

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

3 mai 2011 *

În cauza C-375/09,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Sąd Najwyższy (Polonia), prin decizia din 15 iulie 2009, primită de Curte la 23 septembrie 2009, în procedura

Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów

împotriva

Tele2 Polska sp. z o.o., devenită Netia SA,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, D. Šváby, președinți de cameră, domnii A. Rosas, E. Juhász (raportor), J. Malenovský, E. Levits și A. Ó Caoimh, judecători,

* Limba de procedură: polona.

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: domnul K. Malacek, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 21 septembrie 2010,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru guvernul polonez, de domnul M. Dowgielewicz, precum și de doamnele K. Zawisza și M. Laszuk, în calitate de agenți;
- pentru guvernul ceh, de domnul M. Smolek, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de domnul F. Castillo de la Torre și de doamna K. Mojzesowicz, în calitate de agenți;
- pentru Autoritatea AELS de Supraveghere, de domnii X. Lewis și M. Schneider, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 7 decembrie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolului 5 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 tratat (JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167, rectificare în Ediție specială, 08/vol. 4, p. 269, denumit în continuare „regulamentul”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (președintele Oficiului Concurenței și pentru Protecția Consumatorilor, denumit în continuare „Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji”), pe de o parte, și Tele2 Polska sp. z o.o., devenită Netia SA, pe de altă parte, privind o decizie adoptată în temeiul articolului 82 CE de președintele menționat.

Cadrul juridic

Reglementarea Uniunii

- 3 Prima teză a considerentului (1) al regulamentului prevede:

„Pentru a institui un sistem care să garanteze că nu este denaturată concurența pe piața comună, articolele 81 și 82 din tratat trebuie aplicate eficient și uniform în Comunitate.”

4 Conform primei teze a considerentului (8) al regulamentului:

„Pentru a se asigura aplicarea eficientă a normelor comunitare de concurență și funcționarea corespunzătoare a mecanismelor de cooperare prevăzute de prezentul regulament, este necesar să se impună autorităților de concurență și instanțelor din statele membre să aplice, de asemenea, articolele 81 [CE] și 82 [CE] în cauzele în care aplică legislația națională de concurență acordurilor și practicilor care ar putea să afecteze comerțul dintre statele membre.”

5 Potrivit considerentului (14) al regulamentului:

„Poate fi utilă, în cazuri excepționale, atunci când este necesar în interesul public al Comunității, adoptarea de către Comisie a unei decizii cu caracter declarativ care să arate că interdicția prevăzută la articolul 81 [CE] sau articolul 82 [CE] nu se aplică, în vederea clarificării legislației și a asigurării aplicării consecvente a acesteia în Comunitate, în special în privința noilor tipuri de acorduri și practici asupra cărora jurisprudența și practica administrativă nu s-au pronunțat.”

6 Articolul 3 alineatul (1) din regulament prevede:

„Atunci când autoritățile de concurență ale statelor membre sau instanțele naționale aplică legislația națională de concurență acordurilor, deciziilor asociațiilor de întreprinderi sau practicilor concertate în sensul articolului 81 alineatul (1) [CE], care pot afecta comerțul dintre statele membre în sensul acestei dispoziții, ele aplică de asemenea articolul 81 [CE] acestor acorduri, decizii sau practici concertate. Atunci când autoritățile de concurență ale statelor membre sau instanțele naționale aplică

legislația națională de concurență oricărui abuz interzis de articolul 82 [CE], acestea aplică de asemenea articolul 82 [CE].”

- 7 Articolul 5 din regulament, intitulat „Competențele autorităților de concurență ale statelor membre”, prevede:

„Autoritățile de concurență ale statelor membre sunt competente să aplice articolele 81 [CE] și 82 [CE] în cazuri individuale. În acest scop, acționând din oficiu sau ca urmare a unei plângeri, ele pot lua următoarele decizii:

- să solicite încetarea unei încălcări;
- să dispună măsuri provizorii;
- să accepte angajamente;
- să impună amenzi, penalități cu titlu cominatoriu sau orice alte sancțiuni prevăzute de dreptul lor național.

Atunci când, pe baza informațiilor de care dispun, condițiile de interdicție nu sunt îndeplinite, ele pot decide de asemenea că nu există motive pentru a interveni.”

8 Conform articolului 10 din regulament:

„Atunci când interesul public comunitar privind aplicarea articolelor 81 [CE] și 82 [CE] o impune, Comisia, acționând din oficiu, poate să constate, printr-o decizie, că articolul 81 [CE] nu este aplicabil unui acord, unei decizii a unei asociații de întreprinderi sau unei practici concertate, fie pentru că nu sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 81 alineatul (1) [CE], fie pentru că sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 81 alineatul (3) [CE].

În mod similar, Comisia poate să facă o astfel de constatare cu privire la articolul 82 [CE].”

Dreptul național

- 9 Articolul 8 din Legea din 15 decembrie 2000 privind concurența și protecția consumatorilor (ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, Dz. U din 2005, nr. 244, poziția 2080), în versiunea aplicabilă situației de fapt din acțiunea principală (denumită în continuare „Legea privind concurența și protecția consumatorilor”), prevede:

„1. Abuzul de poziție dominantă pe piața relevantă de către una sau mai multe întreprinderi este interzis.

[...]

3. Actele care constituie un abuz de poziție dominantă sunt nule în totalitate sau în ceea ce privește partea relevantă.”

¹⁰ Articolul 11 din Legea privind concurența și protecția consumatorilor prevede:

„1. [Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji] adoptă o decizie prin care se constată că o practică nu restricționează concurența, dacă acesta nu stabilește că a fost săvârșită o încălcare a interdicțiilor prevăzute la articolul 5 sau la articolul 8.

[...]”

Acțiunea principală și întrebările preliminare

¹¹ Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji, acționând în calitate de autoritate națională de concurență, în sensul articolului 3 alineatul (1) din regulament, a inițiat o procedură împotriva Telekomunikacja Polska SA, cu privire la care au existat suspiciuni că a încălcat articolul 8 din Legea privind concurența și protecția consumatorilor și articolul 82 CE. La finalizarea acestei proceduri, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji a constatat că, în speță, comportamentul întreprinderii în cauză, care avea o poziție dominantă pe piață, nu constituia un abuz de această poziție și că, astfel, acest comportament nu constituia o încălcare a dreptului național și a articolului 102 TFUE. În consecință, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji a adoptat o decizie în temeiul dreptului intern prin care a concluzionat că întreprinderea în cauză nu a pus în aplicare nicio practică restrictivă, în timp ce, în ceea ce privește încălcarea articolului 102 TFUE, acesta a constatat că nu mai este necesar să se pronunțe asupra fondului, având în vedere lipsa obiectului.

- 12 Tele2 Polska sp. z o.o., devenită Netia SA, a atacat această decizie.
- 13 Sąd Okręgowy – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Tribunalul Regional – Tribunalul pentru Protecția Concurenței și a Consumatorilor) a anulat decizia respectivă, iar Sąd Apelacyjny w Warszawie (Curtea de Apel Varșovia) a menținut în apel anularea aceleiași decizii, întrucât a considerat că Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji trebuia să adopte o decizie prin care să concluzioneze în sensul inexistenței unei practici restrictive în temeiul articolului 102 TFUE, din moment ce acesta din urmă adoptase o astfel de decizie privind interdicția abuzurilor de poziție dominantă, prevăzută de dreptul național.
- 14 Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji a formulat recurs la Sąd Najwyższy (Curtea Supremă), susținând că regulamentul nu îi permite să adopte o decizie negativă asupra fondului în ceea ce privește aprecierea conformității practicilor întreprinderii în cauză cu articolul 102 TFUE.
- 15 În opinia Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji, articolul 5 din regulament reglementează competența autorităților naționale de concurență și restrânge posibilitățile decizionale ale acestor autorități. Conform acestui articol, nu i-ar fi atribuită nicio competență de a adopta o decizie negativă asupra fondului în ceea ce privește aprecierea conformității practicilor întreprinderilor în raport cu articolul 102 TFUE. Astfel, atunci când, la finalizarea procedurii inițiate împotriva Telekomunikacja Polska SA, s-a constatat că această întreprindere nu săvârșise un abuz de poziție dominantă în sensul articolului 102 TFUE, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji a adoptat o decizie prin care a încetat această procedură fără a se pronunța asupra fondului. Articolul 5 din regulament enumeră patru tipuri de decizii privind fondul și niciuna dintre acestea nu prevede că autoritatea națională de concurență poate să concluzioneze în sensul inexistenței unei încălcări. În plus, articolul 10 din regulament, care recunoaște dreptul Comisiei de a adopta din oficiu o decizie prin care să se constate că articolul 102 TFUE nu este aplicabil în privința anumitor comportamente ale unei întreprinderi, în interesul public comunitar, nu acordă acest drept autorităților naționale de concurență. În opinia Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji, articolul 10 din regulament are drept obiectiv să împiedice ca autoritățile naționale de concurență să poată bloca orice posibilitate a Comisiei de a constata încălcări ale articolelor 101 TFUE

sau 102 TFUE, prin adoptarea unor decizii prin care să se concluzioneze în sensul inexistenței încălcării acestor dispoziții, ținând cont de principiul *ne bis in idem*.

- 16 Sąd Najwyższy consideră, pe de o parte, că autonomia procedurală în acest caz este limitată și nu dă posibilitatea Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji să adopte o decizie prin care să se concluzioneze în sensul inexistenței unei practici restrictive de concurență, întrucât această decizie nu face parte din lista deciziilor enumerate la articolul 5 primul paragraf a doua teză din regulament.
- 17 Pe de altă parte, Sąd Najwyższy arată că o interpretare teleologică și funcțională a articolului 5 al doilea paragraf din regulament coroborat cu articolul 5 primul paragraf a doua teză din regulament și cu celelalte dispoziții ale acestuia ar putea permite autorității naționale de concurență să adopte o decizie precum cea în cauză. Modul de redactare a articolului 5 al doilea paragraf din regulament, care menționează că autoritățile naționale de concurență pot decide „că nu există motive pentru a interveni” atunci când nu sunt îndeplinite condițiile de interdicție, ar putea să nu excludă o astfel de posibilitate.
- 18 Având în vedere considerațiile anterioare, Sąd Najwyższy a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) Articolul 5 din [r]egulament[...] trebuie interpretat în sensul că o autoritate națională de concurență nu poate adopta o decizie prin care să constate că nu există o practică de restrângere a concurenței în sensul articolului 82 CE atunci când apreciază, la finalul unei proceduri, că întreprinderea nu a încălcat interdicția privind abuzul de poziție dominantă care decurge din această dispoziție a tratatului?

- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la prima întrebare, în ipoteza în care dispozițiile de drept intern al concurenței abilitază autoritatea națională de concurență să înceteze o procedură în materia combaterii practicilor anticoncurențiale – dacă se constată că interdicția ce decurge din articolul 82 CE nu este încălcată prin comportamentul întreprinderii – numai prin adoptarea unei decizii prin care se constată că nu există o practică de restrângere a concurenței, articolul 5 [al doilea paragraf] din regulament [...] trebuie interpretat în sensul că acesta constituie temeiul juridic direct al unei decizii a autorității respective în care aceasta constată «că nu există motive pentru a interveni?»

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- ¹⁹ Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă, atunci când, în vederea aplicării articolului 102 TFUE, o autoritate națională de concurență examinează dacă sunt îndeplinite condițiile de aplicare a acestui articol și, în urma acestei examinări, consideră că nu a avut loc o practică abuzivă, articolul 5 din regulament trebuie interpretat în sensul că se opune posibilității ca această autoritate să adopte o decizie prin care să se concluzioneze că articolul respectiv nu a fost încălcat.
- ²⁰ Trebuie amintit de la început că, în temeiul articolului 3 alineatul (1) din regulament, atunci când autoritățile naționale de concurență aplică legislația națională de concurență oricărui abuz săvârșit de o întreprindere care are o poziție dominantă pe piață, ce poate afecta comerțul dintre statele membre, acestea au de asemenea obligația să aplice articolul 102 TFUE.

- 21 Articolul 5 primul paragraf din regulament precizează competența autorităților de concurență ale statelor membre de a aplica articolele 101 TFUE și 102 TFUE în cazuri individuale. Conform dispozițiilor menționate, aceste autorități, atunci când se pronunță asupra fondului, acționând din oficiu sau ca urmare a unei plângeri, pot lua următoarele decizii, și anume să solicite încetarea unei încălcări, să dispună măsuri provizorii, să accepte angajamente și să impună amenzi, penalități cu titlu cominativ sau orice alte sancțiuni prevăzute de dreptul lor național.
- 22 Conform articolului 5 al doilea paragraf din regulament, atunci când, pe baza informațiilor de care dispun, autoritățile naționale de concurență consideră că nu sunt îndeplinite condițiile de interdicție, ele pot decide că nu există motive pentru a interveni.
- 23 Modul de redactare a acestei din urmă dispoziții arată în mod clar că, într-o astfel de situație, competența autorității naționale de concurență este limitată la adoptarea unei decizii privind inexistența motivelor pentru a interveni.
- 24 Această limitare a prerogativei autorităților naționale de concurență este confirmată de stabilirea puterii de decizie a Comisiei în cazul inexistenței încălcării articolelor 101 TFUE și 102 TFUE. Conform articolului 10 din regulament, Comisia poate să constate, printr-o decizie, că articolele 81 CE și 82 CE nu sunt aplicabile.
- 25 Considerentul (14) al regulamentului prevede că o astfel de decizie de natură declarativă a Comisiei poate interveni „în cazuri excepționale”. Conform considerentului menționat, scopul acestei acțiuni este „[de a] clarific[a] legislați[a] și [de] a asigur[a] aplic[area] consecvent[ă] a acesteia în [Uniune], în special în privința noilor tipuri

de acorduri și practici asupra cărora jurisprudența și practica administrativă nu s-au pronunțat.”

- ²⁶ În plus, Curtea a constatat că, în cadrul principiului general al cooperării loiale, regulamentul a instituit un mecanism de cooperare între Comisie și autoritățile naționale de concurență în vederea asigurării unei aplicări coerente a normelor de concurență în statele membre (a se vedea în acest sens Hotărârea din 11 iunie 2009, X, C-429/07, Rep., p. I-4833, punctele 20 și 21).
- ²⁷ Faptul de a autoriza autoritățile naționale de concurență să adopte decizii prin care să se constate că articolul 102 TFUE nu a fost încălcat ar repune în discuție sistemul de cooperare instituit de regulament și ar aduce atingere competenței Comisiei.
- ²⁸ Astfel, o asemenea decizie „negativă” privind fondul ar risca să aducă atingere aplicării uniforme a articolelor 101 TFUE și 102 TFUE, care este unul dintre obiectivele regulamentului, evidențiat în considerentul (1) al acestuia, din moment ce decizia ar putea să împiedice Comisia să constate ulterior că practica în discuție constituie o încălcare a acestor dispoziții de drept al Uniunii.
- ²⁹ Rezultă, așadar, atât din modul de redactare, din structura regulamentului, cât și din obiectivul urmărit de acesta că este de competența Comisiei să constate inexistența încălcării articolului 102 TFUE, chiar dacă acest articol este aplicat într-o procedură desfășurată de o autoritate națională de concurență.

- 30 În consecință, este necesar să se răspundă la prima întrebare că, atunci când, în vederea aplicării articolului 102 TFUE, o autoritate națională de concurență examinează dacă sunt îndeplinite condițiile de aplicare a acestui articol și, în urma acestei examinări, consideră că nu a avut loc o practică abuzivă, articolul 5 din regulament trebuie interpretat în sensul că se opune posibilității ca această autoritate să adopte o decizie prin care să se concluzioneze că articolul respectiv nu a fost încălcat.

Cu privire la cea de a doua întrebare

- 31 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă articolul 5 al doilea paragraf din regulament este direct aplicabil și dacă, în acest temei, o autoritate națională de concurență care consideră că nu sunt îndeplinite condițiile interzicerii unei practici conform articolului 102 TFUE poate să înceteze procedura inițiată împotriva unei întreprinderi prin adoptarea unei decizii prin care să se constate că nu există motive pentru ca aceasta să intervină, în timp ce, în astfel de împrejurări, dreptul național prevede doar posibilitatea de a adopta o decizie negativă privind fondul.
- 32 Rezultă din răspunsul la prima întrebare că o autoritate națională de concurență nu poate adopta o decizie prin care să se concluzioneze că articolul 102 TFUE nu a fost încălcat. Conform articolului 5 al doilea paragraf din regulament, atunci când, pe baza informațiilor de care dispune o astfel de autoritate, condițiile de interdicție nu sunt îndeplinite, aceasta poate totuși decide că nu există motive pentru a interveni.
- 33 Trebuie amintit în această privință că doar în cazul în care dreptul Uniunii nu prevede norme specifice, o autoritate națională de concurență poate aplica normele sale naționale.

- 34 În speță, din moment ce articolul 5 din regulament este direct aplicabil în toate statele membre conform articolului 288 TFUE, acesta se opune aplicării unei norme de drept național care ar impune încetarea unei proceduri privind aplicarea articolului 102 TFUE prin adoptarea unei decizii prin care să se constate că articolul respectiv nu a fost încălcat.
- 35 Astfel, trebuie să se răspundă la a doua întrebare că articolul 5 al doilea paragraf din regulament este direct aplicabil și se opune aplicării unei norme de drept național care ar impune încetarea unei proceduri privind aplicarea articolului 102 TFUE prin adoptarea unei decizii prin care să se constate că articolul respectiv nu a fost încălcat.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 36 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

- 1) **Articolul 5 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 tratat trebuie interpretat în sensul că, atunci când, în vederea aplicării articolului 102 TFUE, o autoritate națională de concurență examinează dacă sunt îndeplinite condițiile de aplicare a acestui articol și, în urma acestei examinări, consideră că nu a avut loc o practică abuzivă, se**

opune posibilității ca această autoritate să poată adopta o decizie prin care să se concluzioneze că articolul respectiv nu a fost încălcat.

- 2) Articolul 5 al doilea paragraf din Regulamentul nr. 1/2003 este direct aplicabil și se opune aplicării unei norme de drept național care ar impune înțetarea unei proceduri privind aplicarea articolului 102 TFUE prin adoptarea unei decizii prin care să se constate că articolul respectiv nu a fost încălcat.**

Semnături