



Repertoriul jurisprudenței

ORDONANȚA TRIBUNALULUI (Camera a cincea)

15 martie 2019*

„Acțiune în anulare – Concurență – Înțelegeri – Piața ambalajelor metalice – Decizia de a iniția o investigație – Act care nu este supus căilor de atac – Inadmisibilitate”

În cauza T-410/18,

Silgan Closures GmbH, cu sediul în München (Germania),

Silgan Holdings, Inc., cu sediul în Stamford, Connecticut (Statele Unite),

reprezentate de H. Wollmann, de D. Seeliger, de R. Grafunder și de V. Weiss, avocați,

reclamante,

împotriva

Comisiei Europene, reprezentată de T. Christoforou, de B. Ernst, de G. Meessen, de C. Vollrath și de L. Wildpanner, în calitate de agenți,

pârâtă,

având ca obiect o cerere întemeiată pe articolul 263 TFUE prin care se solicită anularea Deciziei C(2018) 2466 final a Comisiei din 19 aprilie 2018, în temeiul căreia Comisia a inițiat o procedură în aplicarea articolului 101 TFUE în cauza AT.40522 – Pandora,

TRIBUNALUL (Camera a cincea),

compus din domnul D. Gratsias (raportor), președinte, doamna I. Labucka și domnul A. Dittrich, judecători,

grefier: domnul E. Coulon,

dă prezenta

* Limba de procedură: germana.

Ordonanță

Istoricul cauzei

- 1 Reclamantele, Silgan Closures GmbH și Silgan Holdings, Inc., sunt societăți active în special în sectorul ambalajelor metalice sub formă de recipiente metalice și de dispozitive de închidere. În anul 2015, Bundeskartellamt (Oficiul Federal al Concurenței, Germania) a inițiat o investigație în privința mai multor societăți din sector, dintre care unele fac parte din grupul căruia îi aparțin reclamantele. În cadrul acestei investigații, societățile vizate care aparțineau aceluiași grup ca reclamantele au formulat o cerere de clemență și au colaborat cu Oficiul Federal al Concurenței, furnizând informații.
- 2 O reuniune menită să pregătească o tranzacție a avut loc între Oficiul Federal al Concurenței și reprezentanții acestor societăți la 8 septembrie 2016.
- 3 Prin Decizia din 19 aprilie 2018, Comisia Europeană a decis, în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul (CE) nr. 773/2004 al Comisiei din 7 aprilie 2004 privind desfășurarea procedurilor puse în aplicare de Comisie în temeiul articolelor [101 și 102 TFUE] (JO 2004, L 123, p. 18, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 242), să inițieze o procedură de aplicare a articolului 101 TFUE în privința mai multor societăți active în sectorul ambalajelor metalice, printre care reclamantele (cauza AT.40522 – Pandora) (denumită în continuare „decizia atacată”).

Procedura și concluziile părților

- 4 Prin cererea introductivă depusă la grefa Tribunalului la 4 iulie 2018, reclamantele au introdus prezenta acțiune.
- 5 Prin act separat depus la grefa Tribunalului la 14 septembrie 2018, Comisia a invocat inadmisibilitatea acțiunii.
- 6 Prin acte depuse la grefa Tribunalului la 18 și, respectiv, la 26 septembrie 2018, Republica Federală Germania și Consiliul Uniunii Europene au formulat cereri de intervenție în prezenta procedură în susținerea concluziilor Comisiei.
- 7 Reclamantele solicită Tribunalului:
 - respingerea excepției de inadmisibilitate;
 - anularea deciziei atacate;
 - obligarea Comisiei la plata cheltuielilor de judecată.
- 8 Comisia solicită Tribunalului:
 - respingerea acțiunii ca inadmisibilă;
 - obligarea reclamantelor la plata cheltuielilor de judecată.

În drept

- 9 În cadrul excepției de inadmisibilitate, Comisia arată că decizia atacată nu afectează interesele reclamantelor modificând în mod distinct situația lor juridică, astfel încât acțiunea trebuie respinsă ca inadmisibilă.
- 10 Reclamantele, la rândul lor, apreciază că circumstanțele speciale ale prezentei cauze conferă deciziei atacate caracterul de act atacabil. În acest cadru, ele arată că articolele 104 și 105 TFUE nu conferă Comisiei competența de a iniția o procedură de aplicare a articolului 101 TFUE decât cu respectarea principiului subsidiarității și al proporționalității. În plus, adoptarea deciziei atacate ar fi avut drept consecință desesizarea Oficiului Federal al Concurenței și, prin urmare, eliminarea posibilității reclamantelor de a beneficia de programul de clemență al acestuia din urmă. De asemenea, aceeași decizie ar fi determinat întreruperea prescripției investigărilor în Germania, dar și imposibilitatea ca investigația să fie închisă într-un termen rezonabil. În sfârșit, reclamantele arată că sunt de acum obligate să își definească strategia în vederea investigației inițiate de Comisie, ceea ce ar constitui o afectare a situației lor juridice.
- 11 În temeiul articolului 130 alineatele (1) și (7) din Regulamentul de procedură al Tribunalului, la cererea pârâtului, Tribunalul poate să se pronunțe asupra inadmisibilității sau a necompetenței fără a intra în dezbateră fondului. În speță, întrucât Comisia a solicitat ca Tribunalul să se pronunțe asupra inadmisibilității, acesta, considerând că înscrisurile de la dosarul cauzei sunt suficient de lămuritoare, decide să se pronunțe fără continuarea procedurii.
- 12 Potrivit articolului 263 TFUE, o acțiune în anulare se introduce împotriva actelor, altele decât recomandările și avizele, menite să producă efecte juridice față de terți.
- 13 Pentru a stabili dacă un act este susceptibil să facă obiectul unei asemenea acțiuni, trebuie examinată substanța însăși a acestui act, forma în care el a fost adoptat fiind, în principiu, lipsită de relevanță în această privință. Astfel, nu constituie acte sau decizii susceptibile de a face obiectul unei acțiuni în anulare decât măsurile care produc efecte juridice obligatorii de natură să afecteze interesele reclamantului, modificând în mod distinct situația juridică a acestui (Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Comisia/Total și Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, punctele 35 și 36).
- 14 În felul acesta, acțiunea în anulare este, în principiu, deschisă numai împotriva unei măsuri prin care instituția în cauză își stabilește, la sfârșitul unei proceduri administrative, definitiv poziția. În schimb, nu pot fi calificate drept acte atacabile, printre altele, actele intermediare al căror obiectiv este de a pregăti decizia finală (Hotărârea din 19 ianuarie 2017, Comisia/Total și Elf Aquitaine, C-351/15 P, EU:C:2017:27, punctul 37).
- 15 În acest context, dacă măsuri de natură pur pregătitoare nu pot, ca atare, să facă obiectul unei acțiuni în anulare, eventualele nelegalități care le-ar afecta pot fi invocate în susținerea acțiunii îndreptate împotriva actului definitiv pentru care ele constituie o etapă de elaborare, ceea ce asigură o protecție jurisdicțională efectivă și completă (Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, 60/81, EU:C:1981:264, punctul 12).
- 16 Or, efectele și natura juridică ale deciziei atacate, adoptată în conformitate cu articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 773/2004, trebuie să fie apreciate în lumina funcției acesteia în cadrul procedurii care conduce la o decizie în aplicarea capitolului III din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele [101 și 102 TFUE] (JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167) (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, 60/81, EU:C:1981:264, punctul 13).

- 17 Această procedură a fost reglementată pentru a permite întreprinderilor în cauză să își prezinte punctul de vedere și să lămurească Comisia cât mai complet posibil înainte ca aceasta să ia o decizie care le afectează interesele. Prin urmare, ea urmărește să creeze, în favoarea acestora, garanții procedurale și, astfel cum reiese din articolul 10 din Regulamentul nr. 773/2004, să consacre dreptul lor de a fi ascultate de Comisie (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, 60/81, EU:C:1981:264, punctul 14).
- 18 Or, o acțiune în anulare îndreptată împotriva inițierii unei proceduri de aplicare a articolului 101 TFUE ar putea obliga instanța Uniunii Europene să efectueze o apreciere cu privire la probleme asupra cărora Comisia nu a avut încă ocazia să se pronunțe și ar avea astfel drept consecință o anticipare a dezbaterilor pe fond și o confuzie între diferitele faze ale procedurilor administrative și ale celor judiciare. Ar fi, așadar, incompatibilă cu sistemul de repartizare a competențelor între Comisie și instanțele Uniunii și cu cel al căilor de atac, prevăzute de tratat, precum și cu cerințele unei bune administrări a justiției și ale unei desfășurări legale a procedurii administrative a Comisiei (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, 60/81, EU:C:1981:264, punctul 20).
- 19 Rezultă că un act precum decizia atacată, în temeiul căruia Comisia inițiază o procedură de aplicare a articolului 101 TFUE, nu produce decât efectele proprii unui act de procedură și nu afectează, în afară de situația lor procedurală, situația juridică a reclamantelor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, 60/81, EU:C:1981:264, punctul 17).
- 20 În ceea ce privește în special consecința prevăzută la articolul 11 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1/2003, potrivit căreia inițierea procedurii vizate de decizia atacată privează autoritățile de concurență ale statelor membre de competența lor de a aplica articolul 101 TFUE în raport cu faptele care fac obiectul acestei proceduri, ea constă în protejarea reclamantelor de investigații paralele din partea acestor autorități. Prin urmare, această consecință nu aduce atingere intereselor lor (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, 60/81, EU:C:1981:264, punctul 18).
- 21 Această concluzie este valabilă nu numai în cazul în care nicio autoritate națională nu a inițiat o procedură în materie, ci și, cu atât mai mult, în cazul în care o astfel de autoritate a inițiat o asemenea procedură și a fost privată de competența sa în temeiul articolului 11 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1/2003. Astfel, dacă o decizie de inițiere a unei proceduri de aplicare a articolului 101 TFUE nu afectează situația juridică a întreprinderii vizate atunci când aceasta nu face, până la acel moment, obiectul niciunei alte proceduri, aceasta este situația cu atât mai mult atunci când întreprinderea în discuție este deja implicată într-o investigație inițiată de o autoritate națională.
- 22 Prin urmare, reclamantii invocă în mod eronat articolele 104 și 105 TFUE, care prevăd un anumit număr de interacțiuni între competența Comisiei și cea a statelor membre în ceea ce privește punerea în aplicare printre altele a articolului 101 TFUE. Astfel, aceste dispoziții nu privesc decât eventuale cazuri nereglementate de un regulament de punere în aplicare a articolului 101 TFUE, adoptat în temeiul articolului 103 TFUE, precum Regulamentul nr. 1/2003. După cum reiese din considerentul (17) al acestui din urmă regulament, norma stabilită la articolul 11 alineatul (6) din acesta (a se vedea punctele 20 și 21 de mai sus) urmărește să asigure o aplicare coerentă a normelor de concurență ale Uniunii, precum și o gestionare optimă a rețelei de autorități publice, formată din Comisie și din autoritățile naționale competente, care aplică normele de concurență în strânsă cooperare.
- 23 În aceste condiții, faptul că reclamantele ar fi întreprins demersurile necesare pentru a beneficia, în cele din urmă, de programul de clemență pus în aplicare de Oficiul Federal al Concurenței este lipsit de relevanță.
- 24 Astfel, pe de o parte, nimic nu împiedică reclamantele să solicite să beneficieze de Comunicarea Comisiei privind imunitatea la amenzi și reducerea quantumului amenzilor în cauzele referitoare la înțelegeri (JO 2006, C 298, p. 17, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 3). Pe de altă parte, coexistența și autonomia ce caracterizează astfel relațiile existente între programul de clemență al Uniunii și cele ale

statelor membre constituie expresia regimului de competențe paralele ale Comisiei și ale autorităților naționale de concurență instituit de Regulamentul nr. 1/2003. Astfel, în cazul unei înțelegeri ale cărei efecte anticoncurențiale se pot produce în mai multe state membre și, în consecință, pot determina intervenția diferitor autorități naționale de concurență, precum și a Comisiei, întreprinderea care dorește să beneficieze de regimul de clemență în temeiul participării sale la înțelegerea în cauză are interesul de a adresa cereri de imunitate nu doar autorităților naționale eventual competente pentru aplicarea articolului 101 TFUE, ci și Comisiei [a se vedea în acest sens Hotărârea din 20 ianuarie 2016, DHL Express (Italy) și DHL Global Forwarding (Italy), C-428/14, EU:C:2016:27, punctele 58 și 59].

- 25 Prin urmare, într-o astfel de ipoteză, revine întreprinderii în cauză care vrea să beneficieze de un asemenea program sarcina de a întreprinde demersurile necesare pentru ca eventuala exercitare de către Comisie a competenței sale în temeiul Regulamentului nr. 1/2003 să afecteze la minimum sau chiar deloc avantajele pe care aceasta le poate pretinde pe baza clemenței.
- 26 În plus, întreruperea prescripției determinate de adoptarea deciziei atacate nu depășește efectele proprii unui act de procedură care afectează exclusiv situația procedurală, iar nu situația juridică a întreprinderii vizate de investigație (Hotărârea din 11 noiembrie 1981, IBM/Comisia, 60/81, EU:C:1981:264, punctul 17). Această apreciere referitoare la caracterul pur procedural al acestor efecte este valabilă nu numai în raport cu întreruperea prescripției prevăzută la articolul 25 din Regulamentul nr. 1/2003, ci și în raport cu întreruperea prescripției competențelor pe care le au autoritățile naționale de a impune sancțiuni prevăzute, dacă este cazul, de dreptul național.
- 27 În mod corelativ, argumentele reclamantelor întemeiate pe pretinsa încălcare a obligației de a închide prezenta cauză într-un termen rezonabil sunt de asemenea sortite eșecului. Astfel, dacă la terminarea procedurii inițiate de Comisie, reclamantele vor aprecia că această instituție și-a încălcat obligațiile din punctul de vedere al duratei procedurii, ele își vor putea invoca drepturile prin introducerea acțiunii pe care o vor considera potrivită în acest scop. În plus, împrejurarea că o eventuală investigație din partea Oficiului Federal al Concurenței nu va putea fi reluată decât la sfârșitul investigației Comisiei nu constituie decât o consecință ineluctabilă, de natură pur procedurală, care rezultă din desesizarea acestei autorități naționale în temeiul articolului 11 alineatul (6) din Regulamentul nr. 1/2003. Prin urmare, ea nu poate influența concluzia potrivit căreia decizia atacată constituie un act pregătitor care nu produce efecte juridice în privința reclamantelor.
- 28 În mod similar, faptul că reclamantele trebuie de acum să definească strategia pe care o vor adopta în cadrul investigației Comisiei constituie de asemenea o consecință pur procedurală care rezultă din inițierea acestei investigații, astfel încât el nu poate transforma decizia atacată într-un act care afectează situația juridică a reclamantelor și, prin urmare, într-un act atacabil.
- 29 Împrejurarea că, în speță, adoptarea deciziei atacate a precedat notificarea comunicării privind obiecțiunile către reclamante este de asemenea lipsită de relevanță. Astfel, potrivit articolului 2 alineatul (1) din Regulamentul nr. 773/2004, Comisia poate decide inițierea unei proceduri în vederea adoptării unei decizii în temeiul capitolului III din Regulamentul nr. 1/2003 în orice moment, dar nu mai târziu de data la care emite o comunicare privind obiecțiunile. În consecință, faptul că a adoptat decizia atacată înaintea oricărei notificări a unei comunicări privind obiecțiunile către reclamante nu alterează cu nimic caracterul deciziei atacate de act pregătitor care nu afectează situația juridică a acestora din urmă.
- 30 Din aprecierile care precedă reiese că decizia atacată constituie un act pregătitor care nu produce efecte juridice față de reclamante în sensul articolului 263 TFUE, astfel încât excepția de inadmisibilitate invocată de Comisie trebuie admisă și, prin urmare, acțiunea trebuie respinsă ca inadmisibilă.

- 31 În conformitate cu articolul 144 alineatul (3) din Regulamentul de procedură, atunci când pârâtul a depus o excepție de inadmisibilitate sau de necompetență prevăzută la articolul 130 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, pronunțarea asupra cererii de intervenție nu are loc decât după respingerea excepției sau unirea acesteia cu fondul. În speță, întrucât acțiunea a fost respinsă ca inadmisibilă în întregime, nu trebuie să se statueze asupra cererii de intervenție a Republicii Federale Germania și a Consiliului.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 32 Potrivit articolului 134 alineatul (1) din Regulamentul de procedură, partea care cade în pretenții este obligată, la cerere, la plata cheltuielilor de judecată. Întrucât reclamantele au căzut în pretenții, se impune obligarea acestora la plata cheltuielilor de judecată, în conformitate cu concluziile Comisiei.
- 33 În plus, potrivit articolului 144 alineatul (10) din Regulamentul de procedură, în cazul în care, precum în speță, judecata în cauza principală se finalizează înainte de pronunțarea cu privire la cererea de intervenție, autorul cererii de intervenție și părțile principale suportă fiecare propriile cheltuieli de judecată aferente cererii de intervenție. Dat fiind că cererile de intervenție nu au fost notificate reclamantelor și Comisiei și, în consecință, acestea nu au fost puse în situația de a efectua cheltuieli de judecată, trebuie să se considere că Republica Federală Germania și Consiliul suportă fiecare propriile cheltuieli de judecată în această privință.

Pentru aceste motive,

TRIBUNALUL (Camera a cincea)

dispune:

- 1) Respinge acțiunea.**
- 2) Constată că nu este necesar să se pronunțe asupra cererilor de intervenție formulate de Republica Federală Germania și de Consiliul Uniunii Europene.**
- 3) Silgan Closures GmbH și Silgan Holdings, Inc., suportă, pe lângă propriile cheltuieli de judecată, cheltuielile de judecată efectuate de Comisia Europeană.**
- 4) Republica Federală Germania și Consiliul suportă propriile cheltuieli de judecată aferente cererilor de intervenție.**

Luxemburg, 15 martie 2019.

Grefier
E. Coulon

Președinte
D. Gratsias