

Cauza C-511/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

8 august 2023

Instanța de trimitere:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia)

Data deciziei de trimitere:

1 august 2023

Reclamantă:

Caronte & Tourist SpA

Pârâtă:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Obiectul procedurii principale

Acțiune introdusă la Tribunale amministrativo per il Lazio (Tribunalul Administrativ din Lazio, denumit în continuare „TAR Lazio”), de societatea Caronte & Tourist (denumită în continuare „reclamanta”), având ca obiect anularea deciziei adoptate de Autorità garante della concorrenza e del mercato (Autoritatea pentru protecția concurenței și a pieței, denumită în continuare „AGCM”), prin care aceasta din urmă a constatat existența unui abuz de poziție dominantă interzis în temeiul articolului 3 alineatul 1 litera a) din Legea nr. 287 din 10 octombrie 1990, a obligat reclamanta să înceteze încălcarea și i-a aplicat o sancțiune pecuniară.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Trimiterea preliminară dispusă de TAR Lazio, în temeiul articolului 267 TFUE, privește interpretarea dreptului Uniunii, în special a articolului 102 TFUE, în contextul aplicării articolului 14 din Legea nr. 689 din 24 noiembrie 1981 în cazul procedurilor antitrust desfășurate de AGCM.

Întrebarea preliminară

„Articolul 102 TFUE, interpretat în lumina principiilor protecției concurenței și efectivității acțiunii administrative, trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale precum cea care rezultă din aplicarea articolului 14 din Legea nr. 689 din 24 noiembrie 1981, astfel cum a fost interpretată în jurisprudență, care impune Autorità garante della concorrenza e del mercato [Autorității pentru protecția concurenței și a pieței] să inițieze procedura de investigație pentru constatarea unui abuz de poziție dominantă în cadrul termenului de decădere de 90 de zile de la data la care autoritatea a luat cunoștință de elementele esențiale ale încălcării, aceste elemente putându-se limita la prima sesizare a încălcării?”

Dreptul Uniunii invocat

Articolul 102 TFUE

Dreptul național invocat

Legge 10 ottobre 1990, n. 287 „Norme per la tutela della concorrenza e del mercato” (Legea nr. 287 din 10 octombrie 1990, „Norme pentru protecția concurenței și a pieței”)

Articolul 1

„1. Dispozițiile prezentei legi de punere în aplicare a articolului 41 din Constituție, care protejează și garantează dreptul de inițiativă economică, se aplică înțelegerilor, abuzurilor de poziție dominantă și concentrărilor de întreprinderi.

2. Autorità garante della concorrenza e del mercato [Autoritatea pentru protecția concurenței și a pieței] menționată la articolul 10, denumită în continuare „autoritatea”, aplică în paralel, în legătură cu același caz, și articolele 101 și 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, precum și articolele 2 și 3 din prezenta lege referitoare la înțelegerile care restrâng libertatea concurenței și la abuzul de poziție dominantă.

4. Interpretarea normelor cuprinse în prezentul titlu se face pe baza principiilor dreptului Comunităților Europene în materie de reglementare a concurenței.”

Articolul 3

„1. Se interzice folosirea în mod abuziv de către una sau mai multe întreprinderi a unei poziții dominante pe piața națională sau pe o parte semnificativă a acesteia și, în plus, se interzice: (a) stabilirea în mod direct sau indirect a prețurilor de cumpărare sau de vânzare sau a altor condiții contractuale nejustificat de oneroase [...]”.

Articolul 12 „Competențe de investigare” (versiunea în vigoare la momentul deschiderii investigației)

„1. După evaluarea informațiilor pe care le deține și a celor care i-au fost aduse la cunoștință de către autoritățile publice sau de către orice parte interesată, inclusiv de către asociațiile care reprezintă consumatorii, autoritatea investighează pentru a verifica existența unor încălcări ale interdicțiilor prevăzute la articolele 2 și 3 [...]”.

Articolul 12 (versiunea rezultată în urma modificării din 2021)

„[...] 1 ter. Autoritatea are competența de a stabili prioritățile de intervenție în scopul aplicării prezentei legi și a articolelor 101 și 102 TFUE. Autoritatea poate să nu dea curs sesizărilor care nu se numără printre prioritățile sale de intervenție.

1 quater. Procedurile privind încălcarea articolului 101 TFUE sau a articolului 102 TFUE ori a articolului 2 sau a articolului 3 din prezenta lege, inclusiv exercitarea de către autoritate a competențelor prevăzute în prezentul capitol II, respectă principiile generale ale dreptului Uniunii Europene și Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [...]”.

Articolul 14 Investigația (versiunea în vigoare la momentul deschiderii investigației):

„1. În cazurile de presupusă încălcare a articolului 2 sau a articolului 3, autoritatea notifică deschiderea investigației întreprinderilor și entităților în cauză [...]”

Articolul 14 (versiunea rezultată în urma modificării din 2021):

„1. În cazurile de presupusă încălcare a articolului 101 TFUE sau a articolului 102 TFUE ori a articolului 2 sau a articolului 3 din prezenta lege, autoritatea desfășoară investigația într-un termen rezonabil și notifică deschiderea acesteia întreprinderilor și entităților în cauză [...]”.

Articolul 15 Avertismente și sancțiuni (versiunea în vigoare la momentul deschiderii investigației):

„1. În cazul în care, în urma investigării menționate la articolul 14, autoritatea constată încălcări ale articolului 2 sau ale articolului 3, aceasta stabilește un termen în care întreprinderile și organismele în cauză trebuie să înlăture încălcările respective. În cazul unor încălcări grave, ținând cont de gravitatea și durata încălcării, Comisia aplică, de asemenea, o sancțiune administrativă pecuniară de până la 10 % din cifra de afaceri [...]”.

Articolul 15 (versiunea rezultată în urma modificării din 2021):

„1. În cazul în care, în urma investigației prevăzute la articolul 14 din prezenta lege, autoritatea constată o încălcare a articolului 101 TFUE sau a articolului 102

TFUE ori a articolului 2 sau a articolului 3 din prezenta lege, aceasta acordă întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi în cauză un termen pentru a elimina încălcarea sau, în cazul în care încălcarea a încetat deja, interzice repetarea acesteia. În acest scop, autoritatea poate solicita adoptarea oricăror măsuri corective comportamentale sau structurale proporționale cu încălcarea comisă și necesare pentru a pune capăt în mod eficace încălcării. Atunci când alege între două măsuri corective la fel de eficiente, autoritatea optează pentru măsura corectivă cea mai puțin oneroasă pentru întreprindere, în conformitate cu principiul proporționalității.

1 bis. Ținând cont de gravitatea și durata încălcării, aceasta dispune, de asemenea, aplicarea unei sancțiuni administrative pecuniare de până la 10 % din cifra de afaceri realizată [...].

1 quater. În cazul în care, pe baza informațiilor de care dispune, consideră că nu sunt îndeplinite condițiile pentru constatarea unei încălcări, autoritatea poate lua o decizie în acest sens. Atunci când, după informarea Comisiei Europene în temeiul articolului 11 alineatul (3) din Regulamentul (CE) nr. 1/2003, autoritatea consideră că motivele intervenției au încetat să existe și, prin urmare, închide procedura de investigație, aceasta informează Comisia Europeană în consecință [...].”

Articolul 31

„1. Sancțiunile administrative pecuniare rezultate în urma încălcării prezentei legi sunt reglementate, în măsura în care sunt aplicabile, de dispozițiile capitolului I secțiunile I și II din Legea nr. 689 din 24 noiembrie 1981.”

Legge 24 novembre 1981, n. 689, „Modifiche al sistema penale” (Legea nr. 689 din 24 noiembrie 1981, „Modificări ale sistemului penal”)

Articolul 12

„Dispozițiile prezentului capitol sunt respectate, în măsura în care sunt aplicabile și cu excepția cazului în care se prevede altfel, în privința tuturor încălcărilor pentru care se prevede sancțiunea administrativă constând în plata unei sume de bani, chiar dacă o astfel de sancțiune nu este prevăzută ca alternativă la o sancțiune de natură penală. [...].”

Articolul 14

„Atunci când este posibil, încălcarea trebuie notificată imediat atât contravenientului, cât și persoanei obligate în solidar la plata sumei datorate ca urmare a încălcării respective.

În cazul în care nu a fost efectuată notificarea imediată a încălcării către toate persoanele menționate la alineatul anterior sau către o parte dintre acestea, detaliile cu privire la încălcare trebuie notificate persoanelor interesate care au

reședința pe teritoriul Republicii în termen de 90 de zile și celor care au reședința în străinătate în termen de 360 de zile de la constatarea încălcării.

[...]

Obligația de plată a sumei datorate pentru încălcare se stinge față de persoana care nu a fost notificată cu privire la încălcare în termenul stabilit.”

Articolul 28

„Dreptul de a percepe sumele datorate pentru încălcările prevăzute de prezenta lege se prescrie în termen de 5 ani de la data săvârșirii încălcării.

Întreruperea termenului de prescripție este reglementată de dispozițiile Codului civil.”

Legge 10 ottobre 1990, n. 287 (Legea nr. 287 din 10 octombrie 1990)

Articolul 10 alineatul 5

„[...] prin decret al Președintelui Republicii [...] sunt stabilite proceduri de investigație care să garanteze persoanelor interesate cunoașterea deplină a actelor efectuate în cursul investigației, respectarea principiului contradictorialității și consemnarea într-un proces-verbal.”

Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217 „Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato” (Decretul Președintelui Republicii nr. 217 din 30 aprilie 1998, „Regulamentul privind procedurile de investigație care intră în competența Autorității garante della concorrenza e del mercato”).

Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii principale

- 1 În anul 2022, AGCM a constatat existența unui abuz de poziție dominantă comis de reclamantă prin impunerea unor prețuri excesive pentru transportul de vehicule cu feribotul prin strâmtoarea Messina.
- 2 În special, AGCM, urmând așa-numita jurisprudență United Brands, a subliniat lipsa absolută de corelație între costuri și venituri, inclusiv prin utilizarea mai multor criterii economice care au confirmat existența unei disproporții semnificative. În plus, chiar comparând tarifele reclamantei cu cele practicate de alte societăți străine, prețurile practicate ar fi fost excesive. AGCM a subliniat de asemenea importanța deosebită a încălcării concurenței – care afectează în mod direct contravaloarea plătită de utilizator – și având în vedere zona geografică vizată, strâmtoarea Messina, în care reclamanta deține o poziție de cvasi-monopol, transportând aproximativ zece milioane de pasageri și două milioane de autovehicule în fiecare an (date din anul 2019).

- 3 În speță, AGCM a primit, la 24 martie 2018, o sesizare din partea unui consumator care denunța prețurile excesiv de ridicate ale serviciului de transport. După ce a primit această sesizare, la 23 aprilie 2019, respectiv la 394 de zile de la primirea sesizării, AGCM a adresat o cerere de informații autorității portuare din Messina care, la 22 mai 2019, a răspuns, dar numai parțial. Prin urmare, AGCM a solicitat informații autorității portuare menționate la 19 noiembrie 2019, care a răspuns la 26 noiembrie 2019.
- 4 La 4 august 2020, AGCM a notificat reclamantei decizia de inițiere a procedurii, care a fost adoptată în cadrul ședinței din 28 iulie 2020 (și anume la 245 de zile de la primirea răspunsului din partea autorității portuare). Procedura s-a încheiat la 11 aprilie 2022 prin adoptarea unei decizii prin care AGCM a dispus ca reclamanta să se abțină în viitor de la impunerea unor prețuri excesive și, având în vedere gravitatea încălcării, a aplicat de asemenea o sancțiune pecuniară.
- 5 Reclamanta a contestat această decizie, solicitând anularea acesteia pentru motivul că AGCM a inițiat cu întârziere procedura de constatare a încălcării, și anume după expirarea termenului de 90 de zile prevăzut la articolul 14 din Legea nr. 689/1981.

Argumentele esențiale ale părților din procedura principală

- 6 Potrivit reclamantei, faza premergătoare – și anume faza anterioară comunicării deschiderii procedurii, în cursul căreia AGCM, fără dezbateri în contradictoriu, adună primele dovezi circumstanțiale pentru a verifica existența efectivă a încălcării normelor antitrust – ar fi durat în total 855 de zile, fiind astfel încălcat articolul 14 din Legea nr. 689/1981.
- 7 Potrivit reclamantei, comportamentul AGCM ar fi de asemenea vădit contrar articolului 6 din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”) și articolului 41 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) în măsura în care s-ar aduce atingere dreptului la apărare, precum și încrederii legitime a părții acuzate, care nu ar putea face obiectul unei proceduri de sancționare atunci când notificarea încălcării se efectuează în afara termenului de 90 de zile.
- 8 AGCM apreciază, în schimb, că termenul de decădere de 90 de zile nu este aplicabil procedurilor antitrust. Singura obligație prevăzută ar fi, astfel, de a deschide investigația într-un termen rezonabil. În speță, acesta ar fi fost respectat, având în vedere complexitatea faptelor care fac obiectul investigației, inclusiv în lumina faptului că un alt operator a intrat pe piață, astfel încât a devenit necesar să se monitorizeze, pentru o perioadă de timp rezonabilă, evoluția dinamicii concurențiale.
- 9 În plus, AGCM arată că, în niciun alt stat membru al Uniunii Europene, autoritățile naționale responsabile cu protecția concurenței nu sunt obligate să

deschidă imediat procedura de investigație, sub sancțiunea decăderii. În această privință, AGCM subliniază, de asemenea, preocupările exprimate de Comisia Europeană cu privire la aplicarea efectivă a dreptului Uniunii de către autoritatea italiană în cazul impunerii stricte a unui termen de acțiune atât de scurt. În plus, AGCM subliniază că acest termen de decădere este contrar articolului 3 și articolului 4 alineatul (5) din Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018, care, interpretate în lumina principiului efectivității, se opun unei reglementări naționale care impune AGCM să procedeze la deschiderea investigației potrivit unui calendar strict (în cazul Italiei, 90 de zile), fără a-i permite să își aleagă propriile priorități de acțiune.

Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare

- 10 Instanța de trimitere arată că, pe baza unei jurisprudențe recente, care este în prezent bine stabilită, se consideră că termenul de 90 de zile prevăzut la articolul 14 din Legea nr. 689/1981 este aplicabil deschiderii procedurii de investigație a AGCM.
- 11 Rezultă că, după finalizarea fazei premergătoare, AGCM este obligată să transmită notificarea cu privire la încălcare în termen de 90 de zile, prin comunicarea actului privind deschiderea investigației. Termenul de 90 de zile nu începe în mod necesar să curgă de la prima sesizare cu privire la încălcare, ci de la încheierea constatării efectuate în cursul fazei premergătoare, și anume de la finalizarea adunării elementelor de fapt necesare pentru notificarea încălcării. Concluzia privind constatarea face obiectul unei aprecieri de către instanța administrativă (care se pronunță cu privire la legalitatea măsurilor, inclusiv a sancțiunilor, adoptate de AGCM), care poate examina dacă, la o anumită dată, notificarea încălcării ar fi putut fi formulată în mod rezonabil.
- 12 Instanța de trimitere arată însă că, în cazul în care articolul 14 din Legea nr. 689/1981 este aplicat în mod mecanic, orice depășire, chiar și cu o singură zi, a termenului de notificare conduce la anularea pe cale jurisdicțională a deciziei AGCM, determinând astfel, în esență, nulitatea acțiunii AGCM. Deși articolul 15 din Legea nr. 287/1990 precizează că principala consecință a constatării unei încălcări este dispunerea eliminării încălcării (sancțiunea pecuniară fiind impusă numai în cazurile cele mai grave), faptul că actul și, mai ales, procedura sunt unice înseamnă că inițierea tardivă a procedurii determină în mod inevitabil nevaliditatea actului definitiv adoptat. În plus, în conformitate cu principiul *ne bis in idem*, nu este posibil să se redeschidă ulterior o nouă investigație pentru aceeași faptă, nici măcar în cazurile de încălcare permanentă, și anume în cazurile în care întreprinderea nu și-a întrerupt niciodată comportamentul său ilicit.
- 13 În continuare, instanța de trimitere amintește că articolul 3 din Legea nr. 287/1990 constituie transpunerea în dreptul național a articolului 102 TFUE. În consecință, chiar dacă se invocă un abuz de poziție dominantă limitat la piața națională, în sensul articolului 1 alineatul 4 din Legea nr. 287/1990, există un interes al Uniunii

Europene pentru aplicarea corectă a dispozițiilor legale privind combaterea încălcărilor anticoncurențiale, astfel cum a subliniat Curtea de Justiție a Uniunii Europene (Curtea de Justiție a Uniunii Europene, 11 decembrie 2007, cauza C-280/06, ECLI:EU:C:2007:775, punctele 21 și 26).

- 14 După ce a amintit că articolul 14 din Legea nr. 689/1981 impune AGCM să inițieze procedura de investigație în cadrul termenului de decădere de 90 de zile, instanța de trimitere arată că, în ceea ce privește procedurile antitrust desfășurate la nivel european, Curtea de Justiție a statuat că Comisia Europeană are obligația de a încheia procedura (înțeleasă ca faza premergătoare și faza investigației propriu-zise) într-un termen rezonabil (cauza C-254/99, 15 octombrie 2002, ECLI:EU:C:2002:582).
- 15 Prin urmare, aceasta consideră că este necesar să se clarifice dacă această discrepanță în ceea ce privește investigațiile cu privire la încălcarea normelor antitrust, în funcție de piața (națională sau comună) pe care are loc încălcarea, este compatibilă cu dreptul Uniunii.
- 16 În această privință, instanța de trimitere subliniază că AGCM a arătat că aplicarea articolului 14 din Legea 689/1981 îi poate afecta funcționarea, împiedicând aplicarea corectă a dreptului național și european în domeniul concurenței. Astfel, AGCM ar fi constrânsă să desfășoare în paralel o serie de proceduri care, din cauza numărului lor mare, ar putea pune în pericol succesul investigațiilor, lăsând în mod inevitabil nepedepsite anumite încălcări.
- 17 Aceasta subliniază de asemenea complexitatea activității AGCM, care trebuie să efectueze deja un număr considerabil de controale în faza premergătoare pentru a putea formula notificarea încălcării în mod corect.
- 18 În plus, aplicarea strictă a articolului 14 din Legea nr. 689/1981 ar putea afecta și autonomia AGCM. Astfel, impunerea unui termen de decădere de 90 de zile conduce, în practică, la obligația de a iniția investigații pe baza unui criteriu pur cronologic, reducând astfel marja de apreciere a AGCM.
- 19 Cu privire la acest din urmă aspect, instanța de trimitere arată că normele europene citate de AGCM [și anume articolul 3 și articolul 4 alineatul (5) din Directiva (UE) 2019/1] nu sunt aplicabile în speță, întrucât au fost transpuse în dreptul italian abia în anul 2021, și anume după deschiderea investigației. Cu toate acestea, instanța de trimitere observă în același timp că directiva nu pare să aibă un caracter inovator, codificând pur și simplu în dreptul pozitiv un principiu general deja existent în ordinea juridică.
- 20 În ceea ce privește dreptul la apărare al întreprinderii, instanța de trimitere arată mai întâi că calificarea drept cvasipenale a sancțiunilor aplicate de AGCM (pe baza principiilor stabilite în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, așa-numitele „criterii Engel”) conduce în mod logic la respectarea garanțiilor, inclusiv a garanțiilor procedurale, prevăzute la articolul 6 din CEDO și la articolul 41 din cartă. În special, printre acestea figurează obligația autorității publice de

notificare imediată a încălcării („în cel mai scurt termen”, potrivit formulării CEDO), pentru a asigura egalitatea armelor și pentru a evita ca timpul scurs să fie în detrimentul acuzatului. Cu toate acestea, instanța de trimitere arată că articolul 14 din Legea nr. 689/1981, astfel cum a fost interpretat și aplicat, merge mai departe, stabilind o veritabilă prezumție absolută de încălcare a dreptului la apărare al întreprinderii, legată de expirarea termenului de decădere, fără a fi necesar să se dovedească prejudiciul real cauzat de deschiderea tardivă a procedurii de investigație.

- 21 În același timp, instanța de trimitere arată că, în practică, notificarea tardivă a încălcării nu încalcă în mod necesar dreptul la apărare al întreprinderilor: astfel, cu excepția cazurilor specifice în care este demonstrată imposibilitatea de a prezenta AGCM un element de probă, trebuie să se observe că, pe parcursul fazei premergătoare, întreprinderile ar putea chiar obține un avantaj concurențial din săvârșirea încălcării.
- 22 Instanța de trimitere observă în continuare că tocmai natura penală, în sens larg, a sancțiunii este cea care justifică existența unei faze secrete, cu alte cuvinte fără dezbateri contradictorii, în cursul căreia AGCM trebuie să adune toate elementele necesare pentru a formula notificarea încălcării: limitarea fazei premergătoare la constatarea sumare implică o comprimare nerezonabilă a acțiunii AGCM, care ar putea să nu fie în măsură să reconstituie în mod corect și complet încălcarea. În plus, deschiderea în mod excesiv de repede a procedurii sporește riscul ca AGCM să nu obțină elementele de probă necesare.
- 23 În ceea ce privește protecția încrederii legitime, instanța de trimitere arată că, întrucât momentul de la care trebuie calculat termenul de decădere nu este rigid, ci depinde de elemente punctuale de la caz la caz, precum caracterul complet sau incomplet al sesizării, acesta nu pare, în orice caz, să garanteze în mod adecvat încrederea legitimă a persoanelor sancționate. În plus, se argumentează adesea că lipsa de acțiune a AGCM ar aduce atingere intereselor publice, astfel încât termenul ar fi stabilit și pentru a impune o intervenție promptă, evitându-se astfel consolidarea așteptărilor întreprinderii. Cu toate acestea, aplicarea unui termen de decădere pentru deschiderea procedurii de investigație, în ceea ce privește un comportament ilicit încă în curs, pare contradictorie și illogică, din moment ce face practic imposibilă sancționarea de către AGCM a încălcărilor care continuă să aducă atingere interesului public.
- 24 În sfârșit, în ceea ce privește cerința securității juridice, instanța de trimitere arată că dreptul italian prevede deja, tocmai pentru a se evita ca notificările de încălcări să fie efectuate după o perioadă excesiv de lungă, un alt termen de prescripție de 5 ani de la încetarea comportamentului ilicit (articolul 28 din Legea nr. 689/1981).