



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL GIOVANNI PITRUZZELLA
 prezentate la 10 septembrie 2020¹

Cauza C-450/19

**Kilpailu- ja kuluttajavirasto
cu participarea
Eltel Group Oy,
Eltel Networks Oy**

[cerere de decizie preliminară formulată de Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda)]

„Trimitere preliminară – Determinarea duratei unei încălcări a normelor privind concurența – Criterii – Înțelegeri care continuă să producă efecte după încetarea lor formală – Condiții – Determinarea efectelor economice ale comportamentului anticoncurențial – Finalizarea lucrărilor la câțiva ani după încheierea contractului – Plăți eșalonate după finalizarea lucrărilor”

I. Introducere

1. În cazul în care o presupusă încălcare a articolului 101 TFUE ia forma unei coordonări cu privire la depunerea ofertelor în cadrul unei cereri de ofertă lansate pentru executarea unor lucrări de construcții, cum trebuie evaluată data la care a încetat coordonarea menționată? Această încetare poate avea loc înainte de sfârșitul lucrărilor în cauză sau înainte de sfârșitul plății acestora? Aceasta este în esență miza prezentei trimiteri preliminare.

II. Cadrul juridic

A. Regulamentul nr. 1/2003

2. Articolul 25 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat² este redactat după cum urmează:

„(1) Competențele conferite Comisiei prin articolele 23 și 24 se supun următoarelor termene de prescripție:

- (a) trei ani, în cazul încălcării dispozițiilor privind solicitările de informații sau desfășurarea inspecțiilor;
- (b) cinci ani, în cazul tuturor celorlalte încălcări.

¹ Limba originală: franceza.

² JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167.

(2) Prescripția curge din ziua în care se comite încălcarea. Totuși, în cazul unor încălcări continue sau repetate, timpul se calculează din ziua încetării încălcării.

(3) Orice act al Comisiei sau al autorității de concurență a unui stat membru în scopul examinării sau investigării unei încălcări întrerupe cursul termenului de prescripție pentru aplicarea amenzilor sau a penalităților cu titlu cominatoriu. Întreruperea termenului de prescripție produce efect de la data la care actul este notificat cel puțin unei întreprinderi sau asociații de întreprinderi care a participat la încălcare. Actele care întrerup termenul de prescripție includ, în special, următoarele:

- (a) solicitări de informații în scris de către Comisie sau de către autoritatea de concurență a unui stat membru;
 - (b) autorizații scrise de desfășurare a inspecțiilor emise pentru reprezentanții săi oficiali de către Comisie sau de către autoritatea de concurență a unui stat membru;
 - (c) inițierea procedurilor de către Comisie sau de către autoritatea de concurență a unui stat membru;
 - (d) comunicarea privind obiecțiunile de către Comisie sau de către autoritatea de concurență a unui stat membru.
- (4) Întreruperea termenului de prescripție produce efecte pentru toate întreprinderile sau asociațiile de întreprinderi care au participat la încălcare.
- (5) Întreruperea determină curgerea unui nou termen de prescripție. Totuși, termenul de prescripție expiră cel târziu în ziua în care o perioadă egală cu dublul termenului de prescripție s-a scurs fără să se fi aplicat o amendă sau penalități cu titlu cominatoriu de către Comisie. Acest termen se prelungește cu perioada în care termenul de prescripție este suspendat în conformitate cu alineatul (6).
- (6) Termenul de prescripție pentru aplicarea amenzilor sau a penalităților cu titlu cominatoriu se suspendă pe durata în care decizia Comisiei face obiectul unor acțiuni pendinte la Curtea de Justiție.”

B. Dreptul finlandez

3. Articolul 1a din kilpailunrajoituslaki (Legea privind combaterea practicilor anticoncurențiale) prevede că, „în cazul în care restrângerile privind concurența sunt de natură să afecteze comerțul între statele membre ale Uniunii Europene, se vor aplica dispozițiile prevăzute la articolele 81 și 82 din [Tratatul CE]”.

4. Articolul 4 din această lege prevede următoarele:

„Acordurile dintre întreprinderi, deciziile de asociere și practicile concertate ale unor întreprinderi, care au ca obiect sau ca efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea, într-un mod semnificativ, a concurenței, sunt interzise.

Sunt interzise în special acordurile, deciziile sau practicile care, în special:

- 1) stabilesc, în mod direct sau indirect, prețurile de cumpărare sau de vânzare sau alte condiții de comercializare;
- 2) limitează sau controlează producția, comercializarea, dezvoltarea tehnică sau investițiile;
- 3) împart piețele sau sursele de aprovizionare;

- 4) aplică, în raporturile cu partenerii comerciali, condiții inegale la prestații echivalente, punându-i astfel pe aceștia într-o poziție concurențială defavorabilă;
 - 5) condiționează încheierea contractelor de acceptarea de către parteneri a unor prestații suplimentare care, prin natura lor sau în conformitate cu uzanțele comerciale, nu au legătură cu obiectul acestor contracte.”
5. Articolul 22 din legea menționată prevede că „nu ar trebui să se sancționeze cu amendă, printre altele, o încălcare a articolului 4 [...] din lege sau a articolelor 81 sau 82 din Tratatul CE în cazul în care cererea adresată Tribunalului pentru Litigii Economice nu a fost depusă în termen de cinci ani de la data încetării practicii anticoncurențiale sau de la data la care autoritatea a luat cunoștință de practica anticoncurențială”.

III. Litigiul principal și întrebarea preliminară

6. Întreprinderea Fingrid Oyj este cel mai mare client în privința infrastructurii pentru transportul de energie electrică în Finlanda. Aceasta deține în proprietate și este responsabilă cu dezvoltarea rețelei de înaltă tensiune utilizate pentru fluxul general al transportului de energie electrică. Ea a publicat la 16 aprilie 2007 o cerere de ofertă pentru lucrările de construcție în vederea realizării liniei de transport de 400 kV Keminmaa-Petäjäskoski. Ofertele trebuiau depuse până cel târziu la data de 5 iunie 2007, pentru o dată de finalizare a lucrărilor stabilită la 12 noiembrie 2009.

7. La 4 iunie 2007, întreprinderea finlandeză Eltel Networks Oy a depus oferta care a fost declarată câștigătoare. Oferta indică faptul că finalizarea proiectului și livrarea către client erau prevăzute pentru 12 noiembrie 2009. Rezultă din decizia kilpailu- ja kuluttajavirasto (Autoritatea pentru Concurență și Consumatori, denumită în continuare „Autoritatea pentru Concurență”) că această ofertă a fost depusă după o concertare prealabilă cu o altă întreprindere³ parte la presupusa înțelegere interzisă. Contractul privind lucrările de construcție a fost semnat între Eltel Networks și Fingrid la 19 iunie 2007. Lucrarea a fost finalizată la 12 noiembrie 2009. Ultima tranșă a fost plătită la 7 ianuarie 2010.

8. Prin decizia din 31 octombrie 2014, Autoritatea pentru Concurență a transmis, astfel cum impune dreptul finlandez, către markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice, Finlanda) o propunere de sancționare cu amendă de 35 de milioane de euro care să fie aplicată în mod solidar întreprinderilor Eltel Networks și Eltel Group Oy (denumite în continuare împreună „Eltel”), ca urmare a presupusei participări a acestora la o înțelegere interzisă⁴. Înțelegerea menționată ar fi început, potrivit deciziei Autorității pentru Concurență, cel târziu în luna octombrie a anului 2004 și ar fi continuat fără întrerupere cel puțin până în luna martie a anului 2011. Eltel ar fi încălcat astfel articolul 4 din Legea privind combaterea practicilor anticoncurențiale, precum și articolul 101 TFUE, întrucât s-a pus de acord cu o altă întreprindere asupra prețurilor, marjelor și repartiției piețelor de proiectare și de construire a liniilor de transport de energie electrică în Finlanda.

3 Cealaltă întreprindere în cauză a depus o cerere de clemență la Autoritatea pentru Concurență în anul 2013, cerere care a determinat Autoritatea pentru Concurență să investigheze înțelegerea. La 31 octombrie 2014, Autoritatea pentru Concurență a acordat clemență acestei întreprinderi și a exceptat-o de la orice sancțiune.

4 În această privință, trebuie menționat că rezultă din dosar că existența unei înțelegeri interzise între Eltel și cealaltă întreprindere parte la presupusa înțelegere nu a fost stabilită încă în mod definitiv din punct de vedere juridic. Eltel contestă atât în fața instanței de trimitere, cât și în fața Curții că Autoritatea pentru Concurență a demonstrat la un standard juridic corespunzător o astfel de existență în decizia sa din 31 octombrie 2014. La rândul său, markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice) ar fi statuat că înțelegerea s-ar fi referit numai la lucrările de proiectare a liniei de transport de energie electrică în cauză în cererea de ofertă, contrar a ceea ce pare a fi aprecierea Autorității pentru Concurență și a instanței de trimitere. Întrucât nu ține de competența Curții să stabilească dacă o astfel de înțelegere a existat sau nu în mod efectiv sau să stabilească eventuala sa întindere, orice referință conținută în prezentele concluzii la o înțelegere la care a participat Eltel trebuie înțeleasă ca o referință la o înțelegere interzisă strict prezumată.

9. La 30 martie 2016, markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice) a respins propunerea Autorității pentru Concurență de sancționare cu amendă. În opinia sa, Eltel a încetat să participe la pretinsa restrângere a concurenței înainte de 31 octombrie 2009 și Autoritatea pentru Concurență nu a făcut dovada unei continuări a încălcării după această dată. Or, rezultă din articolul 22 din Legea privind combaterea practicilor anticoncurențiale că propunerea de sancționare cu amendă trebuie depusă de Autoritatea pentru Concurență la markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice) în termen de cinci ani de la data la care a încetat practica anticoncurențială. Potrivit acestei instanțe, presupusa înțelegere ar fi vizat lucrările de proiectare a liniei de transport în cauză, dar nu și lucrările de construcție în sine. Or, aceste lucrări de proiectare s-ar fi încheiat în anul 2007.

10. Autoritatea pentru concurență a formulat recurs împotriva acestei decizii în fața instanței de trimitere. Potrivit acestei autorități, în esență, acordul dintre Eltel și cealaltă întreprindere parte la înțelegere ar fi fost încheiat înainte de depunerea ofertei de către Eltel și s-ar referi la prețuri. Această coordonare interzisă ar fi durat până la data ultimei plăți (și anume, 7 ianuarie 2010), contractul de punere în aplicare a tarifării ilegale fiind încă în vigoare la data respectivă. În mod alternativ, Autoritatea pentru Concurență susține că ar trebui reținută data finalizării lucrărilor (și anume, 12 noiembrie 2009). Efectele economice ale înțelegerii, în sensul jurisprudenței Curții, ar fi continuat, iar Fingrid ar fi suferit prejudicii până la aceste date din cauza prețului plătit. În cazul specific al procedurii de atribuire a contractelor de achiziții înțelegerea ar produce efecte concrete și de lungă durată, ca urmare a plății eșalonate a prețului. Efectele prejudiciabile ale înțelegerii s-ar repercuta în fiecare an în care este scadentă plata unei tranșe și ar afecta anual costurile activităților întreprinderii victime a înțelegerii, precum și rezultatele sale economice. Costul suplimentar generat de prețul plătit, rezultat din înțelegere, s-ar repercuta de asemenea asupra clienților operatorului rețelei. Prin trimiterea propunerii de sancționare cu amendă la markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice) la 31 octombrie 2014, Autoritatea pentru Concurență susține că a acționat în termenul prevăzut la articolul 22 din Legea privind combaterea practicilor anticoncurențiale.

11. La rândul său, Eltel contestă această linie de analiză și susține în esență că durata încălcării ar trebui evaluată pe baza perioadei în care întreprinderile părți la înțelegere au pus în aplicare comportamentul infracțional. În cazul contractelor de lucrări, termenul de prescripție ar începe să curgă de la data depunerii ofertei, și anume, în speță, 4 iunie 2007. În subsidiar, ar putea fi reținută data încheierii contractului (și anume, 19 iunie 2007), însă, după apariția acestor două evenimente, prețul oferit sau convenit ca urmare a înțelegerii nu ar mai avea niciun efect asupra pieței. Ritmul de progres al lucrărilor sau calendarul plăților nu ar avea niciun efect asupra concurenței pe piață, întrucât acestea nu ar avea niciun efect asupra prețului pretins. Orice altă interpretare, precum cea propusă de Autoritatea pentru Concurență, nu ar avea legătură cu problema restrângerii concurenței indusă de înțelegere și ar fi contrară principiului securității juridice. În consecință, propunerea de sancționare cu amendă depusă de Autoritatea pentru Concurență ar fi fost depusă tardiv la markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice).

12. În ceea ce o privește, instanța de trimitere pornește de la premisa că cererea de ofertă câștigată de Eltel vizează un contract de lucrări pentru construcția unei linii de transport de energie electrică. În acest context particular, aceasta ridică problema până la ce moment se poate considera că presupusa prezentare de oferte concertate și prețurile ilegale rezultate au produs efecte economice. Conform jurisprudenței naționale, termenul de cinci ani prevăzut la articolul 22 din Legea privind combaterea practicilor anticoncurențiale începe să curgă din ziua în care se încheie ultimul comportament legat de încălcare. Aceasta ridică problema modului în care trebuie să evalueze acest fapt în cazul în care o parte la o înțelegere încheie cu un terț față de această înțelegere un contract de lucrări corespunzător celor convenite în cadrul înțelegerii, în cazul în care lucrările sunt finalizate la câțiva ani după încheierea contractului de lucrări în cauză și în care plățile datorate în temeiul acestui contract încă mai sunt efectuate după finalizarea lucrării. Ea constată că jurisprudența Curții nu oferă o soluție evidentă.

13. Pe de o parte, în Hotărârea Quinn Barlo și alții/Comisia⁵, Curtea a apreciat că efectele economice ale unei restrângeri a concurenței au putut continua până la sfârșitul perioadei în care au fost în vigoare prețurile ilegale și că a fost posibil să se țină seama de perioada în care prețurile coluzive au fost în vigoare în scopul evaluării duratei încălcării⁶. Astfel, nu atât forma juridică a comportamentului anticoncurențial este cea care contează, cât mai degrabă efectele economice ale acestuia din urmă. Dacă s-ar considera că astfel de efecte pot continua chiar și după încetarea formală a unei încălcări complexe și continue și trebuie luate în considerare în calculul duratei încălcării, ar putea fi admisă teza susținută de Autoritatea pentru Concurență. Cu toate acestea, instanța de trimitere constată că restrângerea concurenței în cauză în Hotărârea Quinn Barlo⁷ avea o natură cu totul diferită de cea din cauza principală.

14. Pe de altă parte, Curtea a statuat în Hotărârea EMI Records⁸ că, în cazul înțelegerilor care au încetat să fie în vigoare și pentru a stabili durata încălcării, este suficient ca înțelegerile menționate să își continue efectele dincolo de încetarea lor formală, de exemplu în cazul în care comportamentul persoanelor interesate dezvăluie implicit elemente de concertare și de coordonare specifice înțelegerii și conduce la același rezultat ca înțelegerea propriu-zisă⁹. În cazul în care, astfel cum afirmă Eltel, prețurile percepute în contractele de lucrări și efectele înțelegerii asupra concurenței continuă numai până la data depunerii ofertei sau chiar a semnării contractului, atunci ar trebui reținută mai degrabă teza susținută de Eltel, fiind necesar în consecință să se considere că propunerea de sancționare cu amendă formulată de Autoritatea pentru Concurență a fost depusă tardiv la markkinaoikeus (Tribunalul pentru Litigii Economice).

15. În plus, instanța de trimitere arată că problema duratei presupusei încălcări a concurenței nu poate fi confundată cu cea a posibilului prejudiciu suferit de victimele presupusei înțelegeri¹⁰.

16. În aceste condiții, Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda) a decis să suspende judecarea cauzei și, prin decizia de trimitere primită la grefă la 13 iunie 2019, a adresat Curții următoarea întrebare preliminară:

„Regimul cu privire la concurență prevăzut la articolul 101 TFUE poate fi interpretat în sensul că, într-o situație în care un participant la înțelegere a încheiat cu un terț, care nu este parte la înțelegere, un contract de lucrări corespunzător celor convenite în cadrul înțelegerii, încălcarea normelor privind concurența ca urmare a efectelor economice astfel cauzate se menține în decursul întregii perioade în care sunt îndeplinite obligațiile contractuale care decurg din contract sau în care sunt efectuate plăți pentru executarea unor lucrări către părțile contractuale, mai exact până la data la care este plătită ultima tranșă pentru executarea unor lucrări sau, cel puțin, până la data la care sunt finalizate lucrările în discuție, ori ar trebui să se considere că încălcarea normelor privind concurența a durat numai până la data la care întreprinderea care s-a făcut vinovată de încălcare a depus o ofertă pentru lucrările în cauză sau a încheiat un contract cu privire la executarea lucrărilor?”

IV. Procedura în fața Curții

17. Autoritatea pentru Concurență, Eltel, guvernele finlandez, german, italian și leton, precum și Comisia Europeană au prezentat Curții observații scrise.

5 Hotărârea din 30 mai 2013 (C-70/12 P, nepublicată, EU:C:2013:351).

6 Hotărârea din 30 mai 2013, Quinn Barlo și alții/Comisia (C-70/12 P, nepublicată, EU:C:2013:351, punctul 40).

7 Hotărârea din 30 mai 2013 (C-70/12 P, nepublicată, EU:C:2013:351).

8 Hotărârea din 15 iunie 1976 (51/75, EU:C:1976:85).

9 În această privință, instanța de trimitere face referire la punctele 30 și 31 din Hotărârea din 15 iunie 1976, EMI Records (51/75, EU:C:1976:85).

10 Cu privire la acest aspect, instanța de trimitere specifică faptul că legislația finlandeză nu reține ca dată la care s-a produs prejudiciul (și, prin urmare, ca punct de plecare al termenului de prescripție în materie de compensare) data plății prețului, ci data încheierii contractului.

18. Ca urmare a deciziei din data de 16 aprilie 2020 a Camerei a doua a Curții de anulare a ședinței programate inițial în fața Curții, camera menționată, pe de o parte, și avocatul general, pe de altă parte, au adresat întrebări cu solicitare de răspuns scris tuturor participanților la faza scrisă a prezentei proceduri preliminare. Autoritatea pentru Concurență, Eltel, guvernele finlandez, italian și leton, precum și Comisia au transmis Curții răspunsurile lor la aceste întrebări.

V. Analiză

19. Instanța de trimitere solicită Curții în esență să stabilească modul în care trebuie determinat sfârșitul unei presupuse încălcări a articolului 101 alineatul (1) TFUE în cazul în care încălcarea a constat într-o concertare între întreprinderi părți la o înțelegere cu privire la ofertele care trebuie depuse în cadrul unui contract de proiectare și de lucrări referitor în speță la construcția unei linii de transport al energiei electrice. Această întrebare este adresată Curții în contextul unei solicitări a Autorității pentru Concurență de aplicare a unei amenzi Eltel, părțile din litigiul principal nefiind de acord cu privire la data la care s-ar fi încheiat termenul de prescripție pentru aplicarea amenzii.

A. Considerații introductive

20. Înainte de a începe analiza acestei probleme, dorim să formulăm două serii de considerații introductive, una referitoare la o clarificare a dreptului național, iar cealaltă la caracterul descentralizat al punerii în aplicare a politicii Uniunii în domeniul concurenței.

21. În primul rând, în ceea ce privește starea dreptului intern, la prima vedere și chiar dacă întrebările preliminare adresate Curții beneficiază de o prezumție puternică de relevanță pentru soluționarea litigiului principal¹¹, rezultă din dosarul prezentat Curții că articolul 22 din Legea privind combaterea practicilor anticoncurențiale a prevăzut două puncte de la care poate începe să curgă termenul de prescripție de cinci ani, și anume fie momentul încetării încălcării, fie momentul la care Autoritatea pentru Concurență a luat cunoștință de comportamentele anticoncurențiale. Or, autoritatea menționată a luat cunoștință de aceste comportamente la 31 ianuarie 2013 și a depus propunerea de sancționare cu amendă la 31 octombrie 2014. În cazul în care ar trebui reținut cel de al doilea moment din care începe să curgă termenul de prescripție prevăzut la articolul 22 din Legea privind combaterea practicilor anticoncurențiale, s-ar putea pune la îndoială utilitatea răspunsului Curții la întrebarea preliminară pentru soluționarea litigiului principal.

22. Totuși, aceste îndoieli au fost eliminate prin informațiile suplimentare primite de Curte ca răspuns la întrebările sale. Astfel, faptul că, în cazul unei încălcări unice și continue care deja s-a încheiat, este aplicabil doar primul moment de la care începe să curgă termenul de prescripție de cinci ani, și anume data încetării încălcării, pare necontestat de Eltel și de guvernul finlandez. În consecință, nu există îndoieli cu privire la utilitatea întrebării adresate în vederea soluționării litigiului principal.

23. În al doilea rând, trebuie menționat că în speță suntem în prezența unei implementări descentralizate a politicii Uniunii în domeniul concurenței. În acest sens, trebuie subliniat imediat că regimul prescripției aplicabil în contextul acțiunilor desfășurate de autoritățile naționale pentru concurență nu este, ca atare, organizat de dreptul Uniunii.

¹¹ În cadrul unei jurisprudențe bogate, a se vedea Hotărârea din 31 ianuarie 2017, Lounani (C-573/14, EU:C:2017:71, punctul 56 și jurisprudența citată), precum și Hotărârea din 27 februarie 2020, Land Sachsen-Anhalt (Remunerarea funcționarilor publici și a judecătorilor) (C-773/18-C-775/18, EU:C:2020:125, punctul 28 și jurisprudența citată).

24. Desigur, capitolul VII din Regulamentul nr. 1/2003 este consacrat prescripției. Totuși, normele pe care le stabilește în acest domeniu sunt aplicabile numai Comisiei. În special, articolul 25 alineatul (1) din regulamentul menționat prevede că puterea sancționatorie a Comisiei se supune unui termen de prescripție de cinci ani în ceea ce privește încălcările articolului 101 TFUE. Termenul începe să curgă din ziua în care se comite încălcarea sau, în cazul unor încălcări continue sau repetate, din ziua încetării încălcării¹². Reiese din dosar că legiuitorul național ar fi ales să includă acțiunea Autorității pentru Concurență în același termen de prescripție ca cel stabilit de legiuitorul Uniunii pentru Comisie, și anume cinci ani.

25. Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și a Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne¹³, fără a impune un termen, a consacrat principiul potrivit căruia, pentru a se asigura aplicarea eficace a articolului 101 TFUE, este necesar să se prevadă „norme funcționale” prin care „termenele naționale de prescripție ar trebui suspendate sau întrerupte pe durata derulării unei proceduri în fața autorităților naționale de concurență ale unui alt stat membru sau a Comisiei”, fără a împiedica statele membre să mențină sau să introducă termene absolute de prescripție, cu condiția ca aceste termene „să nu facă practic imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea eficace a [articolului 101 TFUE]”¹⁴. Articolul 29 din Directiva 2019/1 confirmă aceste cerințe. În consecință, determinarea termenului de prescripție național ține, în viziunea legiuitorului Uniunii, de responsabilitatea statelor membre și, prin urmare, de principiul autonomiei procedurale.

26. Cu toate acestea, trebuie menționat că întrebarea adresată nu se referă atât la durata termenului de prescripție, cât la momentul în care începe să curgă acest termen. Astfel cum am menționat mai sus, Regulamentul nr. 1/2003 prevede că acest termen începe să curgă în momentul încetării încălcării. Or, determinarea duratei presupuse încălcării a articolului 101 alineatul (1) TFUE este, fără îndoială, o chestiune de drept al Uniunii.

B. Cu privire la durata încălcării într-un context precum cel din litigiul principal

27. Pentru a evalua durata încălcării invocate a articolului 101 alineatul (1) TFUE în cadrul litigiului principal, este necesar să se amintească caracteristicile sale esențiale. Astfel, încălcarea menționată a constat într-o coordonare între întreprinderi în vederea manipulării cererii de ofertă lansate în cadrul contractelor de lucrări publice. Contractul a fost încheiat în aceeași lună în care a fost depusă oferta. Cu toate acestea, lucrările, precum și plățile au fost eșalonate pe mai mulți ani: lucrările au fost finalizate la doi ani și cinci luni de la depunerea ofertei și de la încheierea contractului, în timp ce ultima plată a fost făcută la doi ani și șapte luni de la producerea acestor două evenimente.

1. Durata încălcării în jurisprudența Curții

28. În sine, problema duratei unei înțelegeri apare în mod frecvent în fața Curții, întrucât severitatea sancțiunii depinde printre altele de durata încălcării, astfel încât întreprinderile cărora li se impută o conduită care încalcă articolul 101 alineatul (1) TFUE dezvoltă în mod frecvent o argumentație legată de această durată în scopul de a o reduce.

¹² A se vedea articolul 25 alineatul (2) din Regulamentul nr. 1/2003.

¹³ JO 2019, L 11, p. 3. Trebuie menționat că termenul de transpunere a acestei directive nu a expirat încă [a se vedea articolul 34 alineatul (1) din directiva menționată].

¹⁴ Considerentul (70) al Directivei 2019/1.

29. Astfel cum a observat instanța de trimitere, Curtea a statuat deja, în ceea ce privește o înțelegere care a încetat să fie în vigoare, că, pentru a fi aplicabil articolul 101 TFUE, este suficient ca această înțelegere să continue să aibă efecte economice după încetarea sa formală¹⁵. Mai exact, „se consideră că efectele unei înțelegeri persistă numai atunci când comportamentul părților face să rezulte în mod implicit existența elementelor specifice înțelegerii, concertarea și coordonarea, și conduce la același rezultat precum cel urmărit de înțelegere”¹⁶.

30. Curtea a reluat această jurisprudență și a aplicat-o în domeniul editorial în Hotărârea Binon¹⁷, în care a statuat că articolul 101 TFUE este de asemenea aplicabil „în cazul în care un comportament paralel al editorilor a continuat după încetarea vechii înțelegeri, fără să fi intervenit o înțelegere [...], regimul de concurență stabilit prin articolul [101 și următoarele TFUE] vizând rezultatele economice ale înțelegerilor sau ale oricărei forme comparabile de concertare și de coordonare, mai degrabă decât forma juridică a acestora”¹⁸. În consecință, articolul 101 TFUE trebuia considerat aplicabil dacă toate înțelegerile în discuție în această cauză „au avut ca rezultat lăsarea *de facto* a aprobării punctelor de vânzare cu amănuntul la aprecierea agenției sau organismului creat de aceasta pe baza respectivelor înțelegeri”¹⁹.

31. În Hotărârea mai recentă, Quinn Barlo și alții/Comisia²⁰, recurenții au criticat Tribunalul pentru că a încălcat principiul general al prezumției de nevinovăție prin prelungirea duratei primei perioade de participare a acestora la înțelegere după data celei de a doua reuniuni anticoncurențiale, deși Tribunalul a constatat că, în cadrul acestei reuniuni organizate în luna iunie a anului 1998, participanții au convenit asupra creșterii prețurilor pentru luna octombrie a aceluiași an²¹. Curtea a apreciat că, „potrivit unei jurisprudențe constante, regimul de concurență instituit prin articolele 101 și 102 TFUE se raportează la rezultatele economice ale acordurilor sau la orice formă comparabilă de concertare sau de coordonare, mai curând decât la forma juridică a acestora. În consecință, în cazul în care în discuție sunt înțelegeri care nu mai sunt în vigoare, este suficient, pentru aplicarea articolului 101 TFUE, ca *efectele înțelegerilor să persiste* dincolo de încetarea oficială a contactelor coluzive. Astfel, durata unei încălcări poate fi stabilită în funcție de *perioada în care întreprinderile care s-au făcut vinovate de încălcare au desfășurat comportamentul interzis prevăzut la articolul menționat* [...]. Cu alte cuvinte, în mod teoretic, Tribunalul ar fi putut constata existența unei încălcări, de exemplu, pe parcursul *întregii perioade în care au fost în vigoare prețurile coluzive*, ceea ce ar fi condus, în speță, la un rezultat mai puțin favorabil din punct de vedere obiectiv intereselor reclamantilor”²².

32. Chiar dacă cele trei hotărâri sus-menționate furnizează câteva piste interesante pentru analiza noastră, este necesar să se constate, cu toate acestea, că niciuna nu este suficientă în sine pentru a răspunde la întrebarea preliminară adresată. Astfel, jurisprudența Curții la care s-a referit pe larg instanța de trimitere trebuie repusă în contextul său, și anume în contextul specific al fiecărei înțelegeri în discuție în cauzele respective, din care niciuna nu este comparabilă cu cea din litigiul principal. Astfel, în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea EMI²³, s-a putut constata existența unor elemente implicite de concertare sau de coordonare. În cauza Binon²⁴, înțelegerea încetase în mod

15 A se vedea Hotărârea din 15 iunie 1976, EMI Records (51/75, EU:C:1976:85, punctul 30).

16 Hotărârea din 15 iunie 1976, EMI Records (51/75, EU:C:1976:85, punctul 31).

17 Hotărârea din 3 iulie 1985 (243/83, EU:C:1985:284).

18 Hotărârea din 3 iulie 1985, Binon (243/83, EU:C:1985:284, punctul 17).

19 Hotărârea din 3 iulie 1985, Binon (243/83, EU:C:1985:284, punctul 18).

20 Hotărârea din 30 mai 2013, Quinn Barlo și alții/Comisia (C-70/12 P, nepublicată, EU:C:2013:351).

21 A se vedea Hotărârea din 30 mai 2013, Quinn Barlo și alții/Comisia (C-70/12 P, nepublicată, EU:C:2013:351, punctele 32 și 33).

22 Hotărârea din 30 mai 2013, Quinn Barlo și alții/Comisia (C-70/12 P, nepublicată, EU:C:2013:351, punctul 40). Sublinierea noastră.

23 Hotărârea din 15 iunie 1976 (51/75, EU:C:1976:85).

24 Hotărârea din 3 iulie 1985 (243/83, EU:C:1985:284).

oficial, însă părea să subziste o înțelegere de fapt. În sfârșit, în Hotărârea Quinn Barlo și alții/Comisia²⁵, deși Curtea a reamintit jurisprudența sa cu privire la înțelegerile care au încetat să fie în vigoare, dar ale căror efecte continuă, scopul a fost de a se constata în mod foarte concret că fusese încheiată o înțelegere cu privire la prețurile viitoare cu ocazia ultimei reuniuni coluzive.

2. Durata încălcării și interesul juridic protejat

33. Concomitent, așadar, cu recontextualizarea necesară a domeniului de aplicare al acestor trei hotărâri pentru soluționarea prezentei cauze, Hotărârea T-Mobile Netherlands și alții²⁶ merită atenția noastră. Astfel, Curtea a decis că „articolul 101 TFUE urmărește, asemenea altor norme de concurență prevăzute de tratat, să protejeze nu numai interesele directe ale concurenților sau ale consumatorilor, ci și structura pieței și, prin aceasta, concurența în sine. [...] [C]onstatarea existenței obiectului anticoncurențial al unei practici concertate nu depinde de existența unei legături directe între aceasta și prețul de consum. [...] [O] practică concertată are un *obiect anticoncurențial* în sensul articolului [101 alineatul (1) TFUE] atunci când, din cauza conținutului său, precum și a finalității sale și ținând cont de contextul juridic și economic în care se încadrează, aceasta este în mod concret aptă să împiedice, să restrângă sau să denatureze concurența în cadrul pieței comune. Nu este necesară o împiedicare, o restrângere sau o denaturare concretă a concurenței, nici existența unei legături directe între această practică concertată și prețurile de consum. Schimbul de informații între concurenți are un obiect anticoncurențial atunci când poate elimina incertitudinile legate de comportamentul avut în vedere de întreprinderile interesate”²⁷.

34. Astfel, Hotărârea T-Mobile Netherlands și alții permite abordarea problemei duratei încălcării printr-o prismă diferită de cea a Hotărârilor EMI²⁸, Binon²⁹ și Quinn Barlo și alții/Comisia³⁰, în sensul că una dintre întrebările fundamentale la care trebuie să se răspundă pentru a stabili durata încălcării este cea a interesului juridic protejat, și anume libertatea clientului de a alege, posibilitatea de a obține oferte mai bune în cele mai bune condiții posibile în cadrul concurenței libere, astfel cum susține în special Comisia în observațiile sale scrise. În consecință, încălcarea există atât timp cât coluziunea, formală sau *de facto*, restrânge această posibilitate. Prin urmare, aprecierea duratei încălcării necesită evaluarea impactului încălcării menționate asupra interesului juridic protejat și, în consecință, în cele din urmă, întinderea exactă a înțelegerii, pe care trebuie să o stabilească instanța de trimitere.

35. Prin aplicarea învățămintelor din Hotărârea T-Mobile Netherlands și alții³¹, în cazul în care înțelegerea descrisă în decizia de trimitere preliminară nu ar viza decât contractul de proiectare și de construire a liniei de transport de 400 kV Keminmaa-Petäjäsoski, obiectul anticoncurențial al înțelegerii dispăre cel târziu după semnarea contractului. Astfel, după această semnare, nu ar mai exista un acord între întreprinderile părți la înțelegere³², astfel încât nu s-ar mai putea considera că prețurile coluzive, înțelese ca expresia voinței părților la înțelegere de a se pune de acord asupra prețurilor care urmează să fie aplicate pentru contracte viitoare, ar fi încă „în vigoare”, în sensul Hotărârii Quinn Barlo și alții/Comisia³³. Prin urmare, perioada în care întreprinderile incriminate au avut un comportament interzis, de asemenea în sensul acestei hotărâri, ar lua sfârșit odată cu semnarea contractului.

25 Hotărârea din 30 mai 2013 (C-70/12 P, nepublicată, EU:C:2013:351).

26 Hotărârea din 4 iunie 2009 (C-8/08, EU:C:2009:343).

27 Hotărârea din 4 iunie 2009, T-Mobile Netherlands și alții (C-8/08, EU:C:2009:343, punctele 38, 39 și 43). Sublinierea noastră.

28 Hotărârea din 15 iunie 1976 (51/75, EU:C:1976:85).

29 Hotărârea din 3 iulie 1985 (243/83, EU:C:1985:284).

30 Hotărârea din 30 mai 2013 (C-70/12 P, nepublicată, EU:C:2013:351).

31 Hotărârea din 4 iunie 2009 (C-8/08, EU:C:2009:343).

32 Acest lucru este adevărat indiferent dacă are în vedere un acord formal sau *de facto*.

33 Hotărârea din 30 mai 2013 (C-70/12 P, nepublicată, EU:C:2013:351).

36. Sub rezerva verificărilor pe care trebuie să le efectueze instanța de trimitere, o astfel de constatare s-ar putea explica prin prisma caracteristicilor specifice ale fiecărui contract de lucrări și fără a aduce atingere posibilei existențe a probelor cu privire la existența unei înțelegeri privind contractul de lucrări în cauză în litigiul principal și alte contracte de lucrări viitoare³⁴. În cazul în care, astfel cum susține Eltel, trebuie reținut că prețul contractului de lucrări de construcție pentru linia Keminmaa-Petäjäsoski a fost determinat pe baza caracteristicilor sale specifice (și anume, realizarea unei lucrări unice, într-o anumită zonă geografică, într-o perioadă determinată și în conformitate cu un proces tehnic definit), nu ar fi posibil, în opinia noastră, să se considere că acest preț a avut pe piață, înțelesă de această dată în sens larg, efecte care depășesc contractul în cadrul căruia a fost stabilit.

3. Durata încălcării și intenția de încălcare

37. Cu toate acestea, trebuie constatat că Curtea dispune de puține informații cu privire la componentele comportamentului infracțional imputat în contextul litigiului principal. De exemplu, nu are informații cu privire la contacte sau reuniuni coluzive care ar fi continuat după semnarea contractului. Rezultă din informațiile suplimentare furnizate Curții, în contextul răspunsurilor scrise la întrebările sale, pur și simplu că manipularea cererii de ofertă ar fi constat într-un acord încheiat cu cealaltă întreprindere parte la înțelegere cu privire la prețul fix care urma să fie oferit, cealaltă parte trebuind să ofere un preț neapărat mai mare decât cel oferit de Eltel. Fingrid ar fi primit în total patru oferte. În aceste condiții, dacă acceptăm că înțelegerea a vizat doar acest contract, semnarea contractului la sfârșitul cererii de ofertă constituie nu numai cristalizarea implementării înțelegerii, *punctul culminant* al restrângerii concurenței care a rezultat din aceasta (potențialii concurenți de pe piață fiind astfel excluși), ci și sfârșitul perioadei în care au fost „în vigoare” prețurile coluzive, în sensul jurisprudenței derivate din Hotărârea Quinn Barlo și alții/Comisia³⁵.

38. Cu alte cuvinte, durata încălcării nu poate fi deconectată de intenția infracțională a întreprinderilor care participă la înțelegere. Într-un domeniu cvasipenal precum cel al dreptului în materie de înțelegeri³⁶, nu pare admisibil să se condiționeze durata încălcării de un element exterior voinței făptuitorilor, precum modalitățile de execuție și realizare a lucrărilor sau calendarul prevăzut pentru plăți. Acest lucru ar însemna excluderea din voința părților a posibilității care trebuie să li se acorde de a pune capăt în orice moment comportamentului lor infracțional. De exemplu, în cazul în care nu este posibilă sau se refuză achitarea prețului convenit în contract, s-ar putea accepta prelungirea cu cât este necesar și, prin urmare, potențial pentru o perioadă nedeterminată a duratei încălcării numai pentru motivul că prețul coluziv continuă să fie datorat? Considerăm că răspunsul este negativ.

39. Acesta este motivul pentru care nu considerăm convingătoare poziția susținută de Autoritatea pentru Concurență și de guvernul finlandez. Astfel, efectele economice ale înțelegerii nu trebuie confundate cu efectele prejudiciabile pe care aceasta le-a provocat. Efectele restrictive în domeniul concurenței determinate de manipularea pieței în cauză în litigiul principal, care conduc la excluderea ofertanților concurenți, precum și la limitarea eventual artificială a opțiunii „clientului”, trebuie distinse

34 Cu toate acestea, se pare că rezultă din dosarul prezentat Curții, precum și din termenul de prescripție de cinci ani *calculat de la încetarea măsurii de restrângere a concurenței* (a se vedea articolul 22 din Legea privind combaterea practicilor anticoncurențiale), care este aplicabil în cadrul litigiului principal, că presupusa înțelegere nu s-a prelungit dincolo de contractul de lucrări în cauză. În orice caz, această evaluare intră în domeniul de competență al instanței de trimitere.

35 Hotărârea din 30 mai 2013 (C-70/12 P, nepublicată, EU:C:2013:351).

36 Cu privire la acest aspect, a se vedea Concluziile avocatului general Bot prezentate în cauza ThyssenKrupp Nirosta/Comisia (C-352/09 P, EU:C:2010:635, punctele 48-52) sau Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Schenker & Co. și alții (C-681/11, EU:C:2013:126, punctul 40), precum și Luarea sa de poziție cu privire la Avizul 2/13 (Aderarea Uniunii la CEDO, EU:C:2014:2475, punctul 149).

de efectele economice mai largi care au rezultat pentru client și, în mod incident, pentru clienții clientului (precum repercutarea prețului distorsionat de către client, această repercutare neconstituind *in sine* dovada faptului că comportamentul infracțional imputabil Eltel a continuat, ci reprezintă doar una dintre consecințele acestuia)³⁷.

40. În aceste condiții, pentru ca încălcarea să continue dincolo de încetarea sa formală (moment care ar fi reprezentat în litigiul principal de semnarea contractului), este necesar ca comportamentul interzis să poată fi caracterizat în continuare, fără ca efectele care nu se încadrează în mod strict în comportamentul anticoncurențial imputat să poată constitui totuși elemente ale acestei caracterizări.

41. Pentru a stabili momentul în care s-a încheiat încălcarea într-un context precum cel în discuție în litigiul principal, trebuie subliniat, în sfârșit, că, deși întreprinderea căreia i se impută comportamentul anticoncurențial nu a câștigat contractul, data încheierii încălcării, dincolo de orice alt element care sugerează că încălcarea s-a extins dincolo de contractul în cauză, poate fi cea a depunerii ofertei. Cu alte cuvinte, nu se poate considera că data semnării contractului determină în orice caz sfârșitul încălcării, acesta din urmă trebuind să fie evaluat neapărat în lumina elementelor subiective și obiective care îl caracterizează.

42. În aceeași ordine de idei, se poate considera că data semnării contractului marchează sfârșitul încălcării sau ieșirea din vigoare a prețurilor coluzive, cu condiția ca contractul să marcheze cu suficientă precizie modificarea voinței părților în ceea ce le privește. În consecință, acest lucru presupune că contractul este suficient de clar, în speță, în privința problemei prețului lucrării.

4. Durata încălcării, punerea în aplicare efectivă a articolului 101 TFUE și Uniunea care are la bază statul de drept

43. Autoritatea pentru Concurență, precum și guvernele finlandez și german susțin că reținerea unei durate prea scurte a încălcării într-un caz precum cel în discuție în litigiul principal ar contraveni cerinței de eficacitate de la articolul 101 TFUE.

44. Acordăm în mod evident atenție acestui argument.

45. Cu toate acestea, remarcăm faptul că, întrucât dreptul Uniunii, în aplicarea principiilor caracteristice unei Uniuni care are la bază statul de drept, admite principiul propriu-zis al prescripției dreptului la acțiune al instituțiilor sale și al aliaților săi naționali, reprezentați de autoritățile naționale din domeniul concurenței, în scopul urmăririi și sancționării încălcărilor articolului 101 TFUE, trebuie să se renunțe, în același timp, la orice idee despre eficacitatea absolută a articolului 101 TFUE și, prin urmare, să se accepte că anumite încălcări ale acestei dispoziții rămân nepedepsite. Cu alte cuvinte, scopul nu poate justifica toate mijloacele³⁸.

³⁷ Adăugăm în acest context că pare necesar ca problema repercutării prețului coluziv asupra capacității economice a clientului sau asupra eventualelor prețuri aplicate clienților finali să fie evaluată într-un mod specific într-un context precum cel din litigiul principal, din care pare să rezulte că oferta Eltel a fost cea mai scăzută dintre cele patru oferte prezentate Fingrid. Precizăm că faptul că oferta Eltel a fost cea mai scăzută nu aduce cu nimic atingere caracterului său anticoncurențial, având în vedere efectul său de excludere a celorlalți ofertanți [în aceeași ordine de idei, a se vedea Hotărârea din 21 februarie 1995, SPO și alții/Comisia (T-29/92, EU:T:1995:34, punctul 151)].

³⁸ În aceeași ordine de idei, a se vedea Concluziile avocatei generale Kokott prezentate în cauza Toshiba Corporation și alții (C-17/10, EU:C:2011:552, punctul 54).

46. În plus, adăugăm că, în cadrul litigiului principal, este vorba de o situație destul de specifică și că termenul de prescripție de cinci ani stabilit de dreptul național pare, la prima vedere, să facă pe deplin posibilă o intervenție a Autorității pentru Concurență³⁹. Punerea în aplicare efectivă a articolului 101 TFUE nu poate justifica extinderea artificială, în special dincolo de voința infrațională a făptuitorilor, a duratei încălcării pentru a permite urmărirea acesteia. Acest lucru este cu atât mai imperios cu cât, astfel cum a subliniat Comisia, durata încălcării este un factor de care se ține seama la stabilirea cuantumului amenzi⁴⁰.

47. În consecință, rezultă din analiza noastră că articolul 101 TFUE trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care o parte la o înțelegere a încheiat cu un terț față de înțelegere un contract de lucrări corespunzător celor convenite în cadrul înțelegerii în cauză și în măsura în care înțelegerea menționată s-a limitat la acest contract, se consideră că sfârșitul încălcării normelor de concurență a avut loc, în principiu, la data la care întreprinderea care este autorul încălcării a depus oferta pentru contractul în cauză sau, dacă este cazul, a încheiat contractul privind executarea acestor lucrări. Totuși, o astfel de interpretare nu aduce atingere evaluării de către instanța de trimitere a conținutului contractului respectiv și a gradului său de precizie, în special în ceea ce privește prețul, întinderea exactă a înțelegerii, elementele obiective și subiective care o caracterizează, efectele sale anticoncurențiale și analiza diferitor dovezi ale comportamentului coluziv dezvăluite de ancheta efectuată de Autoritatea pentru Concurență.

VI. Concluzie

48. Având în vedere toate considerațiile precedente, propunem Curții să răspundă la întrebarea preliminară adresată de Korkein hallinto-oikeus (Curtea Administrativă Supremă, Finlanda) după cum urmează:

Articolul 101 TFUE trebuie interpretat în sensul că, în cazul în care o parte la o înțelegere a încheiat cu un terț față de înțelegere un contract de lucrări corespunzător celor convenite în cadrul înțelegerii în cauză și în măsura în care înțelegerea menționată s-a limitat la acest contract, se consideră că sfârșitul încălcării normelor de concurență a avut loc, în principiu, la data la care întreprinderea care este autorul încălcării a depus oferta pentru contractul în cauză sau, dacă este cazul, a încheiat contractul privind executarea acestor lucrări. Totuși, o astfel de interpretare nu aduce atingere evaluării de către instanța de trimitere a conținutului contractului respectiv și a gradului său de precizie, în special în ceea ce privește prețul, întinderea exactă a înțelegerii, elementele obiective și subiective care o caracterizează, efectele sale anticoncurențiale și analiza diferitor dovezi ale comportamentului coluziv dezvăluite de ancheta efectuată de Autoritatea pentru Concurență.

³⁹ În cadrul prezentei trimiteri preliminare nu se solicită pronunțarea unei decizii asupra compatibilității cu principiul eficacității articolului 101 TFUE a regimului național al prescripției. Astfel cum a remarcat Comisia, durata termenului de prescripție nu este singurul criteriu care trebuie luat în considerare, întrucât alte elemente, precum cele referitoare la condițiile în care poate fi întrerupt sau suspendat acest termen, se dovedesc în egală măsură determinante în acest scop.

⁴⁰ A se vedea articolul 23 alineatul (3) din Regulamentul nr. 1/2003.