



COMISIA
EUROPEANĂ

Bruxelles, 5.9.2024
COM(2024) 394 final

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

**privind cadrul juridic pentru măsurile provizorii și utilizarea acestora de către
autoritățile naționale de concurență**

RAPORT AL COMISIEI CĂTRE CONSILIU ȘI PARLAMENTUL EUROPEAN

privind cadrul juridic pentru măsurile provizorii și utilizarea acestora de către autoritățile naționale de concurență

1. INTRODUCERE: CONTEXT ȘI DOMENIUL DE APLICARE AL RAPORTULUI

Normele antitrust ale UE interzic acordurile și practicile concertate între întreprinderi care restrâng concurența [articolul 101 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”)] și comportamentul abuziv al întreprinderilor care dețin o poziție dominantă pe piață (articolul 102 din TFUE). Comisia Europeană („Comisia”) și autoritățile de concurență ale statelor membre („autoritățile naționale de concurență”) sunt organisme de asigurare a respectării normelor antitrust ale UE în temeiul articolelor 4, 5 și 10 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului¹. Articolul 3 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului prevede obligația autorităților naționale de concurență de a aplica normele antitrust ale UE atunci când un acord sau un abuz poate afecta comerțul dintre statele membre. Comisia și autoritățile naționale de concurență cooperează în cadrul Rețelei europene în domeniul concurenței („REC”) pentru a asigura respectarea acestor norme antitrust.

Măsurile provizorii pot fi un instrument puternic cu ajutorul căruia autoritățile de concurență pot asigura menținerea sau restabilirea concurenței de pe piață în cursul derulării unei investigații antitrust. Astfel de măsuri au scopul de a preveni cauzarea unor prejudicii suplimentare concurenței în cursul procedurilor în desfășurare. Măsurile provizorii ar putea, de exemplu, să impună unei întreprinderi să furnizeze un anumit produs ori serviciu sau să înceteze un anumit comportament atât timp cât este în desfășurare o investigație antitrust.

Competența Comisiei de a impune măsuri provizorii în cadrul procedurilor antitrust este prevăzută la articolul 8 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului, care este prezentat în continuare.

(1) În caz de urgență determinată de riscul unui prejudiciu grav și ireparabil adus concurenței, Comisia, acționând din oficiu, poate, printr-o decizie, pe baza constatării prima facie a încălcării, să dispună măsuri provizorii.

(2) O decizie adoptată în temeiul alineatului (1) se aplică pe o durată determinată și poate fi reînnoită în măsura în care este necesar și adecvat.

La 11 decembrie 2018, Parlamentul European și Consiliul au adoptat Directiva (UE) 2019/1² („Directiva REC+”) pentru a oferi mijloace autorităților naționale de concurență astfel încât să

¹ 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 L 1, 4.1.2003, p. 1.

² 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 interne, JO L 11, 14.1.2019, p. 3.

devină mai eficace în aplicarea normelor antitrust ale UE, în parte prin asigurarea faptului că acestea dispun de: (i) garanții de bază privind independența și resursele; (ii) competențe de bază de investigare, de luare a deciziilor și de aplicare a amenziilor; (iii) programe de clemență și (iv) mecanisme de asistență reciprocă.

Articolul 11 din Directiva REC+ prevede obligația statelor membre de a acorda autorităților lor naționale de concurență competența de a impune măsuri provizorii. Textul articolului este prezentat mai jos.

(1) Statele membre se asigură că autoritățile naționale de concurență au competența de a acționa din oficiu pentru a impune, printr-o decizie, măsuri provizorii întreprinderilor și asocierilor de întreprinderi, cel puțin în cazurile în care există o urgență determinată de riscul unui prejudiciu grav și ireparabil pentru concurență, pe baza constatării prima facie a unei încălcări a articolului 101 sau 102 din TFUE. O astfel de decizie trebuie să fie proporțională și să se aplice fie pe o durată determinată, care poate fi reînnoită în măsura în care acest lucru este necesar și adecvat, fie până la adoptarea deciziei finale. Autoritățile naționale de concurență informează Rețeaua europeană în domeniul concurenței cu privire la impunerea măsurilor provizorii respective.

(2) Statele membre se asigură că legalitatea, inclusiv proporționalitatea, măsurilor provizorii menționate la alineatul (1) poate fi revizuită în cadrul unor proceduri accelerate de control judiciar.

Considerentul 38 din Directiva REC+ clarifică faptul că măsurile provizorii reprezintă un instrument important pentru a evita evoluții ale pieței care ar putea fi foarte greu de inversat printr-o decizie luată de o autoritate națională de concurență la finalul unei proceduri. Se subliniază, de asemenea, că statele membre au libertatea de a oferi autorităților naționale de concurență competențe mai extinse de a impune măsuri provizorii și că ar trebui să creeze condițiile necesare pentru a asigura posibilitatea ca autoritățile naționale de concurență să recurgă la măsuri provizorii în practică. Statele membre trebuiau să transpună Directiva REC+ până la 4 februarie 2021.

Într-o declarație anexată la Directiva REC+, Comisia s-a angajat „să efectueze o analiză pentru a stabili dacă există mijloace pentru a simplifica adoptarea măsurilor provizorii în cadrul Rețelei europene în domeniul concurenței”, „[p]entru a permite autorităților din domeniul concurenței să facă față cu mai multă eficacitate evoluțiilor de pe piețele cu o dinamică rapidă”.

Inițial, s-a avut în vedere prezentarea rezultatelor acestei analize într-un raport adresat Consiliului și Parlamentului European în termen de doi ani de la termenul de transpunere a Directivei REC+, și anume 4 februarie 2023. Cu toate acestea, în iunie 2022, Comisia a lansat un proces de evaluare a Regulamentului (CE) nr. 1/2003 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 773/2004 al Comisiei. Prin urmare, raportul a fost amânat pentru a putea fi prezentat împreună cu rezultatele evaluării competenței Comisiei de a adopta măsuri provizorii în cadrul procedurilor antitrust, astfel cum se prevede la articolul 8 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al

Consiliului. Amânarea raportului a permis, de asemenea, o analiză mai cuprinzătoare, întrucât majoritatea statelor membre finalizaseră între timp procesul de transpunere a Directivei REC+³.

Prezentul raport se axează pe cadrul juridic pentru măsurile provizorii și pe utilizarea acestora de către autoritățile naționale de concurență. Acesta se bazează pe o evaluare comparativă a: (i) textelor legislative relevante ale statelor membre; (ii) datelor cantitative pe care autoritățile naționale de concurență le-au furnizat în cadrul procesului de evaluare prevăzut de Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului și de Regulamentul (CE) nr. 773/2004 al Comisiei și completate în cadrul acestei analize și (iii) feedbackului calitativ din partea autorităților naționale de concurență, colectat prin intermediul unei solicitări de informații⁴.

Prezentul raport începe cu o prezentare generală a: (i) datelor de introducere a competenței de a impune măsuri provizorii pentru încălcarea normelor antitrust ale UE în diferitele state membre și a (ii) modificărilor legislative aduse acestei competențe prin transpunerea Directivei REC+. Raportul prezintă apoi diferențele dintre cadrele legislative ale statelor membre în ceea ce privește criteriul juridic material care trebuie îndeplinit înainte de a impune măsuri provizorii și cerințele procedurale pentru aceste măsuri. În cele din urmă, raportul analizează utilizarea efectivă a acestui instrument de asigurare a respectării legislației de către autoritățile naționale de concurență și experiențele acestora. Raportul se încheie cu câteva concluzii preliminare.

2. COMPETENȚA DE A ADOPTA MĂSURI PROVIZORII ÎN STATELE MEMBRE

Toate cele 27 de autorități naționale de concurență din cadrul REC au competența de a impune măsuri provizorii pentru încălcarea normelor antitrust ale UE și/sau a dispozițiilor echivalente acestora în temeiul legislației naționale în materie de concurență. Această competență face parte din setul standard de instrumente al autorităților naționale de concurență pentru aplicarea normelor antitrust, inclus în legislația lor națională în materie de concurență.

Prezentare generală a introducerii competenței de a impune măsuri provizorii

Înainte de codificarea competenței Comisiei de a impune măsuri provizorii în Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului⁵, 11 autorități naționale de concurență aveau deja această competență: Franța (1986), Cipru (1989), Spania (1989), Belgia (1991), Finlanda (1992), Suedia (1993), Grecia (1995), Malta (1995), Ungaria (1997), Lituania (1999) și Austria (2002).

³ Toate statele membre, cu excepția Estoniei, au transpus între timp Directiva REC+. Analiza din prezentul raport se referă la Estonia, dar nu reflectă încă nicio posibilă modificare legislativă a competenței de a adopta măsuri provizorii în urma transpunerii Directivei REC+.

⁴ La jumătatea lunii noiembrie 2023, Comisia a transmis o solicitare informală de informații tuturor autorităților naționale de concurență cu privire la introducerea măsurilor provizorii din statele membre respective, temeiul juridic al acestora și experiența legată de acestea. Toate autoritățile naționale de concurență au răspuns la această solicitare.

⁵ Regulamentul (CEE) nr. 17 al Consiliului din 6 februarie 1962 a fost primul regulament de punere în aplicare a articolelor 85 și 86 din tratat (JO, 21.2.1962, p. 204). Acesta nu prevedea în mod expres competența de a adopta măsuri provizorii, dar această competență a fost recunoscută de Curtea de Justiție a Uniunii Europene (a se vedea Ordonanța Curții din 17 ianuarie 1980, Camera Care Ltd/Comisia, cauza 792/79 R, EU:C:1980:18, punctul 18).

În plus, 13 autorități naționale de concurență au obținut astfel de competențe în același timp cu adoptarea Regulamentului (CE) nr. 1/2003 al Consiliului sau ulterior: Croația (2003), Portugalia (2003), Cehia (2004), Letonia (2004), Luxemburg (2004), Polonia (2004), Germania (2005), România (2005), Italia (2006), Bulgaria (2008), Slovenia (2008), Danemarca (2013) și Estonia (2013).

Ca motiv care stă la baza introducerii competenței de a adopta măsuri provizorii, autoritățile naționale de concurență invocă, în general, necesitatea de a putea interveni mai rapid și de a menține o situație sau de a restabili concurența în așteptarea unei investigații antitrust. Pentru autoritățile naționale de concurență care au primit această competență după adoptarea Regulamentului (CE) nr. 1/2003 al Consiliului, dorința de a-și alinia competențele de asigurare a respectării legislației la cele ale Comisiei și/sau ale altor autorități naționale de concurență a reprezentat un factor motivant suplimentar.

Două state membre au introdus recent competența de a adopta măsuri provizorii, ca parte a procesului de transpunere a Directivei REC+: Țările de Jos (2021) și Irlanda (2022⁶). În Slovacia, autoritatea națională de concurență s-a putut baza deja pe o competență mai generală de a impune măsuri provizorii în temeiul codului său administrativ național, dar competența de a adopta măsuri provizorii a fost introdusă în legislația națională a Slovaciei în materie de concurență abia odată cu transpunerea Directivei REC+ (în 2021).

Modificări legislative introduse ca urmare a Directivei REC+

Deși majoritatea autorităților naționale de concurență aveau deja competența de a impune măsuri provizorii înainte de adoptarea Directivei REC+, transpunerea directivei a necesitat anumite modificări legislative. Procesul de transpunere a fost, de asemenea, utilizat de unele state membre pentru a introduce modificări care depășeau cerințele Directivei REC+. Majoritatea modificărilor legislative facilitează adoptarea de către autoritățile naționale de concurență a unor măsuri provizorii în urma transunerii Directivei REC+ în statele lor membre.

Ca parte a transunerii Directivei REC+, Franța și Luxemburg au introdus posibilitatea ca autoritatea națională de concurență să adopte măsuri provizorii din oficiu (*ex officio*), astfel cum se prevede în directivă. Ca urmare a transunerii de către Lituania, autoritatea lituaniană de concurență nu mai are nevoie de permisiunea unei instanțe pentru a impune măsuri provizorii. Ca parte a transunerii directivei, Germania a introdus un criteriu juridic mai puțin strict pentru măsurile provizorii, care nu mai impune dovada unui „prejudiciu ireparabil” pentru concurență. În mod similar, Bulgaria nu mai solicită „dovezi suficiente” cu privire la o încălcare, probele *prima facie* fiind suficiente în conformitate cu directiva. Autoritatea națională de concurență din Suedia are acum posibilitatea de a impune măsuri corective structurale ca măsuri provizorii⁷. În

⁶ Actul care a introdus această nouă competență pentru autoritatea irlandeză de concurență a fost adoptat în 2022 și a intrat în vigoare în 2023.

⁷ Aceasta este o consecință indirectă a transunerii Directivei REC+. În Suedia, competența de a adopta măsuri provizorii este legată de competența de a impune măsuri corective. În conformitate cu articolul 10 alineatul (1) din Directiva REC+, autoritățile naționale de concurență ar trebui să poată impune „orice măsură corectivă comportamentală sau structurală”. Competența autorității suedeze de concurență de a impune

transpunerea sa, Italia a introdus competența de a reînnoi sau de a prelungi durata măsurilor provizorii, ceea ce nu era posibil în mod formal înainte. Portugalia a introdus o trimitere specifică la cerința unei constatări *prima facie* a unei încălcări a normelor antitrust ale UE ca temei pentru impunerea de măsuri provizorii și nu mai solicită autorității naționale de concurență să adopte o decizie în cadrul procedurii principale în termen de 180 de zile de la impunerea măsurilor provizorii, iar Finlanda a prelungit perioada în care pot fi impuse măsuri provizorii până la 12 luni (decizia putând fi reînnoită)⁸.

Pentru Finlanda, Luxemburg și Slovacia, alinierea la criteriul juridic material al Directivei REC+ a condus la aplicarea unui prag mai ridicat la care autoritățile naționale de concurență pot adopta măsuri provizorii decât criteriul juridic material aplicat anterior. În Polonia, cerința prevăzută de Directiva REC+ de a adopta o comunicare privind obiecțiunile („CO”) înainte de a lua o decizie de constatare a neîndeplinirii obligațiilor a introdus o etapă procedurală suplimentară pentru adoptarea de măsuri provizorii⁹. În transpunerea sa, Grecia a eliminat posibilitatea ministrului dezvoltării de a solicita măsuri provizorii și a introdus un termen de 12 luni pentru adoptarea deciziei în cadrul procedurii principale în urma impunerii măsurilor provizorii (care poate fi prelungit o singură dată cu încă 12 luni).

În cele din urmă, alte modificări legislative în statele membre: (i) au adus clarificări atât cu privire la cerința de a respecta principiul proporționalității, cât și cu privire la necesitatea unor proceduri accelerate de control judiciar în temeiul directivei și (ii) au introdus obligația de a notifica REC cu privire la adoptarea de măsuri provizorii.

3. CRITERIUL JURIDIC ȘI PROCEDURA JURIDICĂ: O MAI BUNĂ ARMONIZARE, DAR EXISTĂ ÎN CONTINUARE DIFERENȚE

Directiva REC+ a armonizat într-o anumită măsură competența autorităților naționale de concurență de a impune măsuri provizorii. Articolul 11 din Directiva REC+ prevede obligația statelor membre de a acorda autorităților lor naționale de concurență competența de a adopta măsuri provizorii din oficiu (*ex officio*). Articolul 11 prevede că această competență ar trebui să se aplice cel puțin în cazurile „constatării *prima facie* a unei încălcări” a nomelor antitrust ale UE de către autoritatea națională de concurență, și în cazul în care există „riscul unui prejudiciu grav

măsuri corective a fost extinsă astfel încât să acopere și măsurile corective structurale, extinzând astfel și competența sa de a impune măsuri provizorii.

⁸ Înainte de transpunerea Directivei REC+ în Finlanda, măsurile provizorii impuse de autoritatea națională de concurență din Finlanda ar fi rămas valabile doar pentru o perioadă de 90 de zile.

⁹ Articolul 3 alineatul (3) din Directiva REC+ prevede că „[s]tatele membre se asigură că, înainte de a lua [o decizie privind o încălcare], autoritățile naționale de concurență adoptă o comunicare privind obiecțiunile”. În Polonia, există două tipuri de proceduri oficiale: procedurile preliminare (fără părțile la procedură și, prin urmare, fără acces la dosar) și procedurile de constatare a neîndeplinirii obligațiilor (cu părțile la procedură și acces la dosar). Adoptarea CO a fost introdusă la momentul deschiderii procedurii oficiale de constatare a neîndeplinirii obligațiilor. Întrucât măsurile provizorii pot fi adoptate numai după deschiderea unei astfel de proceduri, transpunerea articolului 3 alineatul (3) a condus la o etapă procedurală suplimentară pentru adoptarea de măsuri provizorii, deoarece întreprinderilor trebuie să li se comunice mai multe informații la momentul deschiderii procedurii de constatare a neîndeplinirii obligațiilor.

și ireparabil pentru concurență”. Întrucât aceasta este o cerință minimă de armonizare, statele membre pot opta pentru un criteriu juridic material mai puțin strict. Directiva prevede, de asemenea, că orice măsură provizorie trebuie: (i) să respecte principiul proporționalității; (ii) să aibă caracter temporar și (iii) să poată fi reexaminată în cadrul unor proceduri accelerate de control judiciar. De asemenea, directiva prevede obligația ca toate autoritățile naționale de concurență să notifice REC cu privire la adoptarea de măsuri provizorii.

Competența de a iniția adoptarea de măsuri provizorii

În prezent, toate autoritățile naționale de concurență au competența de a impune sau de a iniția adoptarea de măsuri provizorii din oficiu (*ex officio*). Înainte de transpunerea Directivei REC+, autoritățile naționale de concurență din Franța și Luxemburg aveau competența de a adopta măsuri provizorii numai la cererea unei părți. Deși nicio autoritate națională de concurență nu mai depinde de cererea unei părți de a adopta măsuri provizorii, 11 autorități naționale de concurență prevăd, de asemenea, o competență explicită de a adopta măsuri provizorii la cererea părților (Austria, Belgia, Bulgaria, Cehia, Cipru, Franța, Italia, Luxemburg, Portugalia, România și Spania). Cu toate acestea, alte autorități naționale de concurență au indicat, de asemenea, că, în practică, acționează adesea în urma unei cereri din partea unui terț. Singura diferență pare să fie că aceste autorități naționale de concurență nu sunt obligate să dea curs unor astfel de cereri.

Criteriul juridic material

15 autorități naționale de concurență au optat pentru criteriul juridic material prevăzut de Directiva REC+, care este identic cu cel care se aplică Comisiei atunci când impune măsuri provizorii în temeiul articolului 8 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului. Acestea trebuie să demonstreze „o urgență determinată de riscul unui prejudiciu grav și ireparabil pentru concurență” (Bulgaria, Cipru, Croația, Estonia, Finlanda, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Luxemburg, Malta, România, Slovacia, Suedia și Țările de Jos).

12 autorități naționale de concurență au un criteriu juridic material mai puțin strict. În Polonia, Portugalia și Slovenia, prejudiciul ar trebui să fie doar „difícil de remediat”. În Danemarca, prejudiciul ar trebui să fie „grav”, fără a fi prevăzută nici măcar condiția de ireparabilitate.

Alte autorități naționale de concurență, pe lângă faptul că nu au obligația de a demonstra un prejudiciu „ireparabil”, pot demonstra, de asemenea, un prejudiciu pentru alte întreprinderi sau interese mai generale. De exemplu, autoritatea belgiană de concurență trebuie să demonstreze „prejudicii grave, iminente și difícil de remediat pentru întreprinderile ale căror interese sunt afectate de astfel de încălcări” sau „prejudicii aduse interesului economic general”. Autoritatea franceză de concurență trebuie să demonstreze „un prejudiciu grav și imediat adus economiei în general, sectorului în cauză, intereselor consumatorilor sau, după caz, întreprinderii reclamante”. Autoritatea germană de concurență poate invoca în sens mai larg necesitatea de a „proteja concurența” sau poate lua măsuri în cazul în care există „o amenințare iminentă de producere a unui prejudiciu grav pentru o altă întreprindere”. Autoritatea maghiară de concurență poate adopta măsuri provizorii în cazul în care acestea sunt „necesare de urgență pentru a proteja interesele juridice sau economice ale părților în cauză și dacă dezvoltarea, menținerea sau îmbunătățirea concurenței este amenințată”. Autoritatea lituaniană de concurență trebuie să

demonstreze „un prejudiciu material sau consecințe ireparabile pentru interesele întreprinderilor sau ale publicului”.

Pentru alte autorități naționale de concurență, criteriul este legat, în schimb, de menținerea rezultatului procedurilor. Autoritatea cehă de concurență poate adopta măsuri provizorii în cazul în care consideră că „este necesar să reglementeze provizoriu situația părților sau dacă există preocupări cu privire la faptul că executarea unei decizii ar putea fi compromisă”. Autoritatea spaniolă de concurență trebuie să demonstreze că măsurile provizorii sunt necesare pentru a asigura „eficacitatea deciziei care va fi emisă în timp util”.

În Austria, dovada *prima facie* a unei încălcări este suficientă pentru adoptarea de măsuri provizorii, indiferent de prejudiciu.

În ceea ce privește constatarea unei încălcări, majoritatea autorităților naționale de concurență trebuie să prezinte dovezi *prima facie* ale unei încălcări pentru a putea adopta măsuri provizorii. Legislațiile naționale din Franța și Slovenia par să prevadă o cerință mai puțin strictă: în ambele state membre pot fi adoptate măsuri provizorii dacă se poate demonstra că există „probabilitatea” unei încălcări a normelor antitrust ale UE.

Cerințe de procedură

Există diferențe între cerințele de procedură ale autorităților naționale de concurență în ceea ce privește adoptarea măsurilor provizorii. Acestea sunt determinate în principal de diferențele dintre sistemele lor naționale de aplicare a legii, de structura autorității naționale de concurență și de cerințele de procedură care nu sunt armonizate la nivelul UE. De exemplu, Austria și Malta au un sistem judiciar de aplicare a legii, ceea ce înseamnă că autoritatea națională administrativă de concurență trebuie să solicite măsuri provizorii instanței care acționează în calitate de autoritate judiciară națională în materie de concurență¹⁰. De asemenea, între statele membre, există diferențe în ceea ce privește aspectul dacă, pentru adoptarea de măsuri provizorii trebuie urmată aceeași procedură ca cea pentru o decizie pe fond sau dacă există anumite particularități procedurale care permit autorității naționale de concurență să acționeze mai rapid.

16 autorități naționale de concurență prezintă particularități procedurale atunci când adoptă măsuri provizorii în raport cu procedurile lor care au ca obiect o decizie pe fond. Majoritatea acestor particularități se referă la o anumită limitare a drepturilor la apărare ale întreprinderii în cauză. În Italia, autoritatea națională de concurență poate, în mod excepțional și în cazuri de extremă urgență, să impună măsuri provizorii fără audierea întreprinderii în cauză (*inaudita altera parte*)¹¹. În mod similar, nu este necesar ca autoritatea bulgară să permită prezentarea de observații scrise din partea întreprinderii sau să organizeze o audiere și nu se oferă acces la dosar. Autoritatea suedeză de concurență a indicat, de asemenea, că nu este necesar să audieze

¹⁰ În conformitate cu articolul 2 punctul 3 din Directiva REC+, „autoritate națională judiciară de concurență” înseamnă o autoritate judiciară desemnată de un stat membru să îndeplinească unele dintre funcțiile autorității naționale de concurență.

¹¹ Măsurile au un caracter provizoriu și fac obiectul unei confirmări după ce părților li s-a acordat posibilitatea de a răspunde acuzațiilor.

întreprinderea în cauză, deși, în practică, există întotdeauna un anumit dialog, și că accesul la dosar poate fi refuzat.

În Finlanda și Germania, dreptul de a fi audiat al întreprinderii vizate poate fi limitat din cauza urgenței procedurii. În Germania, aceasta înseamnă că dreptul de a fi audiat este limitat la o audiere, ca excepție de la procedura scrisă obișnuită. Autoritatea portugheză de concurență poate amâna atât accesul la dosar, cât și audierea părților până după adoptarea măsurilor provizorii. În Lituania și Polonia, nu are loc nicio audiere.

Alte particularități procedurale se referă la termenele procedurale. În Cehia, o cerere de măsuri provizorii depusă de un terț trebuie soluționată în termen de 10 zile. În România, întreprinderea are la dispoziție 15 zile pentru a răspunde la notificarea intenției autorității de concurență de a adopta măsuri provizorii, iar autoritatea națională de concurență are la rândul său la dispoziție alte 15 zile pentru a adopta decizia. În Belgia, audierea este organizată în termen de o lună, iar decizia privind măsurile provizorii trebuie luată în termen de o lună de la audiere¹². În Spania, organismul de investigație are la dispoziție două luni pentru a prezenta un raport consiliului de administrație, în timp ce întreprinderea are la dispoziție cinci zile pentru a prezenta observații scrise, iar, ulterior, consiliul de administrație are la dispoziție trei luni pentru a adopta o decizie. În Malta, întreprinderea are la dispoziție opt zile pentru a transmite un răspuns la cererea autorității naționale de concurență de a impune măsuri provizorii, iar instanța trebuie să decidă „în regim de urgență” și poate organiza o singură audiere.

În alte state membre, durata unor anumite părți ale procedurilor poate fi redusă. Autoritatea portugheză de concurență poate acorda părților perioade mai scurte pentru a-și prezenta punctele de vedere (de exemplu, cinci zile în loc de 30 de zile). Acest lucru este valabil și în Lituania (și anume minimum șapte zile în loc de minimum 14 zile). În Danemarca, termenul pentru audiere este mai scurt.

Autoritatea franceză de concurență urmează un calendar orientativ de 90 de zile de la data de începere a investigației până la data audierii. Procedura este, de asemenea, preponderent orală. Părțile pot prezenta observații scrise, însă organismul de investigație își prezintă punctul de vedere doar oral în cadrul audierii. Pentru anumite cazuri mai simple, procesul poate fi limitat la o audiere sau la o cerere directă adresată consiliului de a respinge cererea.

În Grecia, autoritatea națională de concurență poate adopta o ordonanță președințială (și anume un ordin temporar), după citarea întreprinderii în cauză la o audiere, care este valabilă până la adoptarea deciziei finale privind măsurile provizorii. Măsurile provizorii trebuie prezentate organului de decizie în termen de 30 de zile; în caz contrar, ordonanța președințială expiră automat.

Prezentarea generală de mai jos a competențelor autorităților naționale de concurență de a adopta măsuri provizorii se bazează pe texte legislative și pe explicațiile autorităților naționale de

¹² Termenul pentru audiere poate fi prelungit cu încă două săptămâni, iar termenul de adoptare a deciziei poate fi suspendat pentru o perioadă totală de opt zile lucrătoare pentru a permite părților să își prezinte observațiile, în cazul în care măsurile provizorii avute în vedere se abat de la cererea de măsuri provizorii.

concurență. Aceasta indică statele membre care (i) au un criteriu juridic material mai puțin strict pentru impunerea de măsuri provizorii, în comparație cu cel prevăzut la articolul 11 din Directiva REC+ și la articolul 8 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului și/sau (ii) au cerințe de procedură mai puțin stricte pentru adoptarea măsurilor provizorii în raport cu procedurile pe fond.

Tabelul 1: Prezentare generală a criteriului juridic material și a cerințelor de procedură pentru adoptarea măsurilor provizorii

Stat membru	Criteriu juridic material mai puțin strict	Cerințe de procedură mai puțin stricte
Austria	<input checked="" type="checkbox"/>	
Belgia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Bulgaria		<input checked="" type="checkbox"/>
Croația		
Cipru		
Cehia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Danemarca	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Estonia		
Finlanda		<input checked="" type="checkbox"/>
Franța	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Germania	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Grecia		<input checked="" type="checkbox"/>
Ungaria	<input checked="" type="checkbox"/>	
Irlanda		
Italia		<input checked="" type="checkbox"/>
Letonia		
Lituania	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Luxemburg		
Malta		<input checked="" type="checkbox"/>
Țările de Jos		
Polonia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Portugalia	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
România		<input checked="" type="checkbox"/>
Slovacia		
Slovenia	<input checked="" type="checkbox"/>	
Spania	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Suedia		<input checked="" type="checkbox"/>

4. UTILIZAREA MĂSURILOR PROVIZORII ÎN CADRUL REC

În cadrul evaluării Regulamentului (CE) nr. 1/2003 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 773/2004 al Comisiei, au fost colectate date privind deciziile adoptate de autoritățile naționale de concurență în perioada cuprinsă între data intrării în vigoare a acestor regulamente, în mai 2004, și decembrie 2022. Aceste date au fost completate de autoritățile naționale de concurență și examinate împreună cu notificările deciziilor privind măsurile provizorii primite de Comisie pentru perioada ianuarie 2023-iunie 2024. Acest lucru arată că, în perioada 1 mai 2004-1 iunie 2024, 95 de decizii de impunere a unor măsuri provizorii au fost adoptate în total de 16 autorități naționale de concurență (din Austria, Belgia, Cehia, Cipru, Croația, Franța, Grecia, Italia, Letonia, Luxemburg, Malta, Polonia, Portugalia, Slovacia, Spania și Suedia)¹³. Printre acestea se numără decizii de impunere a unor măsuri provizorii pentru încălcări ale normelor antitrust ale UE, precum și măsuri provizorii pentru încălcări ale dispozițiilor echivalente din legislația națională în materie de concurență.

Dintre aceste 95 de decizii de impunere a unor măsuri provizorii, mai mult de jumătate au fost adoptate de trei autorități naționale de concurență: autoritatea franceză de concurență a adoptat 20 de decizii în această perioadă, autoritatea belgiană de concurență a adoptat 18, iar autoritatea italiană de concurență a adoptat 14. Dintre celelalte 13 autorități naționale de concurență care au adoptat măsuri provizorii în perioada relevantă, opt autorități naționale de concurență au adoptat măsuri provizorii în mai multe rânduri: Cipru, Croația, Grecia, Malta, Polonia, Portugalia, Spania și Suedia.

Tabelul 2: Numărul de măsuri provizorii adoptate în REC în perioada cuprinsă între 1 mai 2004 și 1 iunie 2024

Stat membru	Număr de decizii privind măsurile provizorii
Franța	20
Belgia	18
Italia	14
Spania	8
Grecia	7
Cipru	6
Suedia	6
Polonia	5
Croația	2

¹³ Numărul total de decizii de impunere a măsurilor provizorii, precum și numărul individual pentru anumite state membre incluse în tabelul 2 diferă de datele incluse în evaluarea Regulamentului (CE) nr. 1/2003 al Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 773/2004 al Comisiei, atât pentru că datele au fost completate de unele autorități naționale de concurență în cadrul acestei analize, cât și pentru că a fost luată în considerare o perioadă suplimentară (și anume perioada cuprinsă între 1 ianuarie 2023 și 1 iunie 2024).

Malta	2
Portugalia	2
Austria	1
Cehia	1
Letonia	1
Luxemburg	1
Slovacia	1

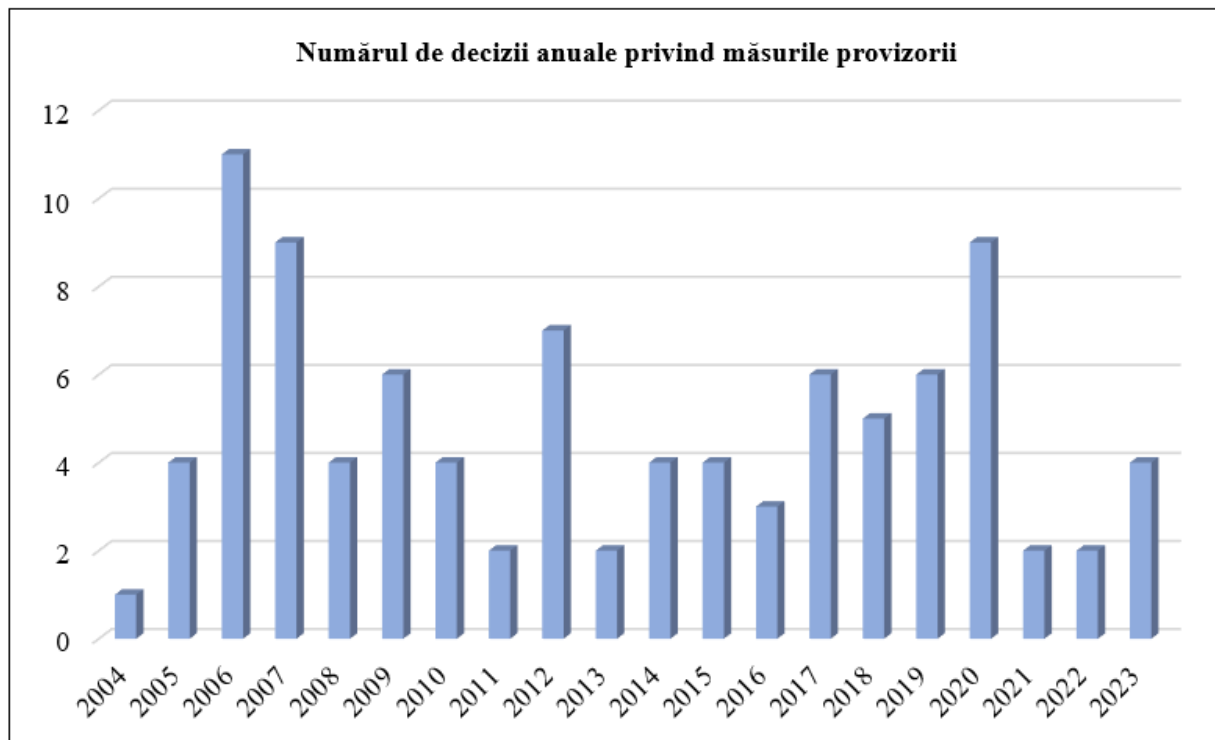
Aceste cifre nu reflectă pe deplin experiența dobândită de autoritățile naționale de concurență de-a lungul anilor în ceea ce privește măsurile provizorii. Unele autorități naționale de concurență au adoptat măsuri provizorii înainte de luna mai 2004¹⁴. De asemenea, cifrele nu reflectă cazurile în care autoritățile naționale de concurență au examinat – dar, în cele din urmă, au respins – cererile de măsuri provizorii, cazurile în care au luat în considerare măsuri provizorii, dar în cele din urmă nu le-au impus, deoarece părțile au propus angajamente și cazurile în care au impus măsuri provizorii, dar aceste măsuri provizorii nu au fost admise în recurs.

Atunci când se compară aceste date, se poate observa că 9 dintre cele 11 autorități naționale de concurență care au adoptat deja mai multe decizii de impunere a unor măsuri provizorii au cerințe de procedură mai puțin stricte decât pentru procedurile lor pe fond (Belgia, Franța, Grecia, Italia, Malta, Polonia, Portugalia, Spania, Suedia). Pentru Franța și Belgia, care sunt cele două autorități naționale de concurență care au adoptat cele mai multe decizii privind măsurile provizorii, și Polonia, Portugalia și Spania, acest lucru este însoțit de un criteriu juridic mai puțin strict.

În ceea ce privește numărul de decizii adoptate anual în perioada mai 2004-iunie 2024, se poate observa că autoritățile naționale de concurență au adoptat, în medie, cinci decizii de impunere a unor măsuri provizorii pe an. Graficul de mai jos arată că numărul pe an a variat, dar nu există o tendință generală de creștere sau de scădere.

¹⁴ De exemplu, autoritatea finlandeză de concurență a emis o decizie de impunere a unor măsuri provizorii în 1993.

Graficul 1: Numărul de decizii privind măsurile provizorii luate de autoritățile naționale de concurență din cadrul REC pe an



5. EXPERIENȚA CU INSTRUMENTUL: UTILITATE ȘI CAZURI ADECVATE

Autoritățile naționale de concurență au furnizat, de asemenea, feedback calitativ cu privire la experiența lor în ceea ce privește măsurile provizorii. Marea majoritate a autorităților naționale de concurență respondente au avut o experiență generală pozitivă în ceea ce privește măsurile provizorii și au afirmat că le consideră un instrument util de asigurare a respectării legislației¹⁵. Aceste autorități naționale de concurență au subliniat importanța: (i) capacității lor, prin intermediul măsurilor provizorii, fie de a menține structura unei piețe până la adoptarea unei decizii în procedura principală, fie de a restabili concurența pe piață pe termen scurt; (ii) efectului disuasiv al măsurilor provizorii și (iii) caracterului adecvat al măsurilor provizorii pentru a aborda problemele care apar pe piețele cu o dinamică rapidă. După cum a explicat una dintre autorități, „ele pot fi utilizate pentru a preveni apariția unor prejudicii grave și ireparabile aduse concurenței, care altfel nu ar putea fi prevenite prin intermediul altor instrumente disponibile”.

O autoritate națională de concurență nu s-a exprimat favorabil cu privire la acest instrument de asigurare a respectării legislației și, în schimb, a menționat provocările legate de dovedirea atât a unei încălcări *prima facie*, cât și a urgenței impunerii de măsuri provizorii. Respectiva autoritate

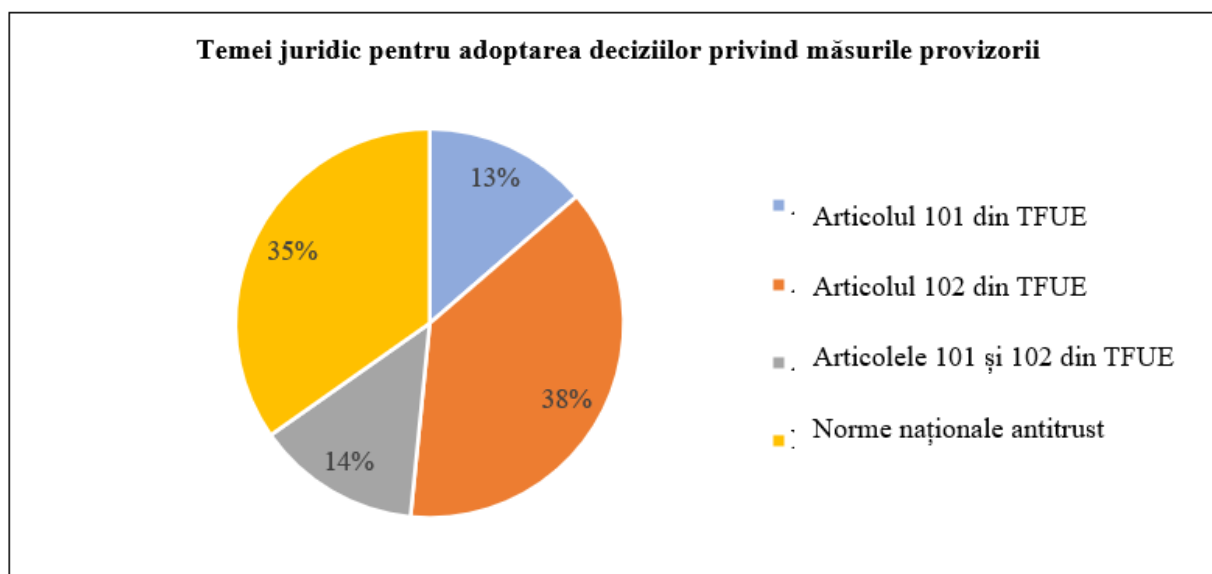
¹⁵ 14 autorități naționale de concurență au răspuns la o întrebare prin care se solicitau opiniile lor generale cu privire la măsurile provizorii, iar 13 dintre ele au răspuns că le consideră utile.

națională de concurență preferă, în schimb, să accelereze în continuare procedurile care conduc la adoptarea unei decizii pe fond.

Atunci când au fost întrebată cu privire la impactul măsurilor provizorii asupra procedurilor pe fond (și anume dacă măsurile provizorii determină prelungirea sau diminuarea duratei totale a procedurilor sau dacă acestea sporesc șansele de a se ajunge la un acord cu părțile implicate sau cu părțile care oferă angajamente), autoritățile naționale de concurență au avut opinii divergente¹⁶. Majoritatea autorităților naționale de concurență, din rândul celor care au adoptat cel puțin o decizie de impunere a unor măsuri provizorii, consideră că utilizarea acestui instrument de asigurare a respectării legislației poate reduce durata totală a procedurilor, dintre care unele se pot încheia cu angajamentele propuse de părțile la procedură pentru a soluționa problemele legate de încălcarea normelor antitrust identificate. Unele autorități naționale de concurență au afirmat că impactul măsurilor provizorii asupra duratei procedurilor principale poate varia, de la reducerea duratei procedurilor până la prelungirea acestora, în funcție de: (i) circumstanțele specifice ale cazului și, cel mai important, în funcție de (ii) faptul dacă decizia de impunere a unor măsuri provizorii este în cele din urmă confirmată de instanța de control judiciar.

Numeroase exemple de cazuri arată că măsurile provizorii reprezintă un instrument versatil, deși departe de a fi adecvat pentru toate investigațiile antitrust. Ele pot fi utile în cadrul investigațiilor privind acordurile potențial anticoncurențiale și potențialele abuzuri de poziție dominantă. Graficul de mai jos arată că, dintre cele 95 de decizii adoptate de autoritățile naționale de concurență, majoritatea deciziilor bazate pe normele antitrust ale UE au fost legate de posibile abuzuri de poziție dominantă (articolul 102 din TFUE).

Graficul 2: Temeiul juridic al deciziilor privind măsurile provizorii luate de autoritățile naționale de concurență din cadrul REC



¹⁶ Nouă autorități naționale de concurență au oferit răspunsuri la această întrebare.

Printre cele mai frecvente practici pentru care au fost impuse măsuri provizorii se numără refuzul de a furniza un produs sau un serviciu (în cazul în care o întreprindere dominantă refuză să furnizeze un produs sau un serviciu unui concurent din aval) și boicotarea colectivă (în cazul în care mai mulți concurenți convin să excludă sau să împiedice un concurent real sau potențial). Autoritățile naționale de concurență subliniază că, adesea, cazurile care implică o teorie mai simplă a prejudiciului sunt cele care sunt deosebit de adecvate pentru utilizarea măsurilor provizorii. Deși unele autorități naționale din domeniul concurenței indică faptul că deosebit de adecvate pentru utilizarea măsurilor provizorii pot fi cazurile din sectorul digital, exemplele arată că au fost impuse măsuri provizorii în diferite sectoare, de la telecomunicații la industriile de bază și de la radiodifuziune la sectorul agricol.

Măsurile provizorii adoptate de autoritățile naționale de concurență variază în funcție de circumstanțele specifice ale cazului. De regulă, acestea iau forma unei obligații de a suspenda un acord sau anumite clauze ale acestuia, de a (re)începe furnizarea unui anumit produs sau serviciu sau de a modifica condițiile în care se acordă accesul la o anumită instalație sau resursă.

Exemplele de mai jos furnizate de cele trei autorități naționale de concurență care au utilizat acest instrument ilustrează în cea mai mare măsură versatilitatea măsurilor provizorii.

Obligarea Google să negocieze remunerația cu editorii de știri

În 2019, autoritatea franceză de concurență a adoptat măsuri provizorii prin care a obligat Google să negocieze cu editorii de știri remunerația pentru prezentarea conținutului lor protejat prin drepturi de autor, cum ar fi fotografiile sau scurte extrase din articolele lor¹⁷. La momentul respectiv, era pe punctul de a intra în vigoare o nouă normă legislativă care acorda editorilor de știri dreptul de a permite sau de a interzice prezentarea conținutului lor de către platformele digitale. Intenția Google a fost pur și simplu de a opri afișarea oricărui astfel de conținut pe site-urile sale, inclusiv pe Google Search, cu excepția cazului în care editorii de știri autorizau Google să utilizeze acest conținut în mod gratuit. Autoritatea franceză de concurență a dat curs unei plângeri din partea editorilor de știri care au considerat că această abordare ar putea constitui un abuz de poziție dominantă a Google, întrucât Google a refuzat să se angajeze în negocieri cu privire la remunerația echitabilă care trebuie plătită pentru utilizarea unui astfel de conținut protejat prin drepturi de autor. Prin urmare, autoritatea franceză de concurență a dispus măsuri provizorii pentru a se asigura că Google negociază cu bună-credință cu editorii de știri până la adoptarea unei decizii cu privire la fondului cauzei, aplicând ulterior o amendă Google pentru nerespectarea măsurilor menționate. Procedura pe fond s-a încheiat cu angajamente propuse de Google și acceptate de autoritatea franceză de concurență.

Permiterea prezentării de evenimente fotbalistice de către radiodifuzori terți

În 2023, autoritatea italiană de concurență a impus măsuri provizorii împotriva a doi radiodifuzori, interzicând anumite clauze contractuale între aceștia, care urmăreau să garanteze

¹⁷ Décision 19-MC-01 du 31 janvier 2019.

că niciun alt radiodifuzor în afară de ei nu va avea dreptul de a difuza anumite competiții de fotbal¹⁸. Prin măsurile provizorii, autoritatea italiană de concurență a intervenit pentru a se asigura că și alți radiodifuzori de evenimente sportive pot negocia dreptul de a difuza competițiile de fotbal în cauză. Măsurile provizorii au permis urmărirea meciurilor de fotbal și pe alte canale decât cele ale celor doi radiodifuzori. După ce a investigat fondul cauzei, autoritatea italiană de concurență a aplicat amenzi celor doi radiodifuzori care încheiaseră acordul. Decizia autorității a fost confirmată în recurs.

Menținerea concurenței pe piața internetului în bandă largă

În 2023, autoritatea belgiană de concurență a adoptat măsuri provizorii împotriva Proximus în cadrul unei investigații privind un potențial abuz de poziție dominantă¹⁹. Proximus a achiziționat EDPnet, unul dintre concurenții săi direcți pe piețele cu ridicata și cu amănuntul pentru internet în bandă largă prin rețele fixe. Autoritatea belgiană de concurență a considerat că această achiziție ar putea avea un efect negativ asupra concurenței. Prin urmare, aceasta a impus măsuri provizorii împotriva Proximus pentru a asigura atât continuitatea operațiunilor EDPnet, cât și independența operațională și comercială a EDPnet față de Proximus pe durata investigației în cadrul procedurii pe fond. În cele din urmă, Proximus a decis să revândă EDPnet noului operator din sectorul telecomunicațiilor din Belgia, permițând autorității belgiene de concurență să își încheie investigația.

6. CONCLUZII

În prezent, toate autoritățile naționale de concurență din cadrul REC au competența de a adopta măsuri provizorii pentru încălcarea normelor antitrust ale UE.

Deși majoritatea autorităților naționale de concurență aveau deja această competență înainte de transpunerea Directivei REC+, directiva a condus la o armonizare mai bună, permițând autorităților naționale de concurență: (i) să emită *ex officio* măsuri provizorii, și anume la inițiativa autorității naționale de concurență, fără să existe o cerere prealabilă din partea unui terț; (ii) să întemeieze aceste măsuri provizorii pe constatarea unei încălcări *prima facie* și (iii) să reînnoiască măsurile provizorii până la adoptarea deciziei pe fondul cauzei. Rămân în continuare unele diferențe între statele membre, atât în ceea ce privește criteriul juridic material care trebuie aplicat, cât și cerințele de procedură.

Utilizarea efectivă a măsurilor provizorii variază foarte mult de la o autoritate națională de concurență la alta. Majoritatea autorităților naționale de concurență care au adoptat mai multe decizii prezintă anumite particularități procedurale care le permit să acționeze mai rapid decât în cadrul procedurilor pe fond, uneori în combinație cu un criteriu juridic material mai puțin strict. Astfel, se pare că o procedură mai simplificată, eventual în combinație cu un criteriu juridic material mai puțin strict pentru impunerea de măsuri provizorii, conduce la o utilizare mai intensă a acestui instrument de asigurare a respectării legislației.

¹⁸ 1857 - ACCORDO TIM-DAZN SERIE A 2021/2024.

¹⁹ Décision n° ABC-2023-RPR-17 du 21 juin 2023 dans l'affaire n° CONC-RPR-23/0002.

În același timp, există și autorități naționale de concurență care, în pofida existenței unor proceduri și a unor criterii juridice materiale mai puțin stricte, nu au adoptat decizii de impunere a unor măsuri provizorii. Prin urmare, posibilitatea de a recurge la măsuri provizorii pare să fie, de asemenea, o opțiune strategică a autorităților naționale de concurență.