



Datum van  
inontvangstneming

:

22/10/2024

**Zaak C-588/24****Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

10 september 2024

**Verwijzende rechter:**

Consiglio di Stato (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

26 augustus 2024

**Verzoekende partij:**

Imballaggi Piemontesi

**Verwerende partij:**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM)

---

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

De vennootschap Imballaggi Piemontesi Srl (hierna: „IP”) heeft bij de TAR Lazio (rechter in eerste aanleg Latium, Italië; hierna: „TAR Lazio”) beroep ingesteld tegen een besluit van de Autorità garante della concorrenza e del mercato (Italiaanse mededingingsautoriteit hierna: „AGCM”) van 17 juli 2019 waarbij haar een sanctie is opgelegd wegens deelname aan een mededingingsbeperkende afspraak in de sector van de productie en verhandeling van karton. Nadat het beroep was verworpen heeft IP hoger beroep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië).

**Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing**

De prejudiciële verwijzing van de Consiglio di Stato krachtens artikel 267 VWEU betreft de uitlegging van de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), en strekt ertoe vast te stellen of zij in de weg staan aan een nationale regeling die niet uitdrukkelijk

bepaalt dat de termijn voor de afsluiting van sanctieprocedures bij de AGCM een dwingend karakter heeft.

### **Prejudiciële vraag**

Staan de artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en artikel 46 van het Verdrag voor de rechten van de mens in de weg aan een regeling als de Italiaanse regeling die, op het gebied van toezicht op mededingingsbeperkende afspraken – voor de uitoefening van sanctiebevoegdheden en onverminderd de uitoefening van de bevoegdheid om het bestaan van dergelijke afspraken vast te stellen en een bevel te geven om in de toekomst daarvan af te zien – niet uitdrukkelijk bepaalt dat de termijn voor de afsluiting van de procedure die de Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (mededingingsautoriteit) heeft vastgesteld in de mededeling van de punten van bezwaar een dwingend karakter heeft, en deze autoriteit aldus de mogelijkheid biedt om die termijn eenzijdig te verlengen bij met redenen omkleed besluit indien er zich omstandigheden voordoen waardoor het onderzoek in objectief en subjectief opzicht moet worden uitgebreid?

### **Aangevoerde bepalingen van Unierecht**

Artikelen 41 en 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

Artikelen 101 en 102 VWEU

Richtlijn 2014/104/EU

Mededeling 2004/C 1[0]1/08 van de Europese Commissie

### **Aangevoerde bepalingen van nationaal recht**

Artikel 6, lid 3, van decreto del Presidente della Repubblica nr. 217, Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (besluit van de president van de Republiek nr. 217 tot vaststelling van een reglement voor onder de bevoegdheid van de AGCM vallende onderzoeksprocedures) van 1998 (hierna: „presidentieel besluit nr. 217/1998”) bepaalt dat in het besluit tot inleiding van het onderzoek onder andere de belangrijkste gegevens betreffende de vermeende inbreuk en de termijn voor de afsluiting van de procedure moeten zijn vermeld.

Artikel 2, lid 5, van legge (wet) nr. 241 van 1990 bepaalt dat de toezichthoudende autoriteiten de termijnen voor de afsluiting van de procedures waartoe elk van hen bevoegd is, vaststellen in overeenstemming met hun eigen reglementen, tenzij in specifieke regelingen anders is bepaald.

Legge nr. 287, Norme per la tutela della concorrenza e del mercato (wet nr. 287, Bepalingen ter bescherming van de mededinging en de markt) van 1990: artikel 1, lid 4, waarin is bepaald dat „[d]e in deze titel opgenomen bepalingen worden uitgelegd overeenkomstig de [Unie]rechtelijke beginselen op het gebied van de mededinging”; artikel 12, lid 1-quater, waarin is bepaald dat de procedures in verband met inbreuken op de artikelen 101 en 102 VWEU moeten voldoen aan de algemene beginselen van het Unierecht of het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; artikel 14.

### **Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding**

- 1 Bij besluit van 22 maart 2017, heeft de AGCM een onderzoek ingesteld naar 19 vennootschappen, waaronder IP, om na te gaan of inbreuk was gemaakt op artikel 101 VWEU wegens deelname aan een kartel op de kartonmarkt, en de termijn voor de afsluiting van de procedure vastgesteld op 31 mei 2018. De procedure is vervolgens bij vier besluiten uitgebreid tot andere vennootschappen. Bij besluit van 31 januari 2018 is de termijn voor de afsluiting van de procedure verlengd tot 31 december 2018. Tot slot is het voorwerp van het onderzoek bij besluit van 31 oktober 2018 uitgebreid zodat ook werd nagegaan of er sprake was van zeggenschap over de productie van karton, prijsafspraken en verdeling van klanten, en is de termijn voor de afsluiting van de procedure verlengd tot 19 juli 2019.
- 2 Op 17 juli 2019 heeft de AGCM IP een sanctie opgelegd voor haar betrokkenheid bij een mededingingsbeperkende afspraak. IP heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de TAR Lazio, die het beroep bij vonnis nr. 6052 van 24 mei 2021 heeft verworpen. IP heeft tegen dit vonnis hoger beroep ingesteld bij de Consiglio di Stato, en daarbij de exceptie aangevoerd dat het sanctiebesluit tardief is vastgesteld omdat de termijn voor de afsluiting van de procedure was overschreden. De Consiglio di Stato heeft het litigieuze vonnis bij arrest nr. 2118 van 1 maart 2023 herzien, door het beroep in eerste aanleg toe te wijzen voor zover het betrekking heeft op de berekening van de geldboete. Tegen het arrest van de Consiglio di Stato heeft IP bij diezelfde rechter een verzoek tot herziening ingediend.

### **Voornaamste argumenten van de partijen in het geding**

- 3 IP heeft verzocht het Hof een prejudiciële vraag voor te leggen over de precieze werkingssfeer van de artikelen 41 en 47 van het Handvest. Zij betoogt dat de termijnen voor de afsluiting van procedures voor het AGCM zijn gesteld ter bescherming van de beschuldigde. Volgens haar wordt doordat niet is bepaald dat die termijnen een dwingend karakter hebben, de AGCM evenwel de mogelijkheid geboden om deze termijnen eenzijdig te verlengen, ook in andere dan de in haar reglementen of de gewone wet vermelde gevallen.

- 4 De AGCM verwijst naar de supranationale rechtspraak volgens welke de aanvankelijk door de bevoegde bestuursautoriteit vastgestelde termijn niet dwingend is. Daarnaast stelt zij dat het beter zou zijn om het onderhavige geding te schorsen tot het Hof uitspraak zal hebben gedaan in zaak C-511/23 over hetzelfde onderwerp.

### **Eerdere nationale rechtspraak op dit gebied**

- 5 De verwijzende rechter verwijst naar arrest nr. 3977 van 2023 dat hij heeft gewezen in een vergelijkbaar geding betreffende de Autorità di regolazione per l'energia reti e ambiente (Italiaanse toezichthoudende autoriteit voor energie, netwerken en milieu; hierna: „ARERA”). In dat arrest heeft de Consiglio di Stato uitspraak gedaan over de dwingende dan wel indicatieve aard van de termijn voor de afsluiting van de procedure, en daarbij de bestaande opvattingen ter zake samengevat:

- volgens een eerste opvatting, die in de rechtspraak van de Consiglio di Stato overheerst, moet de termijn voor de afsluiting van de sanctieprocedure van de ARERA – en van onafhankelijke overheidsinstanties in het algemeen – dwingend worden beschouwd. Indien die termijn wordt overschreden, is de opgelegde sanctie onrechtmatig omwille van de rechtszekerheid en omdat de inachtneming van die termijn en de doeltreffendheid van het recht van verweer van de beschuldigde nauw samenhangen;

- volgens een tweede opvatting is de termijn voor de afsluiting van de sanctieprocedure indicatief, aangezien de wet niet bepaalt dat die termijn dwingend is en gezien het feit dat de verdediging van de rechten van het individu is gewaarborgd doordat er een verjaringstermijn van vijf jaar is en het mogelijk is om in rechte tegen de overheidsinstantie op te komen;

- volgens een derde opvatting is de termijn voor de afsluiting van de sanctieprocedure in het algemeen indicatief en is de rechter bevoegd om per geval te beoordelen of de tijd die de autoriteit heeft gebruikt om de sanctie op te leggen in concreto een redelijke duur had ten opzichte van de tijd die zij aanvankelijk dacht nodig te hebben.

- 6 In het genoemde arrest heeft de Consiglio di Stato de stelling van het dwingende karakter van de termijn bevestigd op grond van een uitlegging van de nationale regeling in overeenstemming met de Italiaanse grondwet, met inachtneming van het recht van verweer en van de beginselen van gelijke behandeling, legaliteit, onpartijdigheid en behoorlijk bestuur. Hij heeft eveneens gepreciseerd dat de stelling dat het rechtmatig is om de termijn voor de afsluiting per geval vast te stellen niet kan worden aanvaard, aangezien dat in strijd is met de voornoemde beginselen en rechtsonzekerheid investeringen van – ook buitenlandse – ondernemers kan ontmoedigen.

- 7 In dat arrest heeft de Consiglio di Stato tot slot verklaard dat:

- de ARERA haar sanctieprocedure zelfstandig kon regelen en daarbij in het algemeen en vooraf een termijn moest vaststellen voor de afsluiting daarvan;

- de termijn voor de afsluiting van de sanctieprocedure dwingend moet worden beschouwd; hoe dan ook, indien de ARERA in de mededeling van inleiding van een procedure een termijn heeft vermeld voor de afsluiting daarvan, houdt dat in dat zij een verplichting op zich heeft genomen die zij zichzelf heeft opgelegd en die zij moet naleven, en de overschrijding van die termijn bijgevolg met zich brengt dat de sanctie onrechtmatig is.

- 8 De verwijzende rechter verwijst tevens naar arrest nr. 8155 van 2021 dat hij heeft gewezen in een geding over de vaststelling van oneerlijke handelspraktijken dat betrekking had op de AGCM. In dat arrest heeft de Consiglio di Stato bevestigd dat het dwingende karakter van de termijnen voor de toepassing van administratieve geldboeten weliswaar niet uitdrukkelijk in de referentieregelingen is vermeld, maar toch kan worden bevestigd gezien de punitieve aard van de sanctiemaatregelen: de procedure betreffende die maatregelen moet immers garanderen dat de waarborgen van de artikelen 6 en 7 EVRM en in Protocol 7 (de artikelen 2 en 4) daarbij worden geëerbiedigd.

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 9 De verwijzende rechter merkt op dat het doel van de verwijzingsverplichting is de eenvormige toepassing van het Unierecht te waarborgen, waaraan afbreuk zou worden gedaan indien in de verschillende nationale rechtsorden uiteenlopende standpunten zouden worden gehuldigd. De nationale rechter in laatste instantie is verplicht een tot prejudiciële verwijzing, waarop uitsluitend een uitzondering kan worden gemaakt in de gevallen die het Hof heeft vastgesteld in het arrest van 6 oktober 1982, Cilfit (C-283/81), en meer recentelijk, het arrest van 6 oktober 2021, Consorzio Italian Management en Catania Multiservizi (C-561/19), en de verordening van 15 december 2022, Centro Petroli Roma Srl (C-597/21). Hij verklaart dat hij in de onderhavige zaak tot verwijzing verplicht is aangezien er geen sprake is van een acte claire die geen nadere uitlegging behoeft, en de gerede vraag relevant is.
- 10 De verwijzende rechter merkt op dat geen enkele regeling op Europees of nationaal niveau voorziet in een dwingende termijn voor de afsluiting van de procedure die ertoe strekt na te gaan of er sprake is van mededingingsbeperkende afspraken. In het bijzonder wijst hij erop dat artikel 6, lid 3, van presidentieel besluit nr. 217/1998 de AGCM een discretionaire bevoegdheid toekent bij het vaststellen van beperkingen aan haar activiteit.
- 11 Hij wijst eveneens op de verschillen tussen de AGCM en de ARERA, en preciseert dat de termijn voor de afsluiting van de procedure in de regeling voor de sanctieprocedures van de ARERA 220 dagen is, te rekenen vanaf de datum van de mededeling van inleiding van de procedure, tenzij er sprake is van met redenen omklede procedurele eisen. Anders dan bij procedures voor de AGCM ter

bescherming van de vrije mededinging, is in die regeling dus reeds een termijn vastgesteld, waarvan kan worden afgeweken bij met redenen omkleed besluit. Presidentieel besluit nr. 217/1998 inzake mededingingsbeperkende afspraken heeft in het algemeen geen enkele termijn ingevoerd voor de afsluiting van de procedure, maar de vaststelling daarvan overgelaten aan de vervolgende instantie die daar per geval naar eigen goeddunken over oordeelt, op basis van de kenmerken en de complexiteit van de aan haar voorgelegde zaak.

- 12 De verwijzende rechter merkt op dat de vraag van IP in de onderhavige zaak betrekking heeft op het dwingende karakter van de termijn van 31 mei 2018, die de AGMC heeft vastgesteld in de mededeling van 22 maart 2017 dat de procedure is ingeleid. Volgens de verwijzende rechter moet het dwingende karakter van die termijn worden uitgesloten om meerdere redenen: - in artikel 6, lid 3, van presidentieel besluit nr. 217/1998 is de termijn voor de afsluiting van de procedure niet als dwingend gekwalificeerd; - artikel 152, lid 2, van de codice del processo amministrativo (wetboek van bestuursprocesrecht) bepaalt dat wettelijke termijnen indicatief zijn, tenzij de wet zelf uitdrukkelijk bepaalt dat zij dwingend zijn; - vanuit logisch oogpunt geldt dat zoals de AGCM de bevoegdheid heeft om per geval te bepalen hoeveel tijd nodig is om de procedure af te sluiten, zij eveneens de bevoegdheid heeft om de duur van de procedure opnieuw te bepalen, mits zij dat vóór de uiterste datum doet en haar besluit met redenen omkleedt. Tijdens het onderzoek kan immers blijken dat de vaststelling in objectief en subjectief opzicht veel ingewikkelder is dan zij dacht op het tijdstip waarop de inleiding van de procedure is meegedeeld en de aanvankelijke termijn is vastgesteld.
- 13 Dienaangaande benadrukt de verwijzende rechter dat de onderhavige zaak van begin af aan buitengewoon ingewikkeld was en in de loop der tijd nog ingewikkelder is geworden, zowel omdat er steeds meer nieuwe ondernemingen bij werden betrokken, als omdat de vaststelling werd uitgebreid tot andere aspecten van het onrechtmatige kartel. Aangezien de procedure op subjectief en objectief vlak steeds verder werd uitgebreid, werd de termijn voor de afsluiting daarvan tweemaal verlengd, en wel met meer dan een jaar ten opzichte van de aanvankelijk vastgestelde termijn. Deze verlengingen hebben met zich gebracht dat enerzijds moest worden gewaarborgd dat de activiteit van de AGCM doeltreffend werd verricht ter bescherming van de vrije mededinging overeenkomstig de artikelen 101 en 102 VWEU, en anderzijds dat zowel de nieuwe vennootschappen waarop de bestuurshandeling betrekking had als de oorspronkelijke vennootschappen, waaronder IP, hun recht om te worden gehoord te volle konden uitoefenen ten aanzien van de betrekkingen met de nieuwe betrokken vennootschappen en de uitbreiding van het voorwerp van het onderzoek.
- 14 De verwijzende rechter is daarom van oordeel dat de termijn voor de afsluiting van de procedure in de onderhavige zaak, betreffende een mededingingsbeperkende afspraak, dwingend kan worden beschouwd, niet in de zin dat de aanvankelijk vermelde termijn noodzakelijkerwijs in acht moet worden

genomen, maar uitsluitend in de zin dat de aanvankelijke termijn, na redelijkerwijs en bij met redenen omkleed besluit te zijn verlengd, niet nogmaals terzijde kan worden geschoven. Dit betekent in wezen dat niet de termijn van 31 mei 2018 die de AGCM aanvankelijk had vastgesteld in de mededeling van inleiding van de procedure, maar alleen de termijn van 19 juli 2019 die was vastgesteld in de tweede mededeling dat de termijn voor de afsluiting van de procedure was verlengd dwingend moet worden beschouwd, welke termijn, wat betreft de vaststelling van het besluit, door de AGCM in acht is genomen.

- 15 Volgens de verwijzende rechter lijkt de supranationale rechtspraak ervoor te pleiten dat de aanvankelijk door de sectorale autoriteit vastgestelde termijn niet dwingend is. Met betrekking tot het algemene recht op een eerlijk proces van artikel 6 EVRM en de artikelen 41 en 47 van het Handvest merkt de verwijzende rechter op dat het Hof in een geding tussen de EIB en haar werknemers over de termijn voor het instellen van beroep heeft gepreciseerd dat de „redelijkheid” van een termijn niet kan worden bepaald aan de hand van een in abstracto vastgesteld nauwkeurig maximum, maar per geval moet worden beoordeeld aan de hand van de omstandigheden van de zaak [arresten van 12 juli 2012, RX-II (C-334/12, punt 28), en 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij NV (C-238/99 P, punt 192)].
- 16 Vooropgesteld dat het beginsel van de redelijke termijn een algemeen Unierechtelijk beginsel is en in artikel 47, lid 2, van het Handvest is overgenomen, heeft het Hof er daarnaast op gewezen dat de overschrijding van de redelijke termijn, indien vastgesteld, enkel een grond voor nietigverklaring kan zijn wanneer is aangetoond dat de schending van dit beginsel de rechten van de verdediging van de betrokken ondernemingen heeft aangetast (arresten van 27 juni 2012, Bolloré/Commissie (T-372/10, punt 105) en 25 maart 2021, Xellia Pharmaceuticals en Alpharma/Commissie (C-611/16, punt 141)].
- 17 De verwijzende rechter merkt op dat IP niet heeft aangetoond welke invloed de verlenging van de termijn voor de procedure heeft gehad op de uitoefening van haar recht van verweer, en wijst erop dat ook tot verlenging is besloten om er juist voor te zorgen dat de betrokken partijen naar behoren worden gehoord in een procedure op tegenspraak, en bijgevolg hun recht van verweer met betrekking tot de nieuwe omstandigheden die tijdens het onderzoek naar voren zijn gekomen, ten volle kunnen uitoefenen.
- 18 Daar komt nog bij dat indien de overschrijding van de aanvankelijk vastgestelde termijn automatisch leidt tot onrechtmatigheid van het besluit waarmee de procedure is afgesloten, dit in zaken met een dergelijke ingewikkeldheid het gevaar met zich zou brengen dat de gedragingen waarmee inbreuk is gemaakt op het mededingingsrecht van de Unie niet zouden worden bestraft, waardoor het doeltreffendheidsbeginsel van de artikelen 101 en 102 VWEU zou worden geschonden.



- 19 De verwijzende rechter wijst erop dat het doel van de mededingingsregels van de Europese Unie, zoals omschreven in de mededelingen van de Europese Commissie, is de concurrentie op de markt te vrijwaren als middel om de welvaart van de gebruikers te vergroten en om voor een doelmatige middelenallocatie te zorgen (mededeling 2004/C 1[0]1/08, punt [1]3). Zoals blijkt uit de overwegingen (met name 5 en 6) en de bepalingen van richtlijn 2014/104/EU van 26 november 2014 betreffende bepaalde regels voor schadevorderingen volgens nationaal recht wegens inbreuken op de bepalingen van het mededingingsrecht van de lidstaten en van de Europese Unie, is de regeling inzake de bescherming van de mededinging in wezen ook en vooral bestemd voor de consument, wiens bescherming hoe dan ook niet in het gedrang mag komen, waarbij een eerlijk evenwicht moet worden gevonden tussen tegengestelde behoeften.
- 20 Men zou namelijk kunnen stellen dat er een convergentie tussen de regelingen voor de bescherming van de vrije mededinging en de bescherming van de consument aan de gang is, wat nog duidelijker van belang is in rechtsorden als de Italiaanse, waarin de bescherming van beide is toevertrouwd aan dezelfde overheidsinstantie die tot taak heeft de twee regelingen toe te passen.
- 21 De verwijzende rechter merkt voorts op dat indien de eerste door de AGCM vastgestelde termijn voor de afsluiting van de procedure als dwingend moet worden beschouwd, de AGCM enkel haar sanctiebevoegdheid zou verliezen, en niet haar vaststellingsbevoegdheid, dat wil zeggen, de bevoegdheid om vast te stellen dat er sprake is van een kartel en met de vastgestelde inbreuken vergelijkbare gedragingen voor de toekomst te verbieden. Aangezien de regeling inzake de bescherming van de mededinging in wezen bedoeld is voor de consument, zou die bescherming onvermijdelijk worden belemmerd indien naast de sanctiebevoegdheid ook de vaststellingsbevoegdheid zou komen te vervallen.
- 22 Tot slot merkt de verwijzende rechter op met betrekking tot het verzoek van de AGCM om de behandeling van de zaak op te schorten in afwachting van de prejudiciële beslissing van het Hof in zaak C-511/23, dat die prejudiciële beslissing niet relevant is voor de onderhavige zaak. Hij voegt daaraan toe dat zaak C-511/23, evenals de zaken C-510/23 en C-491/24, betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht betreffende de duur van de fase van het vooronderzoek in antitrustprocedures en niet op de daarop volgende onderzoeksfase, dat wil zeggen, de totale duur van de procedure.