



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 14 februari 2012 *

”Konkurrens — Konkurrensbegränsande samverkan på en medlemsstats territorium som inletts innan staten blev medlem i Europeiska unionen — Internationell konkurrensbegränsande samverkan som har verkningar på unionens och Europeiska ekonomiska samarbetsområdets territorium — Artikel 81 EG och artikel 53 i EES-avtalet — Ingripande mot överträdelsen och påförande av sanktioner för överträdelsen avseende tiden före och efter anslutningsdagen — Böter — Avgränsning av behörigheten mellan kommissionen och de nationella konkurrensmyndigheterna — Påförande av böter av kommissionen och av den nationella konkurrensmyndigheten — Principen ne bis in idem — Förordning (EG) nr 1/2003 — Artiklarna 3.1 och 11.6 — Följderna av att en ny medlemsstat blir medlem i unionen”

I mål C-17/10,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Krajský soud v Brně (Tjeckien) genom beslut av den 11 december 2009, som inkom till domstolen den 11 januari 2010, i målet

Toshiba Corporation,

T&D Holding, tidigare Areva T&D Holding SA,

Alstom Grid SAS, tidigare Areva T&D SAS,

Alstom Grid AG, tidigare Areva T&D AG,

Mitsubishi Electric Corp.,

Alstom,

Fuji Electric Holdings Co. Ltd,

Fuji Electric Systems Co. Ltd,

Siemens Transmission & Distribution SA,

Siemens AG Österreich,

VA Tech Transmission & Distribution GmbH & Co. KEG,

Siemens AG,

Hitachi Ltd,

* Rättegångsspråk: tjeckiska.

Hitachi Europe Ltd,

Japan AE Power Systems Corp.,

Nuova Magrini Galileo SpA,

mot

Úřad pro ochranu hospodářské soutěže,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen),

sammansatt av ordföranden V. Skouris, avdelningsordförandena A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, J. Malenovský, U. Lohmus samt domarna A. Rosas (referent), A. Borg Barthet, M. Ilešič, A. Arabadjiev, C. Toader och J.-J. Kasel,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren K. Sztranc-Sławiczek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 7 juni 2011,

med beaktande av de yttranden som avgetts av

- Toshiba Corporation, genom I. Janda, advokát, och J. MacLennan, solicitor,
- Mitsubishi Electric Corp., genom A. César och M. Abraham, advokáti,
- Alstom, genom M. Dubovský och M. Nulíček, advokáti, J. Derenne, avocat, K. Wilson, solicitor, och G. Dolara, advocate,
- Fuji Electric Holdings Co. Ltd och Fuji Electric Systems Co. Ltd, genom V. Glatzová, advokát,
- Siemens Transmission & Distribution SA, Siemens AG Österreich och VA Tech Transmission & Distribution GmbH & Co. KEG, genom M. Nedelka, advokát,
- Siemens AG, genom M. Nedelka, advokát,
- Hitachi Ltd, Hitachi Europe Ltd och Japan AE Power Systems Corp., genom M. Touška och I. Halamová Dobíšková, advokáti, M. Reynolds och P.J. Mansfield, solicitors, W. Devroe, advocaat, N. Green, QC, och S. Singla, barrister,
- Nuova Magrini Galileo SpA, genom M. Nedelka, advokát,
- Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, genom M. Vráb, i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, i egenskap av ombud,
- Irland, genom D. O'Hagan, i egenskap av ombud, biträdd av S. Kingston, barrister,
- Spaniens regering, genom S. Centeno Huerta och J. M. Rodríguez Cárcamo, båda i egenskap av ombud,

- Polens regering, genom M. Szpunar och K. Zawisza, båda i egenskap av ombud,
 - Slovakiens regering, genom B. Ricziová, i egenskap av ombud,
 - Europeiska kommissionen, genom F. Castillo de la Torre, N. Khan, K. Walkerová och P. Němečková, samtliga i egenskap av ombud,
 - Eftas övervakningsmyndighet, genom X. Lewis och O. Einarsson, båda i egenskap av ombud,
- och efter att den 8 september 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 81 EG, rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget (EGT L 1, 2003, s. 1), och särskilt artiklarna 3.1 och 11.6, samt punkt 51 i kommissionens tillkännagivande om samarbete inom nätverket av konkurrensmyndigheter (EUT C 101, 2004, s. 43) (nedan kallat kommissionens tillkännagivande).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan olika företag och Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (den tjeckiska konkurrensmyndigheten). Målet rör denna myndighets beslut att ålägga dem böter för överträdelse av tjeckisk konkurrensrätt.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätten

- 3 I artikel 2 i akt om villkoren för Republiken Tjeckiens, Republiken Estlands, Republiken Cyperns, Republiken Lettlands, Republiken Litauens, Republiken Ungerns, Republiken Maltas, Republiken Polens, Republiken Sloveniens och Republiken Slovakiens anslutning till de fördrag som ligger till grund för Europeiska unionen och om anpassning av fördragen (EUT L 236, 2003, s. 33) (nedan kallad anslutningsakten), föreskrivs följande:

”Från och med dagen för anslutningen skall bestämmelserna i de grundläggande fördragen och i rättsakter som har antagits av institutionerna ... före anslutningen vara bindande för de nya medlemsstaterna och skall tillämpas i dessa på de villkor som anges i de fördragen och i denna anslutningsakt.”

- 4 Artikel 53 i avtalet av den 2 maj 1992 om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EGT L 1, 1994, s.3) (nedan kallat EES-avtalet) innehåller ett förbud mot konkurrensbegränsande samverkan som är identiskt med det som föreskrivs i artikel 81 EG och vars tillämpningsområde omfattar hela Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).
- 5 I skäl 8 i förordning nr 1/2003 anges följande:

”För att kunna garantera att gemenskapens konkurrensregler tillämpas effektivt och att de samarbetsmekanismer som finns i denna förordning fungerar på ett riktigt sätt är det nödvändigt att ålägga medlemsstaternas konkurrensmyndigheter och domstolar att även tillämpa artiklarna 81 [EG] och 82 [EG] när de tillämpar nationell konkurrensrätt i fråga om avtal och förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna. För att skapa likvärdiga marknadsvillkor när det gäller avtal,

beslut av företagssammanslutningar och samordnade förfaranden inom den gemensamma marknaden är det också nödvändigt att enligt artikel 83.2 e [EG] fastställa förhållandet mellan nationell lagstiftning och gemenskapens konkurrensrätt ...”

- 6 I skäl 9 i förordning nr 1/2003 anges följande:

”Syftet med artiklarna 81 [EG] och 82 [EG] är att skydda konkurrensen på marknaden. Denna förordning, som har antagits för att genomföra dessa fördragsbestämmelser, hindrar inte medlemsstaterna från att inom sina territorier tillämpa en nationell lagstiftning genom vilken andra berättigade intressen skyddas, förutsatt att en sådan lagstiftning är förenlig med allmänna principer och andra bestämmelser i gemenskapsrätten. I den mån som det i en sådan nationell lagstiftning till övervägande del eftersträvas ett annat mål än att skydda konkurrensen på marknaden, får medlemsstaternas konkurrensmyndigheter och domstolar tillämpa en sådan lagstiftning inom sina territorier ...”

- 7 I skäl 17 i förordning nr 1/2003 anges följande:

”Både för att kunna garantera en enhetlig tillämpning av konkurrensreglerna och för att samtidigt säkerställa att nätverket fungerar på bästa sätt, måste regeln om att medlemsstaternas konkurrensmyndigheter automatiskt fräntas sin behörighet när kommissionen inleder ett förfarande bibehållas ...”

- 8 I skäl 18 i förordningen anges följande:

”För att säkerställa att ärendena handläggs av de därtill mest lämpade myndigheterna i nätverket, bör det införas en allmän regel som ger en konkurrensmyndighet möjlighet att avbryta eller avsluta ett ärende på grund av att en annan myndighet handlägger eller har handlagt samma ärende, eftersom syftet är att varje ärende skall handläggas av endast en myndighet ...”

- 9 I skäl 37 i förordning nr 1/2003, som avser skyddet för grundläggande rättigheter, anges följande:

”I denna förordning respekteras de grundläggande rättigheterna och iakttas de principer som erkänns i synnerhet i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [nedan kallad stadgan]. Följaktligen bör denna förordning tolkas och tillämpas med avseende på dessa rättigheter och principer.”

- 10 I artikel 3 i förordning nr 1/2003 regleras ”[f]örhållandet mellan [artikel 81 EG] och nationell konkurrensrätt” på följande sätt:

”1. Om medlemsstaternas konkurrensmyndigheter eller de nationella domstolarna tillämpar den nationella konkurrensrätten på sådana avtal, beslut av en företagssammanslutning eller samordnade förfaranden som avses i artikel 81.1 [EG] och som kan påverka handeln mellan medlemsstater enligt den bestämmelsen skall de också tillämpa artikel 81 [EG] på sådana avtal, beslut eller samordnade förfaranden. ...

2. Tillämpningen av den nationella konkurrensrätten får inte leda till förbud mot sådana avtal, beslut av en företagssammanslutning eller samordnade förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstater men som inte begränsar konkurrensen enligt artikel 81.1 [EG], eller som uppfyller villkoren i artikel 81.3 [EG] eller som omfattas av en förordning om tillämpning av artikel 81.3 [EG]. Medlemsstaterna skall enligt denna förordning inte vara förhindrade från att på sitt territorium anta och tillämpa en strängare nationell lagstiftning genom vilken företags ensidiga uppträdande förbjuds eller bestraffas.

3. Utan att det påverkar de allmänna principerna och övriga bestämmelser i gemenskapsrätten är punkterna 1 och 2 inte tillämpliga när medlemsstaternas konkurrensmyndigheter eller domstolar tillämpar nationella lagar om koncentrationskontroll och de hindrar inte heller tillämpningen av sådana bestämmelser i nationell lagstiftning som till övervägande del efterstavar ett annat mål än syftet med artiklarna 81 [EG] och 82 [EG].”

- 11 Under rubriken ”Samarbete mellan kommissionen och medlemsstaternas konkurrensmyndigheter”, i artikel 11.6 första meningen i förordning nr 1/2003, föreskrivs dessutom följande:

”Om kommissionen inleder ett förfarande i syfte att fatta ett beslut enligt kapitel III, fråntas medlemsstaternas konkurrensmyndigheter sin behörighet att tillämpa artiklarna 81 [EG] och 82 [EG].”

- 12 I artikel 13 i förordning nr 1/2003, med rubriken ”Avbrytande eller avslutande av förfaranden”, föreskrivs följande:

”1. När ett klagomål har anhängiggjorts vid konkurrensmyndigheter i två eller flera medlemsstater eller när konkurrensmyndigheter i två eller flera medlemsstater har inlett ett förfarande på eget initiativ enligt artikel 81 [EG] eller artikel 82 [EG] avseende samma avtal, beslut av en företagssammanslutning eller samordnade förfarande, utgör det faktum att en myndighet handlägger ärendet ett tillräckligt skäl för de övriga myndigheterna att avbryta sitt förfarande eller avvisa klagomålet. Kommissionen får också avvisa ett klagomål på den grunden att det handläggs av en konkurrensmyndighet i en medlemsstat.

2. När ett klagomål har anhängiggjorts vid en medlemsstats konkurrensmyndighet eller kommissionen avseende ett avtal, beslut av en företagssammanslutning eller samordnat förfarande som redan har handlagts av en annan konkurrensmyndighet, får klagomålet avvisas.”

- 13 I artikel 16.2 i förordning nr 1/2003, med rubriken ”Enhetlig tillämpning av gemenskapens konkurrensrätt”, föreskrivs följande:

”När medlemsstaternas konkurrensmyndigheter fäller avgöranden om sådana avtal, beslut eller förfaranden enligt artikel 81 [EG] eller artikel 82 [EG] som redan är föremål för ett beslut av kommissionen får de inte fatta beslut som strider mot beslut som kommissionen har fattat.”

- 14 Enligt artikel 45.2 i förordning nr 1/2003 ska förordningen tillämpas från och med den 1 maj 2004.

- 15 I kommissionens tillkännagivande återfinns under rubriken ”3.2 Kommissionens inledande av förfaranden enligt artikel 11.6 i rådets förordning” bland annat följande förklaringar:

”...

51. I artikel 11.6 i [förordning nr 1/2003] anges att om kommissionen inleder ett förfarande i syfte att fatta ett beslut enligt [förordning nr 1/2003], fråntas medlemsstaternas konkurrensmyndigheter sin behörighet att tillämpa artiklarna 81 [EG] och 82 [EG]. Detta innebär att så snart kommissionen har inlett ett förfarande får de nationella konkurrensmyndigheterna inte ingripa på samma rättsliga grund mot samma företags avtal eller samordnade förfaranden på samma relevanta geografiska marknad och produktmarknad.

...

53. Två situationer är tänkbara. För det första, om kommissionen är den första konkurrensmyndigheten som inleder ett förfarande i ett ärende i syfte att fatta beslut enligt [förordning nr 1/2003], får nationella konkurrensmyndigheter inte längre handlägga ärendet. I artikel 11.6 i [förordning nr 1/2003] föreskrivs, att när kommissionen har inlett ett förfarande, så

får de nationella konkurrensmyndigheterna inte längre inleda ett eget förfarande i syfte att tillämpa artiklarna 81 [EG] och 82 [EG] på samma företags avtal eller samordnade förfaranden på samma relevanta geografiska marknad och produktmarknad.

...

Nationell rätt

- 16 Den relevanta bestämmelsen i tjeckisk rätt återfinns i artikel 3 i lagen om skydd för konkurrens. Denna bestämmelse tillämpades till och med den 30 juni 2001 i sin lydelse enligt lag nr 63/1991 Sb. (Zákon č. 63/1991 Sb., o ochraně hospodářské soutěže) och från och med den 1 juli 2001 i sin lydelse enligt lag nr 143/2001 Sb. (Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže).
- 17 I artikel 3.1 i lagen om skydd för konkurrens, i den lydelse som var tillämplig till och med den 30 juni 2001, föreskrevs följande:
- ”1. Alla avtal mellan konkurrenter, beslut av företagssammanslutningar och konkurrenters samordnade förfaranden ... som har som resultat eller kan ha som resultat att snedvrída konkurrensen på produktmarknaden, är förbjudna och ogiltiga, om inte annat föreskrivs i denna lag eller en speciallag eller om konkurrensministeriet har medgett ett undantag ...”
- 18 Förbudet mot konkurrensbegränsande avtal och förfaranden enligt artikel 3.1 i lag nr 143/2001 Sb., som den 1 juli 2001 ersatte lag nr 63/991 Sb., har väsentligen förblivit oförändrat.

Bakgrund, det administrativa förfarandet och målet vid den nationella domstolen

- 19 Detta mål rör en internationellt verksam kartell på marknaden för gasisolerade ställverk, i vilken ett antal europeiska och japanska företag från elektroteknikbranschen deltog under olika perioder mellan 1988 och 2004. Såväl kommissionen som Úřad pro ochranu hospodářské soutěže prövade under åren 2006 och 2007 vissa aspekter av detta fall och ålade de företag som deltagit i kartellen böter.

Det administrativa förfarandet på unionsnivå

- 20 Enligt uppgifterna i beslutet om hänskjutande, översände kommissionen den 30 september 2004 en skrivelse till Úřad pro ochranu hospodářské soutěže i vilken angavs att kommissionen hade för avsikt att inleda ett förfarande avseende en kartell på marknaden för gasisolerade ställverk. Kommissionen angav i denna skrivelse att det undersökta konkurrensbegränsande beteendet till stor del hade ägt rum före den 1 maj 2004 och att förfarandet vid kommissionen, med beaktande av svårigheten att ålägga böter när det endast gäller de sista dagarna av det konkurrensbegränsande beteendet (från den 1 maj 2004 till den 11 maj 2004), endast avsåg kartellens verksamhet på Europeiska unionens territorium före unionens utvidgning den 1 maj 2004. Enligt kommissionen var det således inte troligt att den skulle inleda ett förfarande avseende Republiken Tjeckien.
- 21 Kommissionen inledde den 20 april 2006 ett bötesförfarande på grundval av artikel 81 EG och artikel 53 EES, jämförda med förordning nr 1/2003. Detta förfarande, som föregicks av en ansökan om förmånlig behandling och inspektioner i flera av kartelldeltagarnas affärslokaler år 2004, riktade sig mot sammanlagt 20 juridiska personer, bland annat Toshiba Corporation och övriga klaganden i målet vid den nationella domstolen.
- 22 I punkterna 2 och 3 i skälen i kommissionens beslut av den 24 januari 2007 om ett förfarande enligt artikel 81 EG och artikel 53 i EES-avtalet (ärende COMP/F/38.899 – Gasisolerade ställverk) (nedan kallat kommissionens beslut), genom vilket förfarandet avslutades, anförde kommissionen att nämnda

kartell, från den 15 april 1988 till den 11 maj 2004, utgjorde en enda fortlöpande överträdelse av artikel 81 EG och från den 1 januari 1994 även mot artikel 53 i EES-avtalet, som omfattade EES-området och som de enskilda kartelldeltagarna deltog i under olika långa perioder. Kommissionen fastställde, i punkt 6.6.2 i detta beslut, kartellens slutdatum till den 11 maj 2004 med hänvisning till det datum då det sista för kommissionen kända arbetsmötet ägde rum, som upphörde när företrädarna för Siemens AG underrättade de övriga deltagarna i kartellen om att kommissionen den dagen hade genomfört oanmällda inspektioner.

- 23 I punkterna 2, 3, 218 och 248 i skälen i kommissionens beslut konstaterade kommissionen att det rörde sig om en komplex världsomspännande kartell med undantag för USA och Kanada, som påverkade unionen och EES och inom ramen för vilken de deltagande företagen bland annat utbytte känslig marknadsinformation, delade upp marknader mellan sig, träffade överenskommelser om priser samt upphörde att samarbeta med företag som inte var medlemmar i kartellen.
- 24 Med undantag för ett företag, ABB Ltd, som kom i åtnjutande av kommissionens program för förmånlig behandling, ålades samtliga parter i förfarandet, bland andra samtliga klaganden i målet vid den nationella domstolen, böter på totalt över 750 miljoner euro. Det högsta bötesbeloppet på över 396 miljoner euro ålades Siemens AG.

Det administrativa förfarandet på nationell nivå

- 25 Den 2 augusti 2006 inledde Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ett förfarande på grund av överträdelse av lagen om skydd för konkurrens avseende deltagarna i den kartell som är i fråga i målet vid den nationella domstolen. Den 9 februari 2007 antog den ett första beslut, som klagandena begärde omprövning av. Efter denna begäran ändrade ordföranden för Úřad pro ochranu hospodářské soutěže det ursprungliga beslutet genom beslut av den 26 april 2007.
- 26 I beslutet av den 26 april 2007 fastställde nämnda myndighet att ABB Management Services Ltd (rättsinnehavare för ABB Power Technologies Management Ltd), ABB Switzerland Ltd, ABB Ltd, Alstom, Areva T&D SA, Fuji Electric Holdings Co. Ltd, Fuji Electric Systems Co. Ltd, Hitachi Ltd, Hitachi Europe Ltd, Mitsubishi Electric Corp., Toshiba Corporation, Schneider Electric SA, Siemens AG, Siemens AG Österreich (rättsinnehavare för VA Technologie AG och av VA Tech T&D GmbH), VA Tech Transmission & Distribution GmbH & Co. KEG, Siemens Transmission and Distribution Ltd (tidigare VA Tech Transmission & Distribution Ltd) och Nuova Magrini Galileo SpA hade deltagit i en kartell på Republiken Tjeckiens territorium. Dessa företag hade därigenom, under tiden till och med den 30 juni 2001, överträtt förbudet i artikel 3.1 i lagen om skydd för konkurrens, i sin ändrade lydelse enligt lag nr 63/1991 Sb., och under tiden från den 1 juli 2001 fram till och med den 3 mars 2004, överträtt förbudet i artikel 3.1 i nämnda lag i sin lydelse enligt lag nr 143/2001 Sb. Dessa företag hade således överträtt lagen om skydd för konkurrens under tiden fram till och med den 3 mars 2004.
- 27 För att fastställa det datum då kartellen upphörde tog Úřad pro ochranu hospodářské soutěže fasta på det sista datum vid vilket det finns bevis för denna överträdelse, nämligen den 3 mars 2004, vid vilket datum det sista meddelandet per e-post noterades som visade förekomsten av förbindelser mellan deltagarna i den kartell som är i fråga i målet vid den nationella domstolen. Enligt de uppgifter som lämnats under förhandlingen av Republiken Tjeckiens ombud och av företrädaren för Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, utgår den tjeckiska konkurrensrätten, för att avgöra när en kartell upphör, från andra bedömningskriterier än de som kommissionen beaktar.
- 28 Med undantag för ett företag, på vilket det nationella programmet för förmånlig behandling tillämpades, ålades samtliga företag som berördes av det nationella förfarandet böter.

Förfarandet vid de tjeckiska domstolarna

- 29 Klagandena i målet vid den nationella domstolen väckte talan mot Úřad pro ochranu hospodářské soutěže beslut vid Krajský soud v Brně (Brnos regionala domstol). De gjorde bland annat gällande att denna myndighet hade gjort en felaktig bedömning av kartellens varaktighet och uppsåtligt flyttat dess avslutande till tiden innan Republiken Tjeckien blev medlem av unionen för att därigenom rättfärdiga tillämpningen av lagen om skydd för konkurrens. Enligt klagandena följer det av artikel 11.6 i förordning nr 1/2003 att nämnda myndighet hade förlorat sin behörighet att genomföra ett förfarande på nationell nivå, eftersom kommissionen redan hade inlett ett förfarande avseende samma ärende på europeisk nivå. Klagandena har därav dragit slutsatsen att förfarandet på nationell nivå åsidosatte principen *ne bis in idem*, som förbjuder en kumulation av sanktioner.
- 30 Krajský soud v Brně upphävde i dom av den 25 juni 2008 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže omprövningsbeslut av den 26 april 2007 och dess ursprungliga beslut av den 9 februari 2007.
- 31 Krajský soud v Brně gjorde bedömningen att klagandenas beteende utgjorde en enda fortlöpande överträdelse och grundade sig på kommissionens beslut för att fastställa att Úřad pro ochranu hospodářské soutěže felaktigt hade gjort bedömningen att överträdelsen upphörde den 3 mars 2004. Överträdelsen pågick fram till och med den 11 maj 2004, det vill säga efter det att Republiken Tjeckien blev medlem av unionen och efter det att förordning nr 1/2003 trädde i kraft. Överträdelsen skulle således bedömas som en överträdelse som hade skett under den ”nya lagen”, det vill säga artikel 81 EG och förordning nr 1/2003. Eftersom kommissionen redan hade inlett ett förfarande avseende denna ”världsomspännande” kartell enligt artikel 81 EG och ålagt sanktioner utgjorde det nya förfarandet i samma ärende ett åsidosättande av principen *ne bis in idem*. Enligt Krajský soud v Brně var Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, med tillämpning av artikel 11.6 första meningen i förordning nr 1/2003, dessutom inte längre behörig att pröva det aktuella ärendet på grundval av artikel 81 EG.
- 32 Úřad pro ochranu hospodářské soutěže överklagade Krajský soud v Brněs avgörande till Nejvyšší správní soud (Republiken Tjeckiens högsta förvaltningsdomstol). Myndigheten anförde att den fortfarande var behörig att ingripa mot klagandenas beteende fram till och med det datum då Republiken Tjeckien blev medlem i unionen, eftersom kommissionen inte kunde ingripa mot beteenden som innebar en överträdelse i denna medlemsstat före detta datum. Den anförde att beivrandet av en världsomspännande kartell i olika jurisdiktioner inte utgör ett åsidosättande av principen *ne bis in idem*. Kommissionen och den tjeckiska konkurrensmyndigheten behandlade effekter av detta beteende som inträffat på geografiskt skilda platser. Den tjeckiska konkurrensmyndigheten anförde vidare att det enligt den rättspraxis som bygger på domstolens dom av den 13 februari 1969 i mål 14/68, Wilhelm m.fl. (REG 1969, s. 1; svensk specialutgåva, volym 1, s. 379), är tillåtet med en parallell tillämpning av unionsrättsliga konkurrensregler och nationell konkurrensrätt.
- 33 Nejvyšší správní soud upphävde genom dom av den 10 april 2009 Krajský soud v Brněs dom.
- 34 Enligt Nejvyšší správní soud gjorde Krajský soud v Brně en felaktig bedömning när den fann att de berörda företagens deltagande i kartellen var en fortlöpande överträdelse. Enligt Nejvyšší správní soud är det fråga om två olika överträdelser. Det datum då Republiken Tjeckien blev medlem i unionen var emellertid av avgörande betydelse i detta hänseende med anledning av de förändringar i jurisdiktion som inträdde då. Fram till detta datum var kartellen på Tjeckiens territorium enbart underkastad den nationella jurisdiktionen och kunde bara beivras enligt den nationella lagstiftningen. Nejvyšší správní soud återförvisade därför målet till Krajský soud v Brně för förnyad prövning.
- 35 Krajský soud v Brně har påpekat att den enligt artikel 110.3 i lag nr 150/2002 Sb., förvaltningsprocesslagen (Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní) visserligen är bunden av Nejvyšší správní souds ställningstagande i rättsfrågor men anser att vissa unionsrättsliga frågor avseende Republiken Tjeckiens anslutning till unionen den 1 maj 2004, å ena sidan, och avseende ikraftträdandet av förordning nr 1/2003, å andra sidan, måste klargöras.

36 Mot denna bakgrund beslutade Krajský soud v Brně att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

- ”1. Ska artikel 81 EG (nu artikel 101 FEUF) och förordning [nr 1/2003] tolkas så, att dessa bestämmelser ska tillämpas (i förfaranden vilka har inletts efter den 1 maj 2004) på hela den period som kartellen var verksam, då kartellen var verksam i Republiken Tjeckien innan denna stat blev medlem i Europeiska unionen (det vill säga före den 1 maj 2004) och kartellens verksamhet fortsatte och sedan avslutades efter det att Republiken Tjeckien hade blivit medlem i Europeiska unionen?
2. Ska artikel 11.6 jämförd med artikel 3.1, skäl 17 i förordning [nr 1/2003], punkt 51 i kommissionens tillkännagivande ..., principen *ne bis in idem*, som följer av [stadgan], och de allmänna principerna i gemenskapsrätten tolkas så, att om kommissionen efter den 1 maj 2004 inleder ett förfarande avseende åsidosättande av artikel 81 EG, och meddelar ett beslut i det ärendet, innebär detta att
 - a) konkurrensmyndigheterna i medlemsstaterna från och med detta automatiskt och slutgiltigt fräntas sin behörighet att genomföra förfaranden avseende samma omständigheter?
 - b) Fräntas konkurrensmyndigheterna i medlemsstaterna sin behörighet att avseende dessa samma omständigheter tillämpa bestämmelser i nationell rätt med ett liknande innehåll som artikel 81 EG ...?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Inledande synpunkter

- 37 Domstolen gör följande påpekanden avseende formuleringen av de frågor som den hänskjutande domstolen har ställt. I den första frågan, som avser att avgöra vilken lag som är tillämplig på de verkningar som den aktuella kartellen hade på tjeckiskt territorium, åberopas ett förfarande som inletts efter Republiken Tjeckiens anslutning till unionen den 1 maj 2004 med anledning av en kartell som, på denna stats territorium, inleddes före det datumet, fortsatte och sedan avslutades efter det datumet. Den andra frågan avser vilken betydelse det förhållandet att kommissionen har fattat ett beslut om att beivra ett konkurrensbegränsande beteende har för möjligheten för en nationell konkurrensmyndighet att inleda eller fortsätta ett förfarande avseende samma beteende (”dessa samma omständigheter”).
- 38 Denna formulering av tolkningsfrågorna förklaras av den omständigheten att den hänskjutande domstolen anser att den aktuella kartellen på marknaden för gasisolerade ställverk ska ses som en enda fortlöpande överträdelse som inte upphörde förrän efter Republiken Tjeckiens anslutning till unionen och att detta konkurrensbegränsande beteende i sin helhet ska bedömas enligt de regler som gällde den dag då det upphörde, det vill säga artikel 81 EG och förordning nr 1/2003.
- 39 I detta sammanhang har den hänskjutande domstolen, i likhet med klagandena, utgått ifrån kommissionens beslut och gjort bedömningen att kommissionen beivrade de berörda bolagens beteende när det gäller Republiken Tjeckien, innebärande att Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, efter Republiken Tjeckiens anslutning till unionen och ikraftträdandet av förordning nr 1/2003, inte var behörig att ingripa mot och beivra de verkningar som kartellen hade på tjeckiskt territorium, även när det gäller en period före anslutningen.
- 40 Det anges emellertid i beslutet om hänskjutande att kommissionen den 30 september 2004 underrättade Úřad pro ochranu hospodářské soutěže om att den hade för avsikt att inleda ett förfarande avseende den aktuella kartellen på marknaden för gasisolerade ställverk och angav att det

konkurrensbegränsande beteende som var föremål för utredning till stor del hade ägt rum före den 1 maj 2004 och att det förfarande som inletts av kommissionen endast avsåg kartellens verksamhet på unionens territorium före unionens utvidgning den 1 maj 2004.

- 41 Dessutom har kommissionen i sitt skriftliga yttrande påpekat att den tolkning av beslutets tillämpningsområde, som återfinns i punkt 29 i beslutet om hänskjutande, är oriktig och att beslutet inte beivrar de verkningar som det samordnade förfarandet hade på tjeckiskt territorium före den 1 maj 2004.
- 42 Slutligen framgår det av den hänskjutande domstolens egna upplysningar att Úřad pro ochranu hospodářské soutěže beslut endast beaktar de konkurrensbegränsande verkningar som kartellen mellan de berörda företagen hade på tjeckiskt territorium före den 1 maj 2004. Detta beslut avser således endast tiden före Republiken Tjeckiens anslutning till unionen.
- 43 Det är med hänsyn till dessa inledande överväganden som tolkningsfrågorna ska prövas.

Den första frågan

- 44 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida bestämmelserna i artikel 81 EG och artikel 3.1 i förordning nr 1/2003 ska tolkas på så sätt att de, i ett förfarande som har inletts efter den 1 maj 2004, är tillämpliga på en kartell som hade verkningar i en medlemsstat som blev medlem i unionen den 1 maj 2004 under perioder före detta datum.
- 45 Domstolen erinrar om att det – när det gäller tolkningen och tillämpningen av artikel 81 EG och förordning nr 1/2003 – finns skäl att beakta den speciella situation som en stat som Republiken Tjeckien, som anslöt sig till unionen med verkan från den 1 maj 2004, befinner sig i (se, när det gäller rådets direktiv 69/335/EEG av den 17 juli 1969 om indirekta skatter på kapitalanskaffning (EGT L 249, s. 25), dom av den 21 juni 2007 i mål C-366/05, Optimus - Telecomunicações, REG 2007, s. I-4985, punkt 25, och av den 12 november 2009 i mål C-441/08, Elektrownia Pątnów II, REG 2009, s. I-10799, punkt 30).
- 46 Enligt artikel 2 i anslutningsakten ska bestämmelserna i de grundläggande fördragen och i rättsakter som har antagits av institutionerna och Europeiska centralbanken före anslutningen vara bindande för de nya medlemsstaterna från anslutningen, det vill säga den 1 maj 2004, och ska tillämpas i dessa på de villkor som anges i fördragen och i anslutningsakten.
- 47 Enligt fast rättspraxis anses handläggningsregler i allmänhet tillämpliga på alla tvister som pågår vid tidpunkten då de träder i kraft, i motsats till materiella regler som vanligtvis tolkas så, att de i princip inte avser förhållanden som har uppstått innan reglerna trädde i kraft (se dom av den 12 november 1981 i de förenade målen 212/80-217/80, Meridionale Industria Salumi m.fl., REG 1980, s. 2735, punkt 9, av den 6 juli 1993 i de förenade målen C-121/91 och C-122/91, CT Control (Rotterdam) och JCT Benelux mot kommissionen, REG 1993, s. I-3873, punkt 22, av den 23 februari 2006 i mål C-201/04, Molenbergnatie, REG 2006, s. I-2049, punkt 31, samt av den 14 februari 2008 i mål C-450/06, Varec, REG 2008, s. I-581, punkt 27).
- 48 Förordning nr 1/2003 innehåller handläggningsregler och materiella regler.
- 49 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 43 i sitt förslag till avgörande, innehåller artikel 3.1 i nämnda förordning, liksom artikel 81 EG, materiella regler för konkurrensmyndigheternas bedömning av avtal mellan företag. Därmed utgör artikel 81 EG och artikel 3.1 i förordning nr 1/2003 materiella regler i unionsrätten.
- 50 Sådana materiella regler kan i princip inte tillämpas retroaktivt, oberoende av vilka fördelar eller nackdelar en sådan tillämpning skulle föra med sig för de berörda. Rättssäkerhetsprincipen kräver nämligen att alla faktiska omständigheter normalt, om inget uttryckligen talar för motsatsen, ska

bedömas mot bakgrund av de rättsregler som gällde när omständigheterna inträffade (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2010 i mål C-120/08, Bayerischer Brauerbund, REU 2010, s. I-13393, punkterna 40 och 41).

- 51 Det följer av fast rättspraxis att de materiella reglerna i unionsrätten, för att säkerställa att rättssäkerhetsprincipen och principen om skydd för berättigade förväntningar iakttas, ska tolkas så, att de avser situationer som har inträffat innan de trädde i kraft endast i den mån det av deras lydelse, syfte eller struktur klart framgår att de ska ges en sådan verkan (dom av den 24 mars 2011 i mål C-369/09 P, ISD Polska m.fl. mot kommissionen, REU 2011, s. I-2011, punkt 98 och där angiven rättspraxis).
- 52 I förevarande fall innehåller emellertid varken lydelsen, syftet eller strukturen av artikel 81 EG, artikel 3 i förordning nr 1/2003 och anslutningsakten ett klart stöd för att dessa båda bestämmelser ska tillämpas retroaktivt.
- 53 Dessa slutsatser vederläggs inte av de argument som framförts av klagandena i målet vid den nationella domstolen.
- 54 För det första har vissa av klagandena i målet vid den nationella domstolen hänvisat till punkterna 62 och 63 i dom av den 17 oktober 1989 i de förenade målen 97/87-99/87, Dow Chemical Ibérica m.fl. mot kommissionen (REG 1989, s. 3165; svensk specialutgåva, volym 10, s. 165), som stöd för påståendet att tillämpligheten, i förevarande mål, av artikel 3.1 i förordning nr 1/2003 inte är begränsad till överträdelser som har ägt rum efter Republiken Tjeckiens anslutning till unionen och att kommissionen var behörig att beivra de konkurrensbegränsande beteenden som ägt rum på denna medlemsstats territorium före anslutningen.
- 55 Domstolen har i punkt 62 i domen i det ovannämnda målet Dow Chemical Ibérica m.fl. mot kommissionen, uttalat att rådets förordning nr 17 av den 6 februari 1962, första förordningen om tillämpning av fördragets artiklar [81] och [82] (EGT 1962, 13, s. 204; svensk specialutgåva, område 8, volym 1, s. 8), från och med Konungariket Spaniens anslutning den 1 januari 1986, var tillämplig i denna nya medlemsstat, så att företag etablerade i Spanien kunde bli föremål för kontroller från och med den 1 januari 1986. Det framgår av punkt 63 i samma dom att kommissionens utredningsbefogenhet, avseende företag etablerade i Spanien, efter detta datum inte kan begränsas till att endast avse beteenden efter anslutningen och således kan avse beteenden före detta datum.
- 56 Det ovannämnda målet Dow Chemical Ibérica m.fl. mot kommissionen handlade emellertid inte om tillämpningen av materiella regler, utan endast tillämpningen av handläggningsregler, närmare bestämt tillämpningen av bestämmelser om kommissionens husrannsakan i företagens lokaler.
- 57 Domen i det ovannämnda målet Dow Chemical Ibérica m.fl. mot kommissionen innehåller emellertid inte några uttalanden avseende frågan huruvida materiella regler i unionens konkurrenslagstiftning är tillämpliga på konkurrensbegränsande verkningar av en kartell på en ny medlemsstats territorium under tiden innan denna stat blev medlem i unionen.
- 58 För det andra har vissa av klagandena i målet vid den nationella domstolen gjort gällande att unionsrätten, efter en stats anslutning till unionen, ska tillämpas omedelbart på en situation som har uppkommit före anslutningen. Som stöd härför har de åberopat den rättspraxis enligt vilken en ny regel ska tillämpas omedelbart på framtida verkningar av en situation som har uppkommit under en äldre regels giltighetstid. I punkt 14 i dom av den 2 oktober 1997 i mål C-122/96, Saldanha och MTS (REG 1997, s. I-5325), som dessa bolag har hänvisat till, har domstolen slagit fast att eftersom akten om villkoren för en medlemsstats anslutning, i detta fall Republiken Österrike, inte innehöll någon särskild bestämmelse om hur en bestämmelse i EG-fördraget skulle tillämpas, ansågs denna

bestämmelse vara omedelbart tillämplig och bindande för medlemsstaten från dagen för dess anslutning och därmed tillämplig på de framtida verkningarna av situationer som uppstått före denna nya medlemsstats anslutning.

- 59 Ett sådant argument kan inte godtas till förmån för en retroaktiv tillämpning av artikel 81 EG och förordning nr 1/2003 på beteenden före en stats anslutning till unionen.
- 60 Bestämmelserna i artikel 81 EG och artikel 3.1 i förordning nr 1/2003 är endast tillämpliga på eventuella konkurrensbegränsande verkningar av den aktuella kartellen på tjeckiskt territorium, i den utsträckning som dessa verkningar ska beivras såsom uppkomna efter den 1 maj 2004. Såsom har konstaterats i punkt 42 i denna dom avser emellertid målet vid den nationella domstolen, enligt beslutet om hänskjutande, en överträdelse av Republiken Tjeckiens konkurrenslagstiftning som hade upphört före denna stats anslutning till unionen. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže har endast tillämpat nationell konkurrensrätt på de verkningar av de konkurrensbegränsande förfaranden som hade ägt rum på tjeckiskt territorium före anslutningen, vilka hade uppstått före detta datum. Myndigheten har inte beivrat de framtida verkningarna av beteenden före anslutningen.
- 61 För det tredje har vissa av klagandena i målet vid den nationella domstolen gjort gällande att artikel 3.1 i lagen om skydd för konkurrens, som var tillämplig i Republiken Tjeckien före den 1 maj 2004, materiellt sett uttryckte samma förbud mot avtal och samordnade förfaranden som i artikel 81 EG samt att den tjeckiska konkurrensrätten, före Republiken Tjeckiens anslutning till unionen, väsentligen var anpassad till unionsrätten på detta område. Europaavtalet om upprättande av en associering mellan Europeiska gemenskaperna och deras medlemsstater, å ena sidan, och Tjeckien, å andra sidan (EGT L 360, 1994, s. 2; svensk specialutgåva, område 11, volym 36, s. 4), som undertecknades i Luxemburg den 4 oktober 1993 och trädde i kraft den 1 februari 1995, innehöll i artikel 64 redan en bestämmelse som motsvarade artikel 81 EG. Enligt dessa klagande i målet vid den nationella domstolen innebar Republiken Tjeckiens anslutning till unionen således inte att det i denna stat, i förhållande till bolagen, skapades nya regler som förbjöd förfaranden som tidigare var tillåtna. Tillämpningen av artikel 81 EG på den aktuella kartellen i dess helhet, inklusive tiden före anslutningen, strider inte mot rättssäkerhetsprincipen när det gäller de berörda företagen.
- 62 I detta avseende påpekar domstolen att nationella instanser före den 1 maj 2004 – när det gäller konkurrensbegränsande verkningar som uppkommit på tjeckiskt territorium – var ensamma behöriga att tillämpa och genomföra såväl nationell rätt som Europaavtalet. Dessutom var förordning nr 1/2003 före detta datum inte tillämplig i vare sig de gamla eller nya medlemsstaterna. Det var först genom artikel 3.1 i denna förordning som de nationella konkurrensmyndigheterna ålades att på däri angivna villkor tillämpa artikel 81 EG och den nationella konkurrenslagstiftningen parallellt. Enligt artikel 45 andra stycket i förordning nr 1/2003 skulle förordningen inte tillämpas förrän den 1 maj 2004.
- 63 Vissa av klagandena i målet vid den nationella domstolen har också gjort gällande att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning motiverar att den aktuella kartellens konkurrensbegränsande verkningar som uppkommit på tjeckiskt territorium före den 1 maj 2004 bedöms mot bakgrund av artikel 81 EG och förordning nr 1/2003. Enligt dessa bolag ska denna princip, som erkänts av domstolen på straffrättens område, också tillämpas inom konkurrensrätten i förfaranden angående administrativa överträdelser.
- 64 I detta avseende erinrar domstolen om att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning – som hör till medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och utgör en del av de allmänna principerna i unionsrätten vars efterlevnad säkerställs av domstolen (dom av den 3 maj 2005 i de förenade målen C-387/02, C-391/02 och C-403/02, Berlusconi m.fl., REG 2005, s. I-3565, punkterna 67 och 68, av den 11 mars 2008 i mål C-420/06, Jager, REG 2008, s. I-1315, punkt 59, och av den 28 april 2011 i mål C-61/11 PPU, El Dridi, REU 2011, s. I-3015, punkt 61) – också återfinns i artikel 49.1 tredje meningen i stadgan.

- 65 Domstolen påpekar att klagandena i målet vid den nationella domstolen, genom att åberopa en sådan princip, inte förordar en tillämpning av lindrigare strafflagstiftning för tiden före den 1 maj 2004, utan i själva verket anser att Úřad pro ochranu hospodářské soutěže inte ska fatta något beslut angående den aktuella kartellens verkningar på tjeckiskt territorium. Dessa bolag önskar att principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning ska tolkas på så sätt att denna myndighet inte är behörig att beivra denna kartell avseende tiden före den 1 maj 2004 och att den aktuella kartellens konkurrensbegränsande verkningar före det datumet ska anses omfattas av kommissionens beslut.
- 66 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 61 i sitt förslag till avgörande avser sådana argument att ifrågasätta Úřad pro ochranu hospodářské soutěže's behörighet som sådan att ålägga böter. Detta är en fråga som rör tolkningen av artikel 11.6 i förordning nr 1/2003 samt principen *ne bis in idem*, som ska behandlas inom ramen för den andra frågan, men inte en fråga som rör principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning.
- 67 Den första frågan ska således besvaras på följande sätt. Bestämmelserna i artikel 81 EG och artikel 3.1 i förordning nr 1/2003 ska tolkas på så sätt att de, i ett förfarande som har inletts efter den 1 maj 2004, inte är tillämpliga på en konkurrensbegränsande samverkan som under perioder före detta datum hade verkningar i en medlemsstat som blev medlem i unionen den 1 maj 2004.

Den andra frågan

- 68 Den nationella domstolen har ställt den andra frågan, som består av två delar, för att få klarhet i huruvida ett bötesförfarande som inletts av kommissionen efter den 1 maj 2004 utgör ett permanent hinder för den nationella konkurrensmyndigheten i en medlemsstat som blev medlem i unionen den dagen att enligt den nationella konkurrenslagstiftningen beivra en kartell som hade verkningar på den statens territorium före anslutningen till unionen. Den hänskjutande domstolen vill i detta avseende för det första få klarhet i hur artikel 11.6 i förordning nr 1/2003, jämförd med artikel 3.1 i den förordningen, ska tolkas och klarhet angående avgränsningen av behörigheten mellan den nationella konkurrensmyndigheten och kommissionen när det gäller inledandet av ett sådant förfarande. För det andra vill den hänskjutande domstolen få klarhet angående den handlingsfrihet som denna myndighet har när den tillämpar nationell konkurrensrätt i förhållande till principen *ne bis in idem*.

Avgränsningen av behörigheten mellan de nationella konkurrensmyndigheterna och unionen i förfaranden angående konkurrensbegränsande samverkan

- 69 Den hänskjutande domstolen och klagandena anser att Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, enligt artikel 11.6 i förordning nr 1/2003, jämförd med artikel 3.1 i den förordningen, slutgiltigt fråntogs sin behörighet att beivra den aktuella kartellen när kommissionen inledde sitt bötesförfarande. Eftas övervakningsmyndighet anser att artikel 11.6 i förordning nr 1/2003 ska tolkas på så sätt att de nationella konkurrensmyndigheterna fråntas sin behörighet att tillämpa nationell konkurrensrätt när kommissionen har inletts ett förfarande avseende samma omständigheter som provas i förfarandet vid de nationella konkurrensmyndigheterna.
- 70 Artikel 11.6 i förordning nr 1/2003 – enligt vilken konkurrensmyndigheterna i medlemsstaterna fråntas sin behörighet att tillämpa artiklarna 81 EG och 82 EG så snart kommissionen inleder ett förfarande i syfte att fatta ett beslut enligt kapitel III i nämnda förordning – innehåller förvisso en handläggningsregel och är således tillämplig sedan den 1 maj 2004 i alla medlemsstater, även i kartellförfaranden som avser situationer som har inträffat före detta datum.
- 71 Domstolen påpekar inledningsvis att i förevarande mål avser Úřad pro ochranu hospodářské soutěže's beslut endast de konkurrensbegränsande verkningar som den aktuella kartellen hade på tjeckiskt territorium före den 1 maj 2004 och hänför sig således till tiden före Republiken Tjeckiens anslutning till unionen, under vilken artikel 81 EG inte var tillämplig i den staten. Bestämmelserna i artikel 11.6 i

förordning nr 1/2003 kan, med avseende på den tiden, i princip inte utgöra hinder för tillämpningen av nationella konkurrensrättsliga bestämmelser såsom de som finns i artikel 3 i lagen om skydd för konkurrens.

- 72 Det finns emellertid skäl att pröva omfattningen av de nationella konkurrensmyndigheternas förlust av behörighet enligt artikel 11.6 i förordning nr 1/2003, eftersom dessa myndigheter, enligt klagandena och Eftas övervakningsmyndighet, efter nämnda förordnings ikraftträdande den 1 maj 2004 inte bara har fråntagits sin behörighet att tillämpa artiklarna 81 EG och 82 EG utan också slutgiltigt fråntagits sin behörighet att tillämpa nationell konkurrensrätt på beteenden som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som redan är föremål för ett beslut från kommissionen.
- 73 Vid tolkningen av en unionsbestämmelse ska inte bara dess lydelse beaktas, utan också sammanhanget och de mål som eftersträvas med de föreskrifter som den ingår i (se, bland annat, dom av den 17 november 1983 i mål 292/82, Merck, REG 1983, s. 3781, punkt 12, och av den 7 oktober 2010 i mål C-162/09, Lassal, REU 2010, s. I-9217, punkt 49).
- 74 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 77 i sitt förslag till avgörande och som de flesta av de berörda som avgett yttranden till domstolen har anfört, har artikel 11.6 i förordning nr 1/2003 ett nära innehållsmässigt samband med artikel 3.1 i förordningen.
- 75 Betraktas dessa bestämmelser tillsammans framgår det att nationella konkurrensmyndigheter, förutom att de inte får tillämpa unionens konkurrensrätt, inte heller får tillämpa en del av deras nationella konkurrensrätt, så fort kommissionen inlett ett förfarande i syfte att fatta ett beslut enligt kapitel III i förordning nr 1/2003.
- 76 De delar av den nationella konkurrensrätten som fortfarande är tillämpliga anges i artikel 3.2 och 3.3 i förordning nr 1/2003, som förklaras utförligt i skälen 8 och 9 i nämnda förordning. I artikel 3.2 sista meningen och artikel 3.3 i förordningen anges att de nationella konkurrensmyndigheterna får tillämpa en strängare nationell lagstiftning genom vilken "företags ensidiga uppträdande" förbjuds eller bestraffas och att det under alla omständigheter står dem fritt att tillämpa nationella lagar om koncentrationskontroll och sådana bestämmelser i nationell lagstiftning som till övervägande del efterstävar ett annat mål än syftet med artiklarna 81 EG och 82 EG.
- 77 Enligt artikel 3.1 första meningen i förordning nr 1/2003 råder det ett nära samband mellan det förbud mot konkurrensbegränsande samverkan som föreskrivs i artikel 81 EG och motsvarande bestämmelser i nationell konkurrensrätt. När den nationella konkurrensmyndigheten tillämpar de bestämmelser i nationell rätt som förbjuder konkurrensbegränsande samverkan på ett avtal mellan företag som kan påverka handeln mellan medlemsstater, i den mening som avses i artikel 81 EG, ålägger nämnda artikel 3.1 första meningen myndigheten att parallellt tillämpa artikel 81 EG.
- 78 I den mån som den nationella konkurrensmyndigheten, enligt artikel 11.6 första meningen i förordning nr 1/2003, inte är behörig att tillämpa artikel 81 EG så snart kommissionen har inlett ett förfarande i syfte att fatta ett beslut enligt kapitel III i förordningen, förlorar den nationella myndigheten även möjligheten att tillämpa de bestämmelser i nationell rätt som förbjuder konkurrensbegränsande samverkan.
- 79 I förordning nr 1/2003 anges emellertid inte att det faktum att kommissionen inleder ett förfarande innebär att de nationella konkurrensmyndigheterna permanent och slutgiltigt fråntas sin behörighet att tillämpa nationell konkurrensrätt.
- 80 Såsom kommissionen har gjort gällande i sitt skriftliga yttrande, återfår de nationella konkurrensmyndigheterna sin behörighet så snart det förfarande som inletts av kommissionen avslutas.

- 81 I enlighet med fast rättspraxis tillämpas unionens konkurrensrätt och nationell konkurrensrätt parallellt (dom i det ovannämnda målet Wilhelm m.fl., punkt 3, av den 9 september 2003 i mål C-137/00, Milk Marque och National Farmers' Union, REG 2003, s. I-7975, punkt 61, och av den 13 juli 2006 i de förenade målen C-295/04-C-298/04, Manfredi m.fl., REG 2006, s. I-6619, punkt 38). Konkurrensreglerna på europeisk respektive nationell nivå behandlar konkurrensbegränsande förfaranden från olika utgångspunkter (se dom i det ovannämnda målet Wilhelm m.fl., punkt 3, det ovannämnda målet Manfredi m.fl., punkt 38, och av den 14 september 2010 i mål C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals och Akcros Chemicals mot kommissionen, REU 2010, s. I-8301, punkt 103) och har inte samma tillämpningsområden (dom av den 1 oktober 2009 i mål C-505/07, Compañía Española de Comercialización de Aceite, REG 2009, s. I-8963, punkt 52).
- 82 Detta rättsläge har inte ändrats genom förordning nr 1/2003.
- 83 En sådan tolkning vinner stöd av den omständigheten att – enligt förslag till rådets förordning om genomförandet av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget och om ändring av förordningarna (EEG) nr 1017/68, (EEG) nr 2988/74, (EEG) nr 4056/86 och (EEG) nr 3975/87, framlagt av kommissionen (KOM(2000) 582 slutlig) (EGT C 365 E, 2000, s. 284) – artikel 3 i förordning nr 1/2003 var tvungen att utformas på ett sådant sätt att unionens konkurrensrätt blir den enda tillämpliga och att en tillämpning av nationell konkurrensrätt är utesluten när en konkurrensbegränsande samverkan, i den mening som avses i artikel 81 EG, eller ett missbruk av en dominerande ställning, i den mening som avses i artikel 82 EG, kan påverka handeln mellan medlemsstater. Till skillnad från vad kommissionen ursprungligen föreslog, tillåter emellertid artikel 3 i förordning nr 1/2003 att både unionens konkurrensrätt (artiklarna 81 EG och 82 EG) och nationell konkurrensrätt tillämpas på ett och samma fall.
- 84 I artikel 16.2 i förordning nr 1/2003 föreskrivs dessutom följande. När medlemsstaternas konkurrensmyndigheter fäller avgöranden om sådana avtal, beslut eller förfaranden enligt artikel 81 EG eller artikel 82 EG som redan är föremål för ett beslut av kommissionen får de inte fatta beslut som strider mot beslut som kommissionen har fattat.
- 85 Det framgår av denna bestämmelse att medlemsstaternas konkurrensmyndigheter behåller sin behörighet att vidta åtgärder även när kommissionen redan fattat ett beslut. Denna bestämmelse fastslår nämligen att de nationella myndigheterna kan vidta åtgärder efter kommissionen, men förbjuder dem att gå emot ett tidigare beslut från kommissionen.
- 86 Av lydelsen i artikel 16.2 i förordning nr 1/2003 att döma tycks bestämmelsen endast ta sikte på de nationella konkurrensmyndigheternas tillämpning av unionens konkurrensrätt. Samma bestämmelse måste emellertid med desto större skäl vara tillämplig i de fall där de nationella konkurrensmyndigheterna avser att tillämpa nationell konkurrensrätt. Eftersom de nationella myndigheterna förblir behöriga att tillämpa unionsrätten efter det att kommissionen har fattat ett beslut, måste de med desto större skäl ha rätt att tillämpa sin nationella rätt, förutsatt att de iakttar föreskrifterna i unionsrätten, med tillämpning av artikel 3 i förordning nr 1/2003.
- 87 Tillämpningen av artikel 16.2 i förordning nr 1/2003 kan inte begränsas till fall där kommissionen med stöd av artikel 10 i förordning nr 1/2003 tidigare fastställt att artikel 81 EG eller artikel 82 EG inte är tillämplig. Till skillnad från vad den hänskjutande domstolen och vissa klagande i det nationella målet anser, omfattar artikel 16.2 i förordning nr 1/2003 – genom dess allmänna lydelse och dess placering i kapitlet om samarbete – alla upptänkliga beslut som kommissionen kan ha fattat på grundval av förordning nr 1/2003 och begränsar sig inte till en viss typ av beslut.
- 88 Vissa av klagandena i målet vid den nationella domstolen har hänvisat till skäl 18 i förordning nr 1/2003, enligt vilket, för att säkerställa att ärendena handläggs av de därtill mest lämpade myndigheterna i nätverket, en konkurrensmyndighet bör ges möjlighet att avbryta eller avsluta ett ärende på grund av att en annan myndighet handlägger eller har handlagt samma ärende, eftersom

syftet är att varje ärende ska handläggas av endast en myndighet. En av klagandena i målet vid den nationella domstolen har hänvisat till detta skäl som stöd för påståendet att förordningen bygger på principen att varje ärende ska handläggas av endast en myndighet, nämligen den som är mest lämpad därtill.

- 89 Skäl 18 i förordning nr 1/2003 kan emellertid inte tolkas på så sätt att unionslagstiftaren avsåg att frånta de nationella myndigheterna behörighet att tillämpa nationell konkurrensrätt så snart kommissionen antagit ett beslut.
- 90 Detta skäl hänför sig nämligen inte till de nationella myndigheternas förlust av behörighet enligt artikel 11.6 i förordning nr 1/2003. Det ska jämföras med artikel 13 i förordningen, enligt vilken varje nationell konkurrensmyndighet i nätverket av konkurrensmyndigheter har möjligheten – och inte skyldigheten – att avbryta ett förfarande som den har inlett eller avvisa ett klagomål på grund av att en annan nationell myndighet i nätverket redan handlägger samma ärende. Artikel 13 och skäl 18 i förordning nr 1/2003 ger uttryck för det stora utrymmet för skönsmässig bedömning som de nationella myndigheterna i detta nätverk har för att säkerställa att ärendena handläggs av de därtill mest lämpade myndigheterna i nätverket.
- 91 Det framgår av övervägandena i punkterna 74–90 i denna dom att en nationell konkurrensmyndighet enligt artikel 11.6 i förordning nr 1/2003, jämförd med artikel 3.1 i den förordningen, inte permanent och slutgiltigt fråntas sin behörighet att tillämpa nationell konkurrensrätt när kommissionen inleder ett förfarande i syfte att fatta ett beslut enligt kapitel III i förordning nr 1/2003. I ett sådant fall som i det nationella målet – i vilket konkurrensmyndigheten i en medlemsstat, med tillämpning av nationell konkurrensrätt, beivrar de konkurrensbegränsande verkningarna av en kartell på denna medlemsstats territorium under tiden innan denna stat blev medlem i unionen – kan artikel 11.6 i förordning nr 1/2003, jämförd med artikel 3.1 i den förordningen, ännu mindre utgöra hinder för tillämpningen av nationell konkurrensrätt avseende den tiden.
- 92 Den andra frågans första del ska sålunda besvaras enligt följande. Det faktum att kommissionen inleder ett förfarande enligt kapitel III i förordning nr 1/2003 angående en konkurrensbegränsande samverkan innebär inte att konkurrensmyndigheten i den berörda medlemsstaten, enligt artikel 11.6 i förordning nr 1/2003, jämförd med artikel 3.1 i den förordningen, fråntas sin behörighet att, med tillämpning av nationell konkurrensrätt, beivra de konkurrensbegränsande verkningarna av nämnda samverkan på medlemsstatens territorium under tiden innan denna stat blev medlem i unionen.

Principen *ne bis in idem*

- 93 Den andra frågans andra del rör frågan huruvida principen *ne bis in idem* utgör hinder för att den nationella konkurrensmyndigheten tillämpar nationell konkurrensrätt i ett sådant fall som i det nationella målet.
- 94 Principen *ne bis in idem* ska respekteras i bötesförfaranden på konkurrensrättens område (se, för ett liknande resonemang, dom av den 15 oktober 2002 i de förenade målen C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P-C-252/99 P och C-254/99 P, Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen, REG 2002, s. I-8375, punkt 59, av den 7 januari 2004 i de förenade målen C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P och C-219/00 P, Aalborg Portland m.fl. mot kommissionen, REG 2004, s. I-123, punkterna 338–340, och av den 29 juni 2006 i mål C-289/04 P, Showa Denko mot kommissionen, REG 2006, s. I-5859, punkt 50). Denna princip innebär på konkurrensrättens område ett förbud mot att ett företag på nytt hålls ansvarigt eller att ett förfarande enligt konkurrensreglerna på nytt inleds mot företaget avseende ett konkurrensbegränsande beteende som företaget redan har ålagts böter för eller som företaget har förklarats inte vara ansvarigt för genom ett tidigare beslut mot vilket det inte längre kan väckas talan (dom i det ovannämnda målet Limburgse Vinyl Maatschappij m.fl. mot kommissionen, punkt 59).

- 95 Det saknar betydelse att det beslut, genom vilket Úřad pro ochranu hospodářské soutěže ålagt böter, hänför sig till tiden före Republiken Tjeckiens anslutning till unionen. Tillämpligheten i tiden av principen *ne bis in idem* beror i unionsrätten nämligen inte på när det beteende som ingripandet avser ägde rum, utan beror – i ett sådant fall som i det nationella målet, som avser konkurrensrätt – på när förfarandet som syftar till påförandet av en sanktion inleddes. När Úřad pro ochranu hospodářské soutěže den 2 augusti 2006 inledde det aktuella förfarandet var Republiken Tjeckien redan medlem i unionen, vilket innebär att denna myndighet var skyldig att respektera nämnda princip.
- 96 Domstolen konstaterar dock att i ett sådant fall som i det nationella målet utgör principen *ne bis in idem* inte hinder för att den nationella konkurrensmyndigheten tillämpar nationell konkurrensrätt.
- 97 Domstolen har, i konkurrensrättsliga mål, gjort bedömningen att tillämpningen av principen *ne bis in idem* är underkastad de tre kraven att de faktiska omständigheterna är identiska, att det är fråga om en och samma regelöverträdare och att det skyddade rättsliga intresset är detsamma (dom i det ovan nämnda målet Aalborg Portland m.fl. mot kommissionen, punkt 338).
- 98 Domstolen konstaterar att ett av kraven, nämligen att de faktiska omständigheterna ska vara identiska, under alla omständigheter inte är uppfyllt i målet vid den nationella domstolen.
- 99 Bedömningen av huruvida syftet eller resultatet av företagens beteende var att hindra, begränsa eller snedvrider konkurrensen kan nämligen inte göras abstrakt, utan ska göras med avseende på ett område – antingen inom unionen eller utanför denna, på vilket det aktuella beteendet har haft ett sådant syfte eller ett sådant resultat – och med avseende på en period under vilken det aktuella beteendet har haft ett sådant syfte eller ett sådant resultat.
- 100 I det aktuella fallet anser den hänskjutande domstolen och klagandena i det nationella målet att Republiken Tjeckiens territorium omfattas av kommissionens beslut vad gäller såväl perioden före som efter den 1 maj 2004. Som stöd härför har de åberopat att kommissionen i detta beslut omnämner en världsomspännande kartell och att Republiken Tjeckiens territorium inte uttryckligen har undantagits från beslutets tillämpningsområde.
- 101 I detta avseende påpekar domstolen inledningsvis att kommissionens beslut på flera ställen särskilt hänför sig till den aktuella kartellens verkningar inom Europeiska gemenskapen och EES, varvid det uttryckligen hänvisas till de "dåvarande medlemsstaterna" och "de dåvarande parterna" i EES-avtalet. Såsom har påpekats i punkt 41 i denna dom, beivras inte genom detta beslut de eventuella konkurrensbegränsande verkningarna av kartellen på Republiken Tjeckiens territorium under tiden innan den staten blev medlem i unionen. Slutligen framgår det av metoderna för beräkningen av böterna att kommissionen i sitt beslut inte tog hänsyn till de stater som blev medlemmar i unionen den 1 maj 2004. Enligt punkt 478 i skälen i kommissionens beslut utgick kommissionen vid beräkningen av böterna nämligen från kartellmedlemmarnas omsättning i EES under år 2003.
- 102 Domstolen konstaterar således att kommissionens beslut inte omfattar någon av de konkurrensbegränsande verkningar som kartellen hade på Republiken Tjeckiens territorium under tiden före den 1 maj 2004, medan Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, enligt vad den hänskjutande domstolen har uppgett, i sitt beslut ålade böter med avseende på enbart detta territorium och denna tid.
- 103 Mot bakgrund av det ovan anförda ska den andra frågans andra del besvaras enligt följande. Principen *ne bis in idem* utgör inte hinder för att de företag som har deltagit i en konkurrensbegränsande samverkan åläggs böter av den nationella konkurrensmyndigheten i den berörda medlemsstaten för att beivra verkningarna av samverkan på medlemsstatens territorium innan den staten blev medlem i

unionen, om de böter som ålagts deltagarna i den konkurrensbegränsande samverkan genom ett beslut som kommissionen fattat före antagandet av den nationella konkurrensmyndighetens beslut inte avsåg att beivra nämnda verkningar.

Rättegångskostnader

¹⁰⁴ Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar

domstolen (stora avdelningen)

följande:

- 1) Bestämmelserna i artikel 81 EG och artikel 3.1 i rådets förordning (EG) nr 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpning av konkurrensreglerna i artiklarna 81 och 82 i fördraget ska tolkas på så sätt att de, i ett förfarande som har inletts efter den 1 maj 2004, inte är tillämpliga på en konkurrensbegränsande samverkan som under perioder före detta datum hade verkningar i en medlemsstat som blev medlem i Europeiska unionen den 1 maj 2004.
- 2) Det faktum att kommissionen inleder ett förfarande enligt kapitel III i förordning nr 1/2003 angående en konkurrensbegränsande samverkan innebär inte att konkurrensmyndigheten i den berörda medlemsstaten, enligt artikel 11.6 i förordning nr 1/2003, jämförd med artikel 3.1 i den förordningen, fråntas sin behörighet att, med tillämpning av nationell konkurrensrätt, beivra de konkurrensbegränsande verkningarna av nämnda samverkan på medlemsstatens territorium under tiden innan denna stat blev medlem i Europeiska unionen.

Principen *ne bis in idem* utgör inte hinder för att de företag som har deltagit i en konkurrensbegränsande samverkan åläggs böter av den nationella konkurrensmyndigheten i den berörda medlemsstaten för att beivra verkningarna av samverkan på medlemsstatens territorium innan den staten blev medlem i Europeiska unionen, om de böter som ålagts deltagarna i den konkurrensbegränsande samverkan genom ett beslut som Europeiska kommissionen fattat före antagandet av den nationella konkurrensmyndighetens beslut inte avsåg att beivra nämnda verkningar.

Underskrifter