aantal gevallen met een hoge mate van complexiteit zouden dergelijke handelingen, die noodzakelijkerwijs de duur van de procedure verlengen, dus onontbeerlijk kunnen blijken.
- 57 Het staat aan de nationale rechter om in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel na te gaan of de in punt 55 van dit arrest bedoelde uitlegging van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale verjaringsregeling, rekening houdend met alle aspecten van die regeling, een structureel risico inhoudt dat dergelijke inbreuken onbestraft blijven.
- 58 Indien dat het geval blijkt te zijn, staat het in beginsel aan de verwijzende rechter om, zonder de wijziging van de betrokken nationale regeling bij wet of bij om het even welke andere grondwettelijke procedure af te wachten, volle werking te verlenen aan de in punt 47 van het onderhavige arrest genoemde verplichtingen door die regeling zo veel als mogelijk uit te leggen in het licht van het Unierecht en, in het bijzonder, van de Unierechtelijke mededingingsregels, zoals die met name in punt 56 van het onderhavige arrest door het Hof zijn uitgelegd, of door, zo nodig, die regeling buiten toepassing te laten (zie naar analogie arrest van 5 juni 2018, Kolev e.a., C-612/15, EU:C:2018:392, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 59 In het onderhavige geval bepaalt de gewijzigde mededingingswet thans weliswaar dat de verjaring wordt gestuit door elke handeling die de mededingingsautoriteit verricht met het oog op een eerste beoordeling of met het oog op de vervolging van een inbreuk op het mededingingsrecht, maar blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat deze wet *ratione temporis* niet van toepassing is op het hoofdgeding en dat de mededingingswet er van toepassing op blijft.
- 60 In die omstandigheden staat het aan de nationale rechter om, met inachtneming van het gehele nationale recht en onder toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale voorschriften zoveel mogelijk uit te leggen in het licht van het Unierecht en, meer in het bijzonder, de bewoordingen en de doelstelling van artikel 101 VWEU (zie in die zin arresten van 11 januari 2007, ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, punt 68, en 13 juli 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punt 43).
- 61 Het beginsel van een conforme uitlegging van het nationale recht, op grond waarvan de nationale rechter het nationale recht zoveel mogelijk moet uitleggen in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht, is inherent aan het systeem van de Verdragen, aangezien het de nationale rechter in staat stelt om binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het recht van de Unie te verzekeren bij de beslechting van de bij hem aanhangige gedingen [arrest van 19 november 2019, A. K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 159].

- 62 Voor het beginsel van conforme uitlegging van het nationale recht gelden niettemin bepaalde beperkingen. Zo wordt de verplichting voor de nationale rechter om bij de uitlegging en de toepassing van de relevante bepalingen van zijn nationale recht te refereren aan de inhoud van het Unierecht, begrensd door de algemene rechtsbeginselen, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel, en kan zij niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht (zie in die zin arrest van 13 juli 2016, Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, punt 44 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 63 De vraag of een nationale bepaling buiten toepassing moet worden gelaten voor zover zij indruist tegen het Unierecht, doet zich slechts voor indien geen Unierechtconforme uitlegging van die bepaling mogelijk is (arrest van 7 augustus 2018, Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, punt 41).
- 64 In het onderhavige geval volgt uit de verwijzingsbeslissing dat een dergelijke uitlegging mogelijk lijkt te zijn, hetgeen de verwijzende rechter evenwel uiteindelijk dient na te gaan. Zoals in punt 24 van dit arrest is uiteengezet, heeft deze rechter immers zelf aangegeven dat er op nationaal niveau twee opvattingen in de rechtspraak bestaan, waarvan de eerste een strikte uitlegging van de nationale regelgeving inzake de verjaringstermijnen voorstaat, terwijl de tweede de voorkeur geeft aan een flexibele uitlegging van die regels. Bijgevolg beschikt deze rechter over een voldoende ruime marge om te beoordelen welke uitlegging hij aan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale bepalingen kan geven.
- 65 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat artikel 4, lid 3, VEU en artikel 101 VWEU – gelezen in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel – aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling zoals die wordt uitgelegd door de bevoegde nationale rechterlijke instanties, volgens welke het besluit van een nationale mededingingsautoriteit tot instelling van een onderzoek wegens een inbreuk op de mededingingsregels van de Unie, de laatste handeling van deze autoriteit is die tot gevolg kan hebben dat de termijn voor verjaring van haar bevoegdheid tot het opleggen van sancties wordt gestuit en uitsluit dat een verdere vervolgings- of onderzoekshandeling deze termijn stuit, wanneer op basis van alle aspecten van de aan de orde zijnde verjaringsregeling blijkt dat die uitsluiting een structureel risico inhoudt dat dergelijke inbreukmakende feiten onbestraft blijven, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

Kosten

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

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

- 1) Het Unierecht moet aldus worden uitgelegd dat de nationale rechterlijke instanties niet verplicht zijn om artikel 25, lid 3, van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen [101 en 102 VWEU] toe te passen op de verjaring van de bevoegdheid van een nationale mededingingsautoriteit om sancties op te leggen voor inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie.**

- 2) Artikel 4, lid 3, VEU en artikel 101 VWEU – gelezen in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel – moeten aldus worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling zoals die wordt uitgelegd door de bevoegde nationale rechterlijke instanties, volgens welke het besluit van een nationale mededingingsautoriteit tot instelling van een onderzoek wegens een inbreuk op de mededingingsregels van de Unie, de laatste handeling van deze autoriteit is die tot gevolg kan hebben dat de termijn voor verjaring van haar bevoegdheid tot het opleggen van sancties wordt gestuit en uitsluit dat een verdere vervolgings- of onderzoekshandeling deze termijn stuit, wanneer op basis van alle aspecten van de aan de orde zijnde verjaringsregeling blijkt dat die uitsluiting een structureel risico inhoudt dat dergelijke inbreukmakende feiten onbestraft blijven, hetgeen de verwijzende rechter dient na te gaan.

ondertekeningen