CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
MELCHIOR WATHELET
prezentate la 10 septembrie 2015 [1]

Cauza C-428/14

DHL Express (Italy) Srl,
DHL Global Forwarding (Italy) SpA
împotriva
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Italia)]

„Politica din domeniul concurenței — Articolul 101 TFUE — Înțelegere — Sectorul expedierilor internaționale de mărfuri — Clemență — Cooperare între Comisie și autoritățile de concurență din statele membre (ANC) — Rețeaua Europeană de Concurență (REC) — Modelul de program în materie de clemență al REC — Caracterul obligatoriu sau neobligatoriu al mdelului de program în materie de clemență al REC pentru ANC — Raportul dintre o cerere de imunitate adresată Comisiei și o cerere simplificată de imunitate adresată unei ANC”

I – Introducere

1. Prezenta cerere de decizie preliminară, depusă la grefa Curții de către Consiliul de Stat (Consiglio di Stato, Italia) la 18 septembrie 2014, privește interpretarea articolului 101 TFUE și a articolului 4 alineatul (3) TUE, precum și a articolului 11 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 [CE] și 82 [CE] [2].

2. Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între DHL Express (Italy) Srl și DHL Global Forwarding (Italy) SpA (denumite în continuare, împreună, „DHL”), care sunt filiale ale Deutsche Post AG, pe de o parte, și Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autoritatea pentru Protecția Concurenței și a Pieței, denumită în continuare „Autorità”).

1 — Limba originală: franceza.

2 — JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 01, p. 167.

II – Cadrul juridic

A – *Regulamentul nr. 1/2003*

3. Considerentul (15) al Regulamentului nr. 1/2003 prevede:

„Comisia și autoritățile de concurență ale statelor membre ar trebui să formeze împreună o rețea de autorități publice care să aplice normele comunitare de concurență în strânsă cooperare. În acest scop, este necesar să se instituie sisteme de informare și de consultare. Comisia, în strânsă cooperare cu statele membre, stabilește și modifică alte modalități [detaliate] de cooperare în cadrul rețelei."

4. Articolul 11 din Regulamentul nr. 1/2003, intitulat „Cooperarea dintre Comisie și autoritățile de concurență ale statelor membre", are următorul cuprins:

„(1) Comisia și autoritățile de concurență ale statelor membre aplică normele comunitare de concurență în strânsă cooperare.

(2) Comisia transmite autorităților de concurență ale statelor membre copii ale celor mai importante documente pe care le-a obținut în vederea aplicării articolelor 7, 8, 9, 10 și articolului 29 alineatul (1). La cererea autorității de concurență din statul membru, Comisia îi pune la dispoziție o copie a celorlalte documente existente necesare pentru evaluarea cauzei.

(3) Autoritățile de concurență ale statelor membre, atunci când acționează în temeiul articolului 81 [CE] sau 82 [CE], informează Comisia în scris, înainte sau imediat după începerea primei măsuri formale de investigație. Aceste informații pot fi puse de asemenea la dispoziția autorităților de concurență ale altor state membre.

(4) Cel mai târziu cu 30 de zile înainte de adoptarea unei decizii prin care se solicită încetarea încălcării, se acceptă angajamentele sau se retrage beneficiul unui regulament de exceptare pe categorii, autoritățile de concurență ale statelor membre informează Comisia în această privință. În acest scop, ele furnizează Comisiei un rezumat al cauzei, decizia preconizată sau, în absența acesteia, oricare alt document care indică modalitatea de acțiune intenționată. Aceste informații pot fi puse de asemenea la dispoziția autorităților de concurență ale celorlalte state membre. La cererea Comisiei, autoritatea de concurență în cauză pune la dispoziția Comisiei alte documente pe care le deține și care sunt necesare pentru evaluarea cauzei. Informațiile furnizate Comisiei pot fi puse la dispoziția autorităților de concurență ale altor state membre. Autoritățile naționale de concurență pot, de asemenea, face schimb de informații necesare pentru evaluarea unei cauze de care se ocupă, în temeiul articolului 81 [CE] sau 82 [CE].

(5) Autoritățile de concurență din statele membre pot consulta Comisia cu privire la orice cauză care implică aplicarea dreptului comunitar.

(6) Inițierea de către Comisie a procedurilor în vederea adoptării unei decizii în temeiul capitolului III privează autoritățile de concurență ale statelor membre de competența lor de a aplica articolele 81 [CE] și 82 [CE]. În cazul în care o autoritate de concurență a unui stat membru analizează deja o cauză, Comisia inițiază proceduri numai după ce se consultă cu autoritatea națională de concurență în cauză."

B – *Comunicarea Comisiei privind cooperarea în cadrul rețelei autorităților de concurență* [3]

5. Punctul 1 din Comunicarea privind cooperarea în cadrul REC prevede:

„Regulamentul (CE) nr. 1/2003 […] (1) instituie un sistem de competențe paralele în care Comisia și autoritățile de concurență ale statelor membre […] (2) pot aplica articolele [101 și 102 TFUE]. Împreună, autoritățile naționale de concurență și Comisia formează o rețea de autorități publice care acționează în interes public și colaborează strâns pentru a proteja concurența. Rețeaua este un forum de discuții și cooperare în aplicarea și controlul politicii comunitare în domeniul concurenței. Ea asigură cadrul pentru cooperarea autorităților europene de concurență în cauzele în care se aplică articolele [101 TFUE și 102 TFUE] și constituie fundamentul pentru crearea și menținerea unei culturi comune a concurenței în Europa. Rețeaua se numește «European Competition Network» (ECN) […]."

6. Potrivit punctului 38 din această comunicare:

„În absența unui sistem de clemență complet armonizat la nivelul Uniunii Europene, cererea de clemență adresată unei anumite autorități nu se consideră a fi o cerere adresată oricărei alte autorități de concurență. Prin urmare, este în interesul solicitantului să solicite clemență de la toate autoritățile de concurență care au competența să aplice articolul [101 TFUE] pe teritoriul afectat de încălcare și care pot fi considerate bine plasate pentru a acționa împotriva încălcării în cauză Dată fiind importanța alegerii momentului în majoritatea programelor de clemență în vigoare, solicitanții trebuie, de asemenea, să analizeze oportunitatea depunerii cererilor de clemență simultan la toate autoritățile competente. Rămâne la latitudinea solicitantului să acționeze cum consideră că este mai bine pentru a-și proteja poziția în cadrul unei eventuale proceduri inițiate de aceste autorități."

C – *Modelul de program în materie de clemență al REC*

7. În cadrul REC, un model de program în materie de clemență a fost adoptat în anul 2006 (denumit în continuare „Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006"). Acest program, care nu a fost publicat și care este disponibil doar în limbile engleză, franceză și germană, poate fi consultat pe pagina de internet a Comisiei [4]. Acesta a fost revizuit în luna noiembrie a anului 2012 [5] (denumit în continuare „Modelul de program în materie de clemență al REC din 2012"), așadar ulterior situației de fapt din cauza principală, inclusiv deciziei în litigiu a Autorità.

8. Punctul 5 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, privind imunitatea la amenzi „tipul 1A", prevede:

„Autoritatea de concurență acordă unei întreprinderi imunitate la orice amendă pe care ar fi trebuit în alte condiții să o plătească:

a) atunci când întreprinderea furnizează prima elemente de probă care, în opinia autorității de concurență, în momentul în care aceasta examinează cererea, îi vor permite să efectueze inspecții precise cu privire la o presupusă înțelegere;

b) atunci când autoritatea de concurență nu dispunea, în momentul depunerii cererii, de probe suficiente pentru adoptarea unei decizii prin care să dispună o inspecție/solicitarea unui mandat de inspecție de la o instanță sau atunci când aceasta nu efectuase încă o inspecție cu privire la presupusa înțelegere și

3 — JO 2004, C 101, p. 43, Ediție specială, 08/vol. 04, p. 111 (denumită în continuare „Comunicarea privind cooperarea în cadrul REC").

4 — http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_fr.pdf.

5 — http://ec.europa.eu/competition/ecn/mlp_revised_2012_en.pdf.

c) atunci când sunt îndeplinite condițiile de acordare a clemenței.” [traducere neoficială]

9. Din cuprinsul punctului 2 din notele explicative anexate la Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 reiese că „[s]copul programelor de clemență este de a susține autoritățile de concurență în eforturile pe care le depun pentru a depista sau a pune capăt cartelurilor și pentru a-i sancționa pe participanții la acestea. Autoritățile de concurență consideră că o asistență acordată în mod voluntar pentru a atinge aceste obiective reprezintă o valoare intrinsecă pentru bunăstarea economică a diferitelor state membre, precum și pentru piața comună și că aceasta poate justifica, în unele cazuri, fie imunitatea (tipurile 1A și 1B), fie o reducere a cuantumului amenzii (tipul 2)”. [traducere neoficială]

10. Punctele 22-25 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 privesc „[c]ereri simplificate în cauzele de tipul 1A”.

11. Punctul 22 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 prevede că, „[a]tunci când Comisia este «deosebit de bine plasată» pentru a examina o cauză conform punctului 14 din Comunicarea privind rețeaua, întreprinderea care a adresat sau care se pregătește să adreseze o cerere de imunitate Comisiei poate adresa o cerere simplificată oricărei autorități de concurență naționale pe care această întreprindere o consideră «bine plasată» pentru a acționa în cadrul Comunicării privind rețeaua. Cererile simplificate trebuie să includă următoarele informații sub formă succintă:

— numele și adresa întreprinderii care prezintă cererea;

— ceilalți participanți la presupusa înțelegere;

— produsul sau produsele vizate;

— teritoriul sau teritoriile afectate;

— durata;

— natura presupusei înțelegeri;

— statul sau statele membre în care se pot afla probele și

— informații despre orice cerere de clemență deja prezentată sau care ar putea fi prezentată cu privire la presupusa înțelegere”.

12. Punctul 24 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 prevede că, „[î]n cazul în care o autoritate de concurență națională sesizată cu o cerere simplificată decide să solicite anumite informații suplimentare, întreprinderea este obligată să le furnizeze imediat. În cazul în care o autoritate de concurență decide să acționeze în această cauză, ea stabilește termenul în care întreprinderea va trebui să furnizeze toate informațiile și probele necesare în vederea atingerii nivelului de probă impus. În cazul în care întreprinderea răspunde în termenele stabilite, se consideră că informațiile furnizate au fost comunicate la data la care cererea simplificată a fost adresată”. [traducere neoficială]

D – *Dreptul național*

13. La 15 februarie 2007, Autorità a adoptat Comunicarea privind imunitatea la amenzi și reducerea cuantumului amenzilor în temeiul articolului 15 din Legea nr. 287/90 (Comunicazione sulla non imposizione e sulla riduzione delle sanzioni ai sensi dell’articolo 15 della legge 287/90), care cuprinde programul național de clemență (denumită în continuare „comunicarea Autorità”).

14. Articolul 16 din acest program, intitulat „Cerere simplificată”, prevede:

„În cazul în care Comisia este mai bine plasată pentru examinarea cauzei și conducerea procedurii, întreprinderea care a adresat deja sau care se pregătește să adreseze Comisiei o cerere prin care se urmărește obținerea neaplicării sancțiunilor poate prezenta autorității o cerere de clemență similară, redactată sub forma «simplificată», atunci când consideră că autoritatea este de asemenea în măsură să intervină în speță. În temeiul [punctului] 14 din Comunicarea Comisiei privind cooperarea în cadrul rețelei autorităților de concurență, Comisia este cel mai bine poziționată atunci când unul sau mai multe acorduri sau practici, inclusiv rețelele de acorduri sau de practici similare, influențează concurența în mai mult de trei state membre.”

15. Articolul 17 din acest program prevede că „[c]ererea simplificată de clemență prin care se urmărește obținerea beneficiului neaplicării sancțiunilor trebuie să conțină cel puțin:

a) denumirea socială și adresa întreprinderii solicitante;

b) denumirea socială și adresa celorlalte întreprinderi participante la înțelegere;

c) o descriere a înțelegerii în discuție, care include:

— specificarea naturii înțelegerii;

— indicarea bunurilor și a serviciilor care fac obiectul înțelegerii, întinderea geografică și durata acesteia;

d) indicarea statelor membre în care elementele de probă ale încălcării pot fi aparent obținute;

e) informații referitoare la alte cereri de clemență pe care întreprinderea le-a adresat deja sau urmărește să le adreseze altor autorități de concurență în legătură cu aceeași încălcare.”

16. Potrivit articolului 18 din acest program, „[a]utoritatea eliberează, la cererea întreprinderii, o confirmare a datei și a orei de primire a cererii simplificate și o informează dacă mai este posibil, în principiu, să acorde beneficiul neaplicării sancțiunilor cu privire la înțelegerea în discuție. În cazul în care autoritatea consideră că este util să solicite informații suplimentare, aceasta stabilește termenul în care întreprinderea trebuie să furnizeze respectivele informații. În cazul în care autoritatea decide să intervină în speță, stabilește un termen pentru completarea cererii de clemență și pentru a permite întreprinderii să prezinte informațiile și elementele de probă prevăzute la alineatul 3. În cazul în care cererea este completată în termenul stabilit de autoritate, se consideră că aceasta este primită în întregime la data prezentării cererii simplificate. […]”.

III – Situația de fapt din litigiul principal și întrebările preliminare

17. La 5 iunie 2007, DHL a adresat Comisiei Europene o cerere pentru un număr de ordine pentru acordarea imunității în temeiul Comunicării privind imunitatea la amenzi și reducerea cuantumului amenzilor în cauzele referitoare la înțelegeri [6], în speță o înțelegere care încalcă articolul 101 TFUE în sectorul expedierilor internaționale de mărfuri pe cale maritimă, aeriană sau rutieră [7].

18. La 24 septembrie 2007, Comisia a recunoscut DHL o imunitate condiționată în legătură cu întregul sector al expedierilor internaționale, și anume sectorul maritim, aerian și rutier.

19. La 20 decembrie 2007, DHL a adus la cunoștința Comisiei unele elemente legate de comportamentele înregistrate în expedierile internaționale de mărfuri pe cale rutieră în Italia.

20. Cu toate acestea, Comisia a decis ulterior să cerceteze doar partea din înțelegere referitoare la serviciile de tranzit aerian internațional. Prin decizia din 28 martie 2012, aceasta a constatat că mai multe întreprinderi participaseră timp de mai mulți ani la o înțelegere în sectorul serviciilor de tranzit aerian internațional, cu încălcarea articolului 101 TFUE [8]. Aceasta a considerat că grupul Deutsche Post AG a fost prima întreprindere care a furnizat informații și elemente de probă care îndeplinesc condițiile prevăzute la punctul 8 litera (a) din Comunicarea sa privind clemența și cuantumul amenzii care urma să i se aplice a fost redus cu 100 % pentru încălcările în discuție.

21. În paralel, la 12 iulie 2007, DHL a depus la Autorită o cerere de simplificată de imunitate în temeiul articolului 16 din comunicarea Autorită. Aceasta a furnizat informații cu privire la comportamente din sectorul expedierilor internaționale de mărfuri.

22. Din cererea de decizie preliminară reiese că, potrivit Autorită și intervenientelor, și anume Agility Logistics Srl (denumită în continuare „Agility”) și Schenker Italiana SpA, o filială a Deutsche Bahn AG (denumită în continuare „Schenker”), cererea simplificată de imunitate adresată de DHL nu privea sectorul expedierilor internaționale de mărfuri pe cale rutieră.

23. În schimb, potrivit DHL, cererea sa simplificată din 12 iulie 2007 privea comportamente nelegale observate pe întreaga piață a expedierii și a transporturilor internaționale de mărfuri. DHL considera în special că, deși era adevărat că această cerere simplificată nu cuprindea exemple concrete și specifice de comportamente observate în cadrul expedierii de mărfuri pe cale rutieră, acest lucru se explica doar prin faptul că nu fuseseră descoperite încă la acel moment.

6 — JO 2006, C 298, p. 17, Ediție specială, 08/vol. 05, p. 3, denumită în continuare „Comunicarea Comisiei privind clemența”.

7 — Numărul de ordine are drept funcție să permită solicitantului de imunitate să „rezerve” primul loc în ordinea de sosire a cererilor de clemență și să completeze această cerere ulterior. Punctul 14 din Comunicarea Comisiei privind clemența prevede că „[o]rice întreprindere care dorește să solicite imunitatea la amenzi ar trebui să contacteze Direcția Generală Concurență a Comisiei. Întreprinderea poate solicita inițial acordarea unui număr de ordine sau poate prezenta de îndată Comisiei o cerere formală de imunitate la amendă […]”. Potrivit punctului 15 din aceeași comunicare, „[s]erviciile Comisiei pot acorda un număr de ordine care să protejeze rândul unui solicitant de imunitate în ordinea de sosire a cererilor, pe o perioadă care urmează să fie stabilită de la caz la caz, pentru a permite colectarea informațiilor și a elementelor de probă necesare. Pentru a putea obține un număr de ordine, solicitantul trebuie să furnizeze Comisiei informații cu privire la numele și adresa sa, părțile la presupusa înțelegere, produsul (produsele) și teritoriul (teritoriile) afectate, durata estimată a presupusei înțelegeri și natura comportamentului înțelegerii. Solicitantul trebuie, de asemenea, să informeze Comisia cu privire la solicitări de clemență deja prezentate sau care ar putea fi prezentate în viitor altor autorități în legătură cu presupusa înțelegere și să justifice cererea sa pentru un număr de ordine. Atunci când un număr de ordine este acordat, serviciile Comisiei stabilesc perioada în cadrul căreia solicitantul trebuie să completeze numărul de ordine prin furnizarea informațiilor și a elementelor de probă necesare în vederea atingerii pragului relevant pentru imunitate. […] În cazul în care solicitantul completează numărul de ordine în cadrul perioadei stabilite de serviciile Comisiei, se va considera că informațiile și elementele de probă furnizate au fost prezentate la data la care numărul de ordine a fost acordat”.

8 — Decizia Comisiei din 28 martie 2012 privind o procedură de aplicare a articolului 101 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și a articolului 53 din Acordul privind SEE (cazul COMP/39.462 – Tranzit) [C(2012) 1959].

24. La 23 iunie 2008, DHL a adresat Autorității o cerere simplificată suplimentară de imunitate de amenzi, ca o completare a cererii prezentate inițial la 12 iulie 2007. Potrivit DHL, „prezenta declarație constituie, în orice scop și pentru orice efect, doar completarea cererii depuse la 12 iulie 2007, în măsura în care comportamentele suplimentare pe care le are în vedere nu constituie o încălcare distinctă neacoperită de declarația inițială, și nu este decât o nouă manifestare a încălcărilor denunțate deja și de care Comisia a ținut seama ca atare în vederea acordării clemenței în privința întreprinderii”.

25. La 5 noiembrie 2007, Deutsche Bahn AG a adresat Comisiei o cerere de clemență, în nume propriu și în special în numele Schenker, privind comportamente aferente expedierilor internaționale maritime. Această declarație a fost completată la 19 noiembrie 2007, atunci când Deutsche Bahn AG/Schenker a furnizat Comisiei informații cu privire la înțelegerea italiană a expeditorilor de mărfuri pe cale rutieră.

26. La 12 decembrie 2007, Schenker a adresat Autorității o cerere simplificată de clemență prin care a furnizat informații cu privire la înțelegerea italiană a expeditorilor de mărfuri pe cale rutieră.

27. La 20 noiembrie 2007, Agility a adresat Comisiei o cerere simplificată de reducere a amenzii în numele grupului din care face parte.

28. La 12 mai 2008, Agility Logistics International BV, societate-mamă a grupului din care face parte Agility, a prezentat oral Autorității, și în numele societăților pe care le controlează, printre care se numără și Agility, o cerere simplificată de clemență.

29. Prin decizia din 15 iunie 2011 adoptată în cauza I722 – Logistică internațională (procedura nr. 22521, denumită în continuare „decizia în litigiu”), Autorității a decis că mai multe întreprinderi, printre care DHL, Schenker și Agility Logistics International BV, participaseră, cu încălcarea articolului 101 TFUE, la o înțelegere în sectorul serviciilor de tranzit internațional de mărfuri pe cale rutieră dinspre și înspre Italia.

30. În decizia în litigiu, Autorității a recunoscut Schenker ca fiind prima societate care a solicitat imunitate la amenzi în Italia pentru expedierile rutiere de mărfuri. În temeiul programului național de clemență, această societate nu a fost obligată la plata vreunei amenzi. În schimb, DHL și Agility au fost obligate la plata amenzii, redusă la 49 % și, respectiv, la 50 % din cuantumul inițial.

31. Autorității a considerat că, în cererea din 12 iulie 2007, DHL solicitase imunitate la amenzi doar pentru expedierile aeriene și expedierile maritime de mărfuri, cererea pentru expedierile rutiere fiind formulată de DHL abia la 23 iunie 2008.

32. DHL a introdus o acțiune în anularea în parte a deciziei în litigiu la Tribunalul Administrativ Regional din Lazio (Italia) (Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, denumit în continuare „TAR”) pentru motivul că nu i se atribuise primul loc în clasamentul din cadrul programului național de clemență și, în consecință, nici imunitatea la amendă. DHL solicita, în subsidiar, și reducerea cuantumului amenzilor aplicat prin această decizie.

33. Potrivit DHL, o cerere adresată Comisiei și o cerere simplificată adresată Autorității trebuie analizate împreună ca un tot, în temeiul legăturii existente între proceduri, ceea ce are impact asupra ordinii de prioritate a cererilor de clemență, întemeiată pe prioritatea în timp referitoare la fiecare încălcare. Prin acțiunile incidente formulate la 18 și, respectiv, la 23 iunie 2011, Schenker și Agility au invocat nelegalitatea admiterii DHL în cadrul programului de clemență. În opinia Schenker și a Agility, DHL ar fi trebuit să fie exclusă din programul de clemență pentru faptul că și-a încălcat obligația de cooperare cu Autorității.

34. TAR a respins acțiunea formulată de DHL, afirmând existența principiilor autonomiei și independenței programelor de clemență ale Comisiei și ale Autorității. DHL a declarat apel la Consiliul de Stat împotriva hotărârii pronunțate de TAR.

35. Consiliul de Stat consideră că este necesar să solicite Curții să se pronunțe cu privire la caracterul obligatoriu sau neobligatoriu pentru autoritățile naționale de concurență (denumite în continuare „ANC”) al modelelor de program în materie de clemență ale REC atât din 2006, cât și din 2012 și în special cu privire la problema dacă principiul lipsei efectelor juridice obligatorii ale programului respectiv pentru instanțele naționale, stabilit de către Curte în Hotărârea Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), este valabil și pentru ANC. Acesta ridică de asemenea problema eventualei existențe a unei legături relevante din punct de vedere juridic între o cerere de imunitate adresată Comisiei și o cerere simplificată adresată unei ANC. În sfârșit, instanța de trimitere ridică problema legalității comportamentului Autorità, înaintea publicării Modelului de program în materie de clemență al REC din 2012, în sensul că aceasta a permis întreprinderilor care au adresat Comisiei o cerere de reducere a amenzii să introducă cereri simplificate de imunitate.

36. În aceste împrejurări, Consiliul de Stat a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„Articolul 101 TFUE, articolul 4 alineatul (3) TUE și articolul 11 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 […] trebuie interpretate în sensul că:

i) ANC-urile nu se pot îndepărta în propria practică de punere în aplicare de instrumentele definite și adoptate de Rețeaua Europeană de Concurență, în special de Modelul de program în materie de clemență, într-un caz precum cel din litigiul principal, fără să fie astfel în contradicție cu cele afirmate de Curtea de Justiție a Uniunii Europene la punctele 21 și 22 din [Hotărârea Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389)];

ii) între cererea principală de imunitate pe care o întreprindere a adresat-o sau se pregătește să o adreseze Comisiei și cererea simplificată de imunitate adresată de aceasta unei ANC pentru aceeași înțelegere există o legătură juridică de natură să oblige ANC – în pofida dispozițiilor de la punctul 38 din Comunicarea Comisiei privind cooperarea în cadrul rețelei autorităților de concurență – în temeiul punctului 22 din Modelul de program al Rețelei din 2006 (devenit punctul 24 în numerotarea Modelului de program al Rețelei din 2012) și al notei explicative 45 aferente (devenită nota explicativă 49 în numerotarea Modelului de program al Rețelei din 2012): a) să evalueze cererea simplificată de imunitate în lumina cererii principale și numai dacă cererea simplificată reproduce fidel conținutul cererii principale; b) în subsidiar – în cazul în care constată că cererea simplificată primită are un obiect material mai restrâns decât cel al cererii principale formulate de aceeași întreprindere, pentru care Comisia a acordat imunitate condiționată întreprinderii respective – să contacteze Comisia sau întreprinderea în cauză pentru a verifica dacă după formularea cererii simplificate aceasta a identificat în cursul investigațiilor sale interne ulterioare exemple concrete și specifice de comportamente în sectorul pretins acoperit de cererea principală de imunitate, dar nu și de cea simplificată?

iii) În temeiul punctelor 3 și 22-24 din Modelul de program al Rețelei din 2006 și al notelor explicative 8, 41, 45 și 46 aferente și ținând seama de modificările introduse prin punctele 24-26 din Modelul de program al Rețelei din 2012 și prin notele explicative 44 și 49 aferente, o ANC care la data faptelor în discuție în litigiul principal aplica un program de clemență precum cel din cauza principală putea primi în mod legal, pentru o anumită înțelegere secretă pentru care o primă întreprindere adresase sau se pregătea să adreseze Comisiei o cerere principală de imunitate: a) numai o cerere simplificată de imunitate din partea întreprinderii respective sau b) inclusiv cereri simplificate de imunitate ulterioare, formulate de diverse întreprinderi care adresaseră Comisiei, în principal, o cerere de imunitate «inacceptabilă» sau o cerere de reducere a amenzii, în special atunci când cererile principale ale acestor din urmă întreprinderi erau ulterioare acordării imunității condiționate primei întreprinderi?”

IV – Procedura în fața Curții

37. DHL, Schenker, Agility, guvernul italian, guvernul german, guvernul francez, guvernul austriac, guvernul Regatului Unit, precum și Comisia au depus observații scrise. Cu excepția guvernului german și a guvernului austriac, toate au formulat observații orale în ședința care a avut loc la 9 iulie 2014.

A – *Cu privire la prima întrebare preliminară*

38. Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere, referindu-se la punctele 21 și 22 din Hotărârea Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), solicită, în esență, să se stabilească dacă actele REC, în special Modelul său de program în materie de clemență din 2006, au forță obligatorie pentru ANC sau dacă, dimpotrivă, acestea pot să nu aplice instrumentele definite și adoptate de REC[9].

39. Toate părțile, cu excepția DHL, consideră că Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 nu este obligatoriu pentru ANC.

40. Trebuie amintit că, la punctul 22 din Hotărârea Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), Curtea a declarat că Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 nu avea efect obligatoriu în privința *instanțelor din statele membre*[10]. Curtea a confirmat de asemenea că, deși Comunicările Comisiei privind, pe de o parte, cooperarea în cadrul REC[11] și, pe de altă parte, privind imunitatea la amenzi și reducerea cuantumului amenzilor în cauzele referitoare la înțelegeri[12] puteau avea efecte asupra practicii ANC[13], nici dispozițiile Tratatului FUE în materie de concurență, nici Regulamentul nr. 1/2003 nu conțineau norme comune de clemență[14].

41. Considerăm că nici actele REC, inclusiv Modelul de program în materie de clemență din 2006, nu sunt obligatorii în privința ANC.

42. Este necesar să se sublinieze mai întâi că, în temeiul articolului 35 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1/2003, „[ANC] desemnate pot include instanțe”, numite de statele membre pentru a aplica articolele 101 TFUE și 102 TFUE. Rezultă că, în temeiul Hotărârii Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), actele REC, inclusiv Modelul de program în materie de clemență din 2006, nu sunt obligatorii în privința ANC care sunt instanțe ale statelor membre. Articolul 5 din Regulamentul

9 — Răspunsul nostru la prima întrebare referitoare la Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 se aplică *mutatis mutandis* Modelului de program în materie de clemență al REC din 2012, chiar dacă acesta din urmă nu se aplică *ratione temporis* situației de fapt în discuție în litigiul principal.

10 — Sublinierea noastră. „Modelul de program de clemență al REC este un instrument fără forță obligatorie care urmărește să realizeze armonizarea *de facto* sau «grațioasă» a programelor de clemență ale autorităților naționale de concurență pentru a asigura că potențialii solicitanți nu sunt descurajați în demersul lor de a solicita clemență din cauza discrepanțelor care pot apărea în programele de clemență din cadrul REC. […] În pofida caracterului nelegislativ al acestui instrument, precum și, de altfel, al altor instrumente, precum Comunicarea privind cooperarea și Declarația comună, *efectele lor practice* legate în special de funcționarea autorităților naționale de concurență și a Comisiei nu pot fi ignorate.” - sublinierea noastră. A se vedea Concluziile avocatului general Mazák prezentate în cauza Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2010:782, punctul 26). A se vedea de asemenea punctul 7 din notele explicative anexate la Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, care prevede în special că acest program „trebuie să promoveze o armonizare grațioasă a programelor de clemență existente și să faciliteze adoptarea unor asemenea programe de cele câteva autorități de concurență care nu dispun încă de acestea.” [traducere neoficială]

11 — A se vedea în acest sens punctul 38 din Comunicarea privind cooperarea în cadrul REC. A se vedea de asemenea punctul 4 din raportul privind stadiul convergenței programelor de clemență din 2009, care prevede că Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 nu este un document obligatoriu din punct de vedere juridic. Autoritățile s-au angajat însă la nivel politic să depună toate eforturile pentru a alinia programele lor respective de clemență la acest model de program sau, în lipsa acestora, să introducă programe aliniate. Document disponibil numai în limba engleză pe pagina de internet http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf.

12 — JO 2006, C 298, p. 17, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 3.

13 — Hotărârea Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, punctele 21 și 23).

14 — *Ibidem* (punctul 20). Astfel, după cum a subliniat Comisia, „fiecare stat membru este liber să adopte sau să nu adopte un program de clemență în domeniul dreptului concurenței. În cazul în care o autoritate de concurență decide să adopte un program național de clemență, acesta este autonom în raport cu programele de clemență ale celorlalte state membre și cu programul de clemență al Comisiei Europene, evident cu condiția respectării dreptului european, în special a articolului 4 alineatul (3) TUE, a Regulamentului nr. 1/2003, precum și a principiilor generale ale dreptului european”.

nr. 1/2003, care privește competențele ANC, prevede că acestea sunt competente să aplice articolele 101 TFUE și 102 TFUE și enumeră deciziile pe care le pot adopta. Dat fiind că această dispoziție nu face nicio distincție între ANC în funcție de natura lor administrativă sau jurisdicțională, considerăm că ar fi incoerent ca actele REC să fie obligatorii pentru ANC de natură administrativă și lipsite de forță obligatorie pentru ANC de natură jurisdicțională.

43. În plus, reiese cu claritate de la punctul 1 din Comunicarea privind cooperarea în cadrul REC că această rețea este un forum de discuții și de cooperare în aplicarea politicii Uniunii în domeniul concurenței și urmărește printre altele să asigure cadrul pentru cooperarea autorităților europene de concurență în cauzele în care se aplică articolele 101 TFUE și 102 TFUE. În consecință, REC, care nu are competență legislativă, nu poate adopta acte obligatorii pentru ANC. În consecință, acestea din urmă pot să nu aplice instrumentele definite și adoptate de REC [15].

44. În această privință, faptul că ANC s-au angajat în mod formal [16] să respecte principiile prevăzute în Comunicarea privind cooperarea în cadrul REC nu schimbă nici natura sa de forum de discuții și de cooperare și nici caracterul neobligatoriu al actelor sale. În plus, în ceea ce privește în special Modelul de program în materie de clemență al REC, reiese chiar din denumirea acestuia ca program „model”, precum și din conținutul său că are un caracter pur programatic [17]. Astfel, obiectivul declarat al Modelului de program în materie de clemență al REC din 2006 este de a incita ANC să îl ia în considerare la eventuala adoptare și punere în aplicare a unui program național de clemență [18], fără însă a le obliga să îl respecte [19]. Cu alte cuvinte, Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 urmărește să promoveze, prin mijloace de „soft-law”, alinierea voluntară a eventualelor programe de clemență ale statelor membre [20] în domeniul concurenței.

15 — Inclusiv Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006.

16 — A se vedea punctul 72 din Comunicarea privind cooperarea în cadrul REC, care prevede că „[p]rincipiile descrise în prezenta comunicare vor fi respectate, de asemenea, de autoritățile de concurență ale statelor membre care au semnat o declarație conformă anexei la prezenta comunicare, prin care declară că au luat act de principiile enunțate în prezenta comunicare, inclusiv principiile referitoare la protecția persoanelor care au cerut să beneficieze de programul de clemență și acceptă să le respecte. Lista autorităților naționale de concurență a fost publicată pe site-ul web al Comisiei Europene. […]”. Autorită figurează printre ANC care au semnat declarația în discuție.

17 — Subliniem de asemenea că Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 nu a fost publicat nici în seria L a *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene*, care are ca obiect publicarea actelor cu forță juridică obligatorie, nici chiar în seria C a *Jurnalului Oficial al Uniunii Europene*, care conține acte fără caracter obligatoriu precum informări, recomandări și avize privind Uniunea. A se vedea prin analogie Hotărârea Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, punctul 30). Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 poate fi consultat pe pagina de internet a Comisiei http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_fr.pdf.

18 — A se vedea punctul 3 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, care prevede că „membrii REC se angajează săfacă tot posibilul, în limitele competențelor lor, pentru a alinia programele respective la modelul de program al REC. *Acesta din urmă nu împiedică o autoritate de concurență să adopte o abordare mai favorabilă față de întreprinderile care solicită clemența în cadrul programului său. Modelul de program al REC nu poate da naștere în sine încrederii legitime de nicio natură, a acestor întreprinderi*” (sublinierea noastră). A se vedea punctul 4 din Raportul REC din 2009 privind convergența programelor de clemență în cadrul REC, care confirmă că „[t]he Model Programme is not a legally binding document”, respectiv, „modelul de program nu este un document cu forță juridică obligatorie” [traducere liberă]. Document disponibil numai în limba engleză pe pagina de internet http://ec.europa.eu/competition/ecn/model_leniency_programme.pdf.

19 — A se vedea prin analogie Hotărârea Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, punctul 31).

20 — În opinia noastră, Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 constituie un fel de „foaie de parcurs” pentru eventualele programe de clemență ale statelor membre în domeniul concurenței. În plus, în cazul în care un program național se întemeiază pe Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, modelul de program poate servi eventual drept sursă de interpretare în conformitate cu dreptul național.

45. Pe de altă parte, ANC nu sunt obligate să pună în aplicare programe de clemență în temeiul articolului 101 TFUE, al Regulamentului nr. 1/2003, nici în temeiul obligației lor de cooperare loială în aplicarea articolului 4 alineatul (3) TUE. Cu toate acestea, atunci când un stat membru instituie un program de clemență [21], întemeiat sau neîntemeiat pe Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, acesta trebuie să respecte dreptul Uniunii și să se asigure ca normele pe care le edictează sau le aplică să nu aducă atingere aplicării efective a articolelor 101 TFUE și 102 TFUE [22].

46. În sfârșit, conform articolului 51 alineatul (1), dispozițiile Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) se adresează statelor membre atunci când acestea pun în aplicare dreptul Uniunii. În consecință, statele membre, inclusiv ANC, sunt ținute de dispozițiile cartei și de principiile generale ale Uniunii atunci când pun în aplicare articolele 101 TFUE și 102 TFUE. În consecință, atunci când o ANC adoptă un program de clemență, care este, în principiu, apt să producă efecte juridice, aceasta trebuie să respecte principiile generale ale dreptului Uniunii, printre care principiile nediscriminării, proporționalității, securității juridice și protecției încrederii legitime [23] și dreptului la bună administrare [24].

47. Reiese din cele de mai sus că Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 nu are efect obligatoriu în privința ANC. Cu toate acestea, atunci când un stat membru adoptă un program de clemență, întemeiat sau neîntemeiat pe Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, acesta trebuie să respecte dreptul Uniunii și, în special în domeniul dreptului concurenței, să se asigure ca normele pe care le edictează sau le aplică să nu aducă atingere aplicării efective a articolelor 101 TFUE și 102 TFUE. În plus, statele membre, inclusiv ANC, sunt ținute de dispozițiile cartei și de principiile generale ale Uniunii atunci când pun în aplicare articolele 101 TFUE și 102 TFUE. În consecință, atunci când o ANC adoptă un program de clemență, în principiu apt să producă efecte juridice, acest program trebuie să respecte carta și principiile generale ale dreptului Uniunii, printre care principiile nediscriminării, proporționalității, securității juridice, protecției încrederii legitime și dreptului la bună administrare.

B – *Cu privire la a doua întrebare preliminară*

48. Cea de a doua întrebare a instanței de trimitere privește existența sau inexistența unei legături juridice „între cererea principală de imunitate pe care o întreprindere a adresat-o sau se pregătește să o adreseze Comisiei și cererea simplificată de imunitate adresată de aceasta unei ANC pentru aceeași înțelegere” [25].

21 — La punctul 25 din Hotărârea Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389), Curtea a declarat că „programele de clemență constituie instrumente utile în cadrul luptei eficace menite să depisteze și să pună capăt încălcărilor normelor de concurență și contribuie astfel la obiectivul de a se asigura aplicarea efectivă a articolelor 101 TFUE și 102 TFUE”. A se vedea de asemenea Hotărârea Donau Chemie și alții (C-536/11, EU:C:2013:366, punctul 42).

22 — A se vedea Hotărârile Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, punctul 24) și Donau Chemie și alții (C-536/11, EU:C:2013:366, punctul 27 și jurisprudența citată).

23 — A se vedea prin analogie Hotărârea Expedia (C-226/11, EU:C:2012:795, punctul 28).

24 — Dreptul la bună administrare este consacrat la articolul 41 din cartă. Potrivit jurisprudenței Curții, din textul articolului 41 din cartă rezultă că acest articol se aplică numai instituțiilor, organelor și agențiilor Uniunii, iar nu statelor membre (a se vedea în acest sens Hotărârile Cicala, C-482/10, EU:C:2011:868, punctul 28, YS și alții, C-141/12 și C-372/12, EU:C:2014:2081, punctul 67, precum și Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punctul 44). Astfel, dreptul la bună administrare constituie un principiu general al dreptului Uniunii. Or, dat fiind că, în cauza principală, Autorità pune în aplicare articolul 101 TFUE, cerințele care rezultă din principiul general al dreptului la bună administrare își găsesc aplicarea. A se vedea în acest sens Hotărârea N. (C-604/12, EU:C:2014:302, punctele 49 și 50).

25 — A se vedea textul celei de a doua întrebări adresate de instanța de trimitere.

1. Cu privire la admisibilitatea literei a) a celei de a doua întrebări preliminare

49. Prin intermediul literei a) a celei de a doua întrebări preliminare, instanța de trimitere ridică în special problema dacă o cerere simplificată de imunitate adresată unei ANC trebuie apreciată în lumina unei cereri adresate Comisiei, „numai dacă cererea simplificată reproduce fidel conținutul cererii principale” [26] adresate Comisiei.

50. Guvernul francez consideră că litera a) a celei de a doua întrebări preliminare este ipotetică și, așadar, inadmisibilă. Ar reieși astfel din cererea de decizie preliminară și din dosarul de pe rolul Curții că, în cauza principală, cererea simplificată de imunitate adresată Autorità de DHL nu reproducea fidel conținutul cererii sale de imunitate adresate Comisiei.

51. Întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărui exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de pertinență. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei cereri de decizie preliminară adresate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate [27].

52. Reiese din dosarul prezentat Curții că, la 5 iunie 2007, DHL a adresat Comisiei o cerere pentru un număr de ordine pentru acordarea imunității cu privire la încălcări ale dreptului concurenței al Uniunii în sectoarele maritim, aerian și rutier ale expedierilor internaționale de mărfuri, în timp ce, potrivit deciziei în litigiu, cererea simplificată de imunitate a DHL, formulată la 12 iulie 2007 la Autorità, privea doar expedierile internaționale aeriene și maritime de mărfuri și nu privea sectorul expedierilor internaționale de mărfuri pe cale rutieră.

53. Conform cererii de decizie preliminară, DHL a arătat că cererea sa simplificată de imunitate adresată Autorità la 12 iulie 2007 nu cuprindea exemple specifice și concrete de comportamente ilicite în sectorul rutier în Italia doar pentru motivul că, la această dată, acestea nu fuseseră descoperite încă. În pofida acestui lucru, conform DHL, Autorità ar fi fost obligată să interpreteze conținutul cererii sale simplificate ținând seama de legătura cu cererea de imunitate adresată Comisiei.

54. Litigiul principal a luat naștere, cel puțin în parte, din această divergență între conținutul cererii de imunitate adresate de DHL Comisiei și conținutul, conform deciziei în litigiu, al cererii simplificate adresate Autorità de către DHL, precum și din decizia Comisiei de a examina doar partea din înțelegere referitoare la serviciile de tranzit aerian internațional.

55. În opinia noastră, nu reiese în mod clar din cererea de decizie preliminară că această divergență de apreciere a faptelor ar fi fost soluționată definitiv de către instanțele italiene. În ședința din 9 iulie 2015, guvernul italian a confirmat, pe de altă parte, că procedura de apel în fața instanței de trimitere era devolutivă. În consecință, considerăm că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii prin intermediul literei a) a celei de a doua întrebări preliminare nu este lipsită de utilitate pentru instanța de trimitere.

2. Cu privire la fond

56. În opinia noastră, este oportun să se răspundă în același timp la cea de a doua întrebare preliminară literele a) și b).

26 — *Idem.*

27 — Hotărârea Ioannis Katsivardas – Nikolaos Tsitsikas (C-160/09, EU:C:2010:293, punctul 27 și jurisprudența citată).

57. DHL susține că o cerere simplificată constituie, în esență, „anexa” și punctul de sprijin, la nivel național, al cererii principale adresate Comisiei. În opinia acesteia, examinarea cererii simplificate separat de contextul global în care este formulată, astfel cum a procedat Autorità în decizia în litigiu, conduce la o denaturare a funcției sale. Întrucât cererea simplificată de imunitate nu trebuie să fie mai mult decât o scurtă descriere a înțelegerii denunțate Comisiei, DHL susține că aceasta trebuie apreciată în lumina cererii principale, cu condiția reproducerii fidele a conținutului acesteia. DHL nu afirmă că, atât formal, cât și pe fond, cererea sa simplificată la nivel național și cererea sa principală la nivelul Uniunii sunt identice; este vorba, în mod evident, de două cereri distincte, însă strâns legate prin natura lor, dat fiind că cererea simplificată de imunitate poate exista doar în prezența unei cereri principale de imunitate.

58. La fel ca toate celelalte părți care au depus observații, nu suntem de acord cu poziția DHL.

a) Dreptul național

59. Trebuie să se mai sublinieze că Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, inclusiv punctul 22 din acesta, nu este obligatoriu pentru ANC și că statele membre nu sunt obligate, în temeiul dreptului Uniunii, să instituie un sistem de cereri simplificate de clemență. Cu toate acestea, atunci când o ANC instituie un sistem de cereri simplificate, aceasta trebuie, în conformitate cu răspunsul nostru la prima întrebare, să respecte dreptul Uniunii, în special articolul 101 TFUE, dispozițiile cartei și principiile generale ale dreptului Uniunii.

60. Reiese din dosarul prezentat Curții că Autorità a instituit un sistem de cereri simplificate de clemență care se întemeiază în sens larg pe Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, în special pe punctul 22 din acesta [28]. În plus, sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, pare că articolul 17 din comunicarea Autorità impune între altele solicitantului de clemență „indicarea bunurilor și a serviciilor care fac obiectul înțelegerii, a întinderii geografice și a duratei acesteia”.

61. De asemenea sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, s-ar părea că prin comunicarea Autorità nu se impune Autorității obligația „să contacteze Comisia sau întreprinderea în cauză pentru a verifica dacă după formularea cererii simplificate aceasta a identificat în cursul investigațiilor sale interne ulterioare exemple concrete și specifice de comportamente în sectorul pretins acoperit de cererea principală de imunitate, dar nu și de cea simplificată” [29].

62. Cu toate acestea, instanța de trimitere ridică în special problema dacă dreptul Uniunii impune unei ANC obligația de a aprecia cererea simplificată de clemență care i-a fost adresată în lumina cererii de clemență adresate Comisiei „pentru aceeași înțelegere” și în anumite împrejurări de a contacta Comisia sau întreprinderea în cauză.

28 — A se vedea articolele 16-18 din comunicarea Autorità. Subliniem de asemenea că Autorità figurează pe „[l]ist of authorities accepting summary applications as provided by the ECN Model Leniency Programme in Type 1A cases”, respectiv pe „lista autorităților care acceptă cereri simplificate în conformitate cu Modelul de program în materie de clemență al REC în cauzele de tipul 1A” [traducere liberă]. Termenii „tipul 1A” se referă la situațiile care permit să se beneficieze de scutire de orice amendă. Document disponibil numai în limba engleză pe pagina de internet a Comisiei http://ec.europa.eu/competition/ecn/list_of_authorities.pdf.

29 — A se vedea textul celei de a doua întrebări adresate de instanța de trimitere.

b) Punctul 38 din Comunicarea privind cooperarea în cadrul REC

63. În conformitate cu răspunsul nostru la prima întrebare, considerăm că, pe lângă faptul că Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 nu are forță juridică obligatorie pentru ANC, reiese cu claritate din cuprinsul punctului 38 din Comunicarea privind cooperarea în cadrul REC că, în lipsa unui sistem centralizat și unificat de clemență în cadrul Uniunii, o cerere de clemență adresată Comisiei nu poate fi considerată o cerere adresată unei ANC [30].

64. Rezultă că nu există în dreptul concurenței al Uniunii un „ghișeu unic” (sau un „one-stop-shop”) pentru examinarea cererilor de clemență și nici chiar, astfel cum a arătat Comisia în ședința din 9 iulie 2015, de schimb automat de astfel de cereri între ANC și Comisie în temeiul articolului 11 din Regulamentul nr. 1/2003.

65. Pentru a-și susține poziția în cadrul unei eventuale proceduri inițiate de aceste autorități, solicitantul trebuie să ceară clemență de la *toate* autoritățile de concurență care sunt competente să aplice articolul 101 TFUE pe teritoriul afectat de încălcare și care pot fi considerate ca fiind bine plasate pentru a acționa împotriva acestei încălcări. Astfel, „[r]ămâne *la latitudinea solicitantului* să acționeze cum consideră că este mai bine pentru a-și proteja poziția în cadrul unei eventuale proceduri inițiate de aceste autorități” [31].

66. În consecință, punctul 38 din Comunicarea privind cooperarea în cadrul REC prevede un principiu al autonomiei și al independenței diverselor programe de clemență ale Comisiei și ale ANC, precum și a cererilor aferente acestora.

c) Punctele 1 și 22 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 și punctul 45 din notele explicative anexate la Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006

67. Subliniem mai întâi că punctul 1 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 prevede că, „[î]ntr-un sistem de competențe paralele între Comisie și autoritățile naționale de concurență, o cerere de clemență adresată unei anumite autorități nu poate fi considerată o cerere de clemență adresată unei alte autorități. Prin urmare, întreprinderea are interesul de a solicita clemența de la *toate* autoritățile de concurență care sunt competente să aplice articolul [101 TFUE] pe teritoriul afectat de încălcare și care pot fi considerate ca fiind bine plasate pentru a acționa împotriva încălcării în discuție” [32].

68. Dat fiind că obligația solicitantului de a cere clemență de la toate autoritățile competente poate conduce la multiple cereri de clemență paralele, punctul 22 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 are în vedere un model uniform de cereri simplificate pentru a ușura sarcina pe care aceste cereri multiple o reprezintă pentru întreprinderi și ANC [33].

30 — Din textul celei de a doua întrebări și din formularea „în pofida dispozițiilor de la punctul 38 din Comunicarea Comisiei privind cooperarea în cadrul REC” reiese că instanța de trimitere însăși consideră că această dispoziție exclude, în principiu, orice legătură juridică între cererea de imunitate pe care o întreprindere a adresat-o sau pe care se pregătește să o adreseze Comisiei și „cererea simplificată de imunitate pe care a prezentat-o unei ANC pentru aceeași înțelegere”. Întrucât Programul de clemență al REC din 2006 a fost adoptat după adoptarea Comunicării privind cooperarea în cadrul REC (2004), considerăm că a doua întrebare implică, în realitate, să se stabilească dacă programul în discuție a modificat punctul 38 din Comunicarea privind cooperarea în cadrul REC.

31 — Sublinierea noastră. A se vedea punctul 38 din Comunicarea privind cooperarea în cadrul REC.

32 — Sublinierea noastră.

33 — A se vedea punctele 39 și 40 din notele explicative anexate la Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006. În consecință, punctul 22 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 confirmă conținutul punctului 38 din Comunicarea privind cooperarea în cadrul REC.

69. Punctul 22 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 prevede de asemenea că, atunci când o întreprindere a adresat sau se pregătește să adreseze o cerere de imunitate Comisiei, ea poate adresa o cerere simplificată care cuprinde informații specificate sub formă succintă oricărei ANC pe care această întreprindere o consideră „bine plasată” pentru a acționa. „Prezentând o cerere simplificată, întreprinderea își asigură poziția în ordinea de sosire a cererilor depuse la autoritatea de concurență competentă pentru presupusa înțelegere.” [34]

70. În plus, punctul 22 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 întocmește o listă a informațiilor care „trebuie” [35] să figureze în cererea simplificată. Subliniem că această listă include informații cu privire la întinderea înțelegerii în discuție și „informații cu privire la orice cerere de clemență deja prezentată sau care ar putea fi prezentată cu privire la presupusa înțelegere”.

71. Din cuprinsul punctului 45 din notele explicative anexate la Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 reiese că obiectivul acestor informații este de a permite ANC să decidă, pe de o parte, dacă aceasta urmărește să acționeze în cauza în discuție și, pe de altă parte, dacă informațiile furnizate permit autorității de concurență să stabilească dacă întreprinderea se află într-o situație de „tipul 1A” [36] prevăzută de punctul 5 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006.

72. Or, deși prezentarea unei cereri simplificate la o ANC implică prezentarea prealabilă sau ulterioară a unei cereri de imunitate la Comisie [37] și deși Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 prevede o moderare (temporară) a informațiilor și a probelor care trebuie furnizate de o întreprindere unei ANC, acest program nu are totuși în vedere nicio legătură juridică între cererea de imunitate adresată Comisiei și cea simplificată adresată unei ANC [38].

73. Cererea introdusă la Comisie și cererea simplificată introdusă la o ANC sunt astfel cereri autonome, întrucât reiese cu claritate de la punctul 22 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 și din obligațiile de informare impuse solicitantului, în special cu privire la produsul/produsele avut(e) în vedere pe teritoriul/teritoriile afectate, că revine doar solicitantului sarcina de a delimita în mod corect conținutul cererii sale simplificate.

74. În consecință, în cazul în care informațiile care trebuie furnizate în cererea simplificată în special cu privire la întinderea încălcării în discuție sunt, desigur, reduse, acestea trebuie să fie suficient de precise pentru a asigura protecția solicitantului și poziția sa în ordinea de sosire a cererilor de imunitate în cazul în care, precum în cauza principală, Comisia decide să nu intervină pe baza cererii de imunitate care i se adresează. În această privință, trebuie subliniat că, în cazul în care întinderea înțelegerii vizate de cererea simplificată nu este destul de precisă, solicitantul riscă să își piardă poziția în ordinea de sosire a cererilor de clemență la ANC, ceea ce pare să fie situația DHL, conform deciziei în litigiu [39].

34 — A se vedea punctul 40 din notele explicative anexate la Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006.

35 — Trebuie amintit că acest model de program, inclusiv lista în discuție, nu este, în opinia noastră, obligatoriu pentru ANC.

36 — Astfel, punctele 22-25 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 prevăd prezentarea unor cereri simplificate de imunitate la ANC numai în cauzele de „tipul 1A” care privesc, potrivit punctului 5 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, nivelul de asistență acordată de solicitantul de clemență ANC.

37 — A se vedea punctul 22 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006.

38 — În ceea ce privește textul celei de a doua întrebări preliminare, trebuie să se observe că Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 nu utilizează noțiunea „cerere principală”. În această privință, suntem de acord cu observația făcută de guvernul german potrivit căreia această denumire nu este adecvată întrucât s-ar putea interpreta că cererea simplificată adresată unei ANC este un tip de anexă la cererea introdusă la Comisie.

39 — O situație care este puternic contestată de DHL.

75. În consecință, independent de problema dacă cererea simplificată prezentată unei ANC reproduce sau nu reproduce fidel cererea de imunitate adresată Comisiei, o ANC nu este obligată să aprecieze cererea simplificată în lumina cererii de imunitate adresate Comisiei, și aceasta chiar dacă ANC dispune de informații cu privire la alte cereri de clemență referitoare la aceeași înțelegere, conform punctului 22 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006.

76. Astfel, în cazul în care Comisia și ANC pot schimba între ele informațiile colectate [40] în cadrul REC, inclusiv în cadrul cererilor de clemență [41], nu revine ANC [42], în cazul în care consideră că cererea simplificată are un obiect material mai restrâns decât cel al cererii adresate de aceeași întreprindere Comisiei, „să contacteze Comisia sau întreprinderea în cauză pentru a verifica dacă după formularea cererii simplificate aceasta a identificat în cursul investigațiilor sale interne ulterioare exemple concrete și specifice de comportamente în sectorul pretins acoperit de cererea principală de imunitate, dar nu și de cea simplificată” [43].

77. Considerăm, la fel ca și guvernul austriac, că o obligație a ANC de a verifica cererea simplificată adresată Comisiei „ar contraveni intenției declarate a autorităților reunite în cadrul REC de a nu institui un «one-stop-shop» pentru cererile de clemență în cadrul Uniunii Europene și de a obține autonomia fiecărui program de clemență”. În opinia noastră, faptul că, în temeiul punctului 22 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, solicitantul trebuie să furnizeze cu ocazia prezentării cererii sale simplificate „informații cu privire la orice cerere de clemență adresată deja sau care ar fi adresată cu privire la presupusa înțelegere” nu impune ANC o obligația de verificare a cererii simplificate adresate Comisiei.

78. În plus, impunerea ANC a unei obligații de a contacta Comisia sau întreprinderea în discuție în circumstanțele avute în vedere de cea de a doua întrebare preliminară nu numai că ar fi contrară principiului autonomiei și independenței programelor de clemență în cadrul Uniunii, ci, în plus, ar risca să atenueze în mod necorespunzător obligația de cooperare a solicitanților de clemență, care este unul dintre pilonii sistemului de clemență. Considerăm de asemenea că orice încălcare a acestei obligații de cooperare riscă să afecteze ordinea de sosire acordată cererilor de clemență și să cauzeze, în consecință, un prejudiciu altor solicitanți de clemență în privința aceleiași înțelegeri, și aceasta cu încălcarea principiilor generale ale dreptului Uniunii, printre care a principiilor nediscriminării, proporționalității, securității juridice, protecției încrederii legitime și dreptului la bună administrare.

40 — Guvernul italian a anexat la observațiile scrise un mesaj electronic din 9 iulie 2008 al serviciilor Direcției Generale Concurență (DG COMP) adresat Autorità. Din acest mesaj reiese că Autorità a prezentat Comisiei, în cursul unei reuniuni a REC, o problemă privind examinarea diferitelor cereri de clemență adresate la acea dată Comisiei și Autorità de către DHL. În acest mesaj electronic, DG COMP a confirmat că, „[a]pplicants should be aware (and are informed so by the Commission) that any conditional immunity granted by the Commission does not extend to member states/NCA and a separate application is required. If Company A, in making its application in Italy, has not covered itself fully by omitting road freight forwarding it is quite simply an error on its part”. [„Solicitanții de clemență trebuie să fie conștienți (și sunt informați în această privință de către Comisie) că o imunitate condiționată acordată de Comisie nu este obligatorie pentru statele membre/ANC și că este necesară o cerere distinctă. În cazul în care întreprinderea A, în cererea de clemență în Italia, nu și-a protejat în întregime poziția, omițând expedierea pe cale rutieră, acest lucru este pur și simplu o eroare din partea sa.”] [traducere liberă]. Contrar observațiilor formulate de DHL în ședință, chiar conținutul acestui mesaj confirmă că, în pofida posibilității Comisiei și a ANC de a schimba informații în cadrul REC, ANC nu îi revine obligația de a contacta Comisia în ceea ce privește diferitele cereri de clemență. El confirmă de asemenea, pe de o parte, principiul autonomiei și independenței cererilor de clemență adresate Comisiei și a cererilor de clemență adresate ANC și, pe de altă parte, faptul că doar solicitantului îi revine obligația de a delimita în mod corect conținutul cererii sale de clemență (simplificată) introduse la o ANC.

41 — A se vedea punctul 25 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, punctul 41 alineatul (1) din Comunicarea privind cooperarea în cadrul REC și articolele 11 și 12 din Regulamentul nr. 1/2003.

42 — În temeiul Modelului de program în materie de clemență al REC din 2006.

43 — A se vedea textul celei de a doua întrebări adresate de instanța de trimitere.

d) Punctele 13 și 24 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006

79. Este evident că eficacitatea programelor de clemență ale Comisiei și ale ANC se întemeiază în special pe obligația unui solicitant de clemență de a oferi autorităților, în temeiul punctului 13 alineatul (2) din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, „o cooperare adevărată, totală și permanentă *din momentul depunerii cererii sale* la autoritatea de concurență până la închiderea dosarului” [44].

80. Astfel, potrivit punctului 24 din acest model de program, întreprinderea care a introdus o cerere simplificată trebuie, la cererea ANC, să furnizeze informații suplimentare și, în cazul în care aceasta din urmă „decide să acționeze în această cauză, […] întreprinderea va trebui să furnizeze toate informațiile și probele necesare în vederea atingerii nivelului de probă impus”.

81. Prin urmare, suntem de acord cu observațiile guvernului francez prezentate în ședință potrivit cărora doar întreprinderii care a introdus o cerere simplificată îi revine obligația de a comunica ANC orice informație utilă pentru cererea sa. Informația furnizată ulterior formulării cererii simplificate nu poate modifica însă obiectul material al acestei cereri, de exemplu prin adăugarea unui alt sector [45] pentru care nu va putea beneficia în acest caz de aceeași clasare în ordinea de sosire a cererilor de clemență cu cea a sectoarelor vizate de cererea simplificată.

82. Reiese din considerațiile de mai sus că dreptul Uniunii nu stabilește între cererea de imunitatea pe care o întreprindere a adresat-o sau pe care se pregătește să o adreseze Comisiei și cererea simplificată de imunitate pe care a adresat-o unei ANC pentru aceeași înțelegere nicio legătură juridică care ar impune ca o ANC să fie obligată, în temeiul punctului 22 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 și al punctului 45 din notele explicative anexate la Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, să aprecieze cererea simplificată de imunitate care îi este adresată în lumina cererii adresate sau care va fi adresată Comisiei sau să contacteze Comisia sau întreprinderea în cauză pentru a verifica dacă după formularea cererii simplificate aceasta a identificat exemple concrete și specifice de comportamente în sectorul pretins acoperit de cererea de imunitate adresată Comisiei, dar nu și de cea simplificată.

C – *Cu privire la cea de a treia întrebare preliminară*

83. Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere ridică problema dacă, în conformitate cu Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, o ANC poate, în temeiul programului național de clemență și pentru o înțelegere în privința căreia o primă întreprindere adresase sau se pregătea să adreseze Comisiei o cerere de imunitate, să accepte o cerere simplificată de clemență numai din partea acestei întreprinderi sau dacă poate să accepte și cererile altor întreprinderi.

44 — Sublinierea noastră. A se vedea punctul 13 alineatul (2) din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006.

45 — Subliniem, în plus, că principiile autonomiei și independenței cererilor de clemență adresate Comisiei și a cererilor simplificate adresate ANC a fost subliniat la punctul 46 din notele explicative anexate la Modelul de program în materie de clemență al REC din 2012, care prevede că „o cerere simplificată prezintă un *rezumat corect* al cererii de clemență adresate Comisiei. Prin urmare, în cazul în care un solicitant de clemență a obținut din partea unei autorități naționale de concurență un număr de ordine și oferă ulterior Comisiei informații și probe care arată că întinderea presupusei înțelegeri este într-adevăr diferită de cea menționată în cererea sa simplificată adresată autorității naționale de concurență (înțelegerea acoperă, de exemplu, un produs suplimentar), solicitantul va face tot posibilul pentru a furniza autorității respective, la care a introdus o cerere simplificată, informații actualizate, de natură să mențină întinderea protecției sale din partea autorității la un nivel egal cu cel al protecției din partea Comisiei”. Sublinierea noastră.

1. Cu privire la admisibilitate

84. Guvernul italian şi guvernul austriac consideră că a treia întrebare preliminară adresată de instanţa de trimitere este inadmisibilă întrucât nu are în vedere o interpretare a dreptului Uniunii, ci o interpretare a dreptului naţional, respectiv domeniul de aplicare al programului de clemenţă instituit prin comunicarea Autorità. Schenker consideră la rândul său că a treia întrebare este inadmisibilă în cazul în care Curtea consideră că Modelul de program în materie de clemenţă al REC din 2006 nu are forţă obligatorie.

85. Considerăm că a treia întrebare este admisibilă. Trebuie amintit că, în cadrul procedurii prevăzute la articolul 267 TFUE, Curţii nu îi revine sarcina de a se pronunţa cu privire la interpretarea dreptului naţional şi nici să aprecieze efectele acestuia, dat fiind că această misiune revine exclusiv instanţei de trimitere sau, dacă este cazul, instanţelor naţionale competente. Considerăm că reiese chiar din textul celei de a treia întrebări, din dosar, precum şi din dezbaterile care au avut loc în faţa Curţii că a treia întrebare priveşte o interpretare a dreptului Uniunii, chiar dacă această întrebare face de asemenea trimitere la dreptul naţional, şi anume la programul naţional de clemenţă. Curtea este competentă, aşadar, în prezenta cauză să îşi limiteze analiza furnizând o interpretare a dreptului comunitar care să fie utilă instanţei de trimitere. În plus, faptul că Modelul de program în materie de clemenţă al REC din 2006 nu este, în opinia noastră, obligatoriu nu împiedică aplicabilitatea altor dispoziţii ale dreptului Uniunii în cadrul litigiului principal.

2. Cu privire la fond

86. Considerăm că a treia întrebare a fost adresată ca urmare a faptului că punctele 22-25 din Modelul de program în materie de clemenţă al REC din 2006 privesc prezentarea cererilor simplificate de imunitate la ANC doar în cauzele de „tipul 1A” şi atunci când întreprinderea a adresat sau se pregăteşte să adreseze o cerere de imunitate Comisiei [46]. În consecinţă, acest program nu prevede cereri simplificate în special atunci când o întreprindere solicită doar o reducere a amenzii Comisiei şi/sau ANC. Or, Modelul de program în materie de clemenţă al REC din 2012 a extins în mod considerabil în ceea ce priveşte acest aspect situaţiile în care se poate adresa o cerere simplificată unei ANC [47].

87. În această privinţă, potrivit DHL, articolul 16 din comunicarea Autorità permite formularea unei cereri simplificate doar de către întreprinderea care adresase deja sau se pregătea să adreseze Comisiei o cerere pentru a obţine neaplicarea de sancţiuni. Aceasta consideră că din dispoziţia menţionată decurge că singura cerere simplificată permisă este o cerere de imunitate şi că, în circumstanţele din cauza principală, cererile simplificate ale Schenker şi Agility nu îndeplineau această condiţie şi, prin urmare, nu îşi puteau proteja poziţia la nivel naţional prin adresarea unor cereri simplificate Autorità. DHL adaugă că, dat fiind că a introdus o cerere de imunitate la Comisie, „celelalte întreprinderi care şi-ar fi oferit cooperarea ulterior Comisiei – precum Schenker şi Agility, în speţă – îşi puteau proteja eventual poziţia la nivel naţional numai adresând ANC în cauză cereri principale de reducere a amenzilor, dat fiind că […] această reducere nu putea fi solicitată sub formă simplificată la acel moment. Prin urmare, rezultă că adresarea unor cereri legale de clemenţă [Autorità] de către Schenker şi Agility trebuie să fie datată în mod corect din ziua perfectării cererilor simplificate respective – cu alte cuvinte, 11 iunie 2009 pentru Schenker şi, respectiv, 11 ianuarie 2010 pentru

46 — Astfel, conform punctului 46 din notele explicative anexate la Modelul de program în materie de clemenţă al REC din 2006, „[p]rogramul-model al REC prevede prezentarea cererilor simplificate doar pentru cazurile de tipul 1A”. Acest punct prevede de asemenea că „[c]ererile simplificate de tipul 1B şi 2 nu sunt nici utile şi nici întotdeauna practice […]”.

47 — Potrivit punctului 42 din notele explicative anexate la Modelul de program în materie de clemenţă al REC din 2012, „[s]ummary applications will be possible irrespective of the applicant's position(s) in the leniency queue at the Commission and the NCA, i.e. in Type 1A, Type 1B and Type 2 applications”. „Cererile simplificate vor fi posibile independent de poziţia reclamantului/reclamanţilor în ordinea de sosire a cererilor de clemenţă la Comisie şi la ANC, respectiv pentru cererile de tipul 1A, de tipul 1B şi de tipul 2” [traducere liberă].

Agility. În ambele cazuri, această dată este ulterioară datei de 23 iunie 2008, data de formulare a cererii simplificate suplimentare a DHL, care, în opinia [Autorità], conținea prima și singura cerere de tratament favorabil a societăților apelante în cauza principală referitoare la sectorul rutier al expedierii internaționale de mărfuri”[48].

88. Trebuie amintit că nici Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 și nici, de altfel, Modelul de program în materie de clemență al REC din 2012 nu sunt obligatorii pentru ANC. În plus, deși este adevărat că Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 prevede introducerea unor cereri simplificate de imunitate la ANC doar în cauzele de „tipul 1A”, reiese cu claritate din cuprinsul punctului 3 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 că o ANC „poate” adopta o abordare mai favorabilă față de întreprinderile care solicită clemența în cadrul programului său.

89. Considerăm, așadar, că o ANC poate prevedea în programul său de clemență un sistem de cereri simplificate care nu este întemeiat pe Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 și nici pe Modelul de program în materie de clemență al REC din 2012, cu condiția însă ca acest sistem să respecte principiile generale ale dreptului Uniunii, printre care principiile nediscriminării, proporționalității, securității juridice, protecției încrederii legitime și dreptului la bună administrare.

90. Guvernul italian a indicat în observațiile sale scrise[49] că programul de clemență al Autorità nu prevedea în mod expres la data faptelor din cauza principală posibilitatea ca Autorità „să accepte o cerere simplificată prezentată în urma unei cereri principale de simplă reducere a sancțiunii”. Ea consideră însă că acest lucru nu ar fi încălcat nicio dispoziție sau niciun principiu al dreptului Uniunii, dat fiind că Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 nu constituie un document cu forță juridică obligatorie pentru ANC și că, în orice caz, chiar acest program consideră că este de dorit cea mai largă participare a întreprinderilor la sistemul de clemență[50].

91. Potrivit DHL, punctul 16 din comunicarea Autorità „la data faptelor în discuție era clar și permitea formularea unei cereri simplificate de către întreprinderea care adresase deja sau se pregătea să adreseze Comisiei o cerere pentru a obține neaplicarea de sancțiuni”. Ea consideră că „acceptarea de către [Autorità] a cererilor de imunitate prezentate sub formă simplificată de către Schenker și Agility în lipsa condițiilor prevăzute [la punctul 16 din comunicarea Autorità] constituia […] un adevărat abuz procedural […]. În decembrie 2007, atunci când Schenker a formulat cererea simplificată, Comisia acordase deja DHL imunitate condiționată de trei luni (pentru cele trei sectoare ale pieței în cauză). […] În lipsa condiției fundamentale pentru cererea simplificată, nu putea exista nici cea mai mică îndoială de interpretare, iar cererile de imunitate ale Schenker și Agility erau inadmisibile[51]”.

92. Schenker consideră, pe de altă parte, că, în temeiul comunicării sale, Autorità putea accepta o cerere simplificată din partea întreprinderilor care adresaseră Comisiei o cerere de reducere a amenzilor. Aceasta consideră că singura condiție prevăzută la punctul 16 din comunicarea Autorità aplicabilă *ratione temporis* în cauza principală era că o întreprindere care urmărea să formuleze o cerere de clemență „simplificată” trebuia să fi „[…] *adresat deja sau să se pregătească să adreseze o cerere de imunitate Comisiei* […]”. „Din moment ce orice întreprindere care nu a adresat încă o cerere

48 — A se vedea punctul 26 din observațiile formulate de DHL.

49 — A se vedea punctul 77.

50 — Aceasta arată că punctul 8 din notele explicative anexate la Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 prevede în mod expres „posibilitatea ca o autoritate de concurență să adauge dispoziții mai detaliate adaptate la propriul sistem de punere în aplicare a normelor de concurență sau să rezerve un tratament mai favorabil solicitanților în cazul în care consideră că este necesar pentru motive de eficacitate”.

51 — DHL adaugă că „Schenker și Agility au solicitat Comisiei tratamentul favorabil la 5 și la 20 noiembrie 2007 – cu alte cuvinte, la nu mai puțin de cinci luni de la cererea de imunitate a DHL către Comisie și chiar după inspecțiile efectuate de aceasta din urmă, în special în Italia – și, în momentul cererii lor către Comisie, acestea fuseseră informate deja cu privire la faptul că imunitatea condiționată fusese acordată deja unei alte întreprinderi. Prin urmare, întrucât cererile «simplificate» ale Schenker și Agility către [Autorità] erau legate de simple cereri de reducere a amenzii în fața Comisiei, acestea ar fi putut determina doar o reducere și la nivel național. Cu toate acestea, în măsura în care fuseseră formulate ca cerere de imunitate, ele nici nu ar fi trebuit să fie depuse la dosarul de cercetare al [Autorità]”.

de imunitate Comisiei nu poate să afle, prin definiție, dacă va fi «prima în ordinea cronologică» în raport cu încălcarea pe care urmărește să o denunțe (cu alte cuvinte, în cazul în care cererea de imunitate va fi «acceptată»), faptul că o altă întreprindere a solicitat deja imunitate Comisiei pentru aceeași încălcare, și/sau a obținut deja imunitatea condiționată corespunzătoare este irelevant și nu poate compromite dreptul întreprinderii în discuție de a adresa și [Autorită] (sau unei alte ANC) o cerere de clemență sub formă «simplificată»” [52].

93. Agility adaugă că „se deduce cu ușurință din textul programului național de clemență posibilitatea ca [Autorită] să primească mai multe declarații simplificate. Articolul 16 din reglementarea națională și [punctul 22 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006] prevăd posibilitatea de a formula o cerere simplificată pentru întreprinderea «care a adresat sau se pregătește să adreseze o cerere de imunitate Comisiei». Din moment ce simpla intenție de a adresa o cerere de clemență (și nu formularea efectivă) este elementul relevant și ea este anterioară cunoașterii de către întreprindere a ordinii sale de sosire (și eventualei acordări a imunității condiționate), formularea [punctului 22 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 și a articolului 16 din comunicarea Autorită] admite în mod vădit că mai multe întreprinderi se află în aceeași situație, astfel încât cererile lor simplificate respective sunt admisibile” [53].

94. Deși este cert că eventuala adoptare a unor norme naționale în materie de clemență și aplicarea lor este de competența statelor membre și că acestea pot adopta o abordare mai favorabilă față de întreprinderile care solicită clemența în cadrul programelor lor de clemență decât cea prevăzută de Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, cu condiția respectării dreptului Uniunii, în special a articolului 101 TFUE, a dispozițiilor cartei și a principiilor generale ale dreptului Uniunii [54], din observațiile prezentate Curții reiese totuși o incertitudine reală cu privire la sensul și/sau conținutul comunicării Autorită.

95. În consecință, revine instanței de trimitere sarcina de a stabili sensul și conținutul acestei comunicări pentru a verifica dacă Autorită s-a îndepărtat efectiv de aceasta și, după caz, dacă, procedând astfel, aceasta ar fi încălcat dreptul Uniunii, în special principiile generale de drept. În această privință, instanța de trimitere trebuie să verifice în mod special în cauza principală dacă egalitatea de tratament a tuturor solicitanților de clemență și dreptul la bună administrare au fost respectate și dacă încrederea legitimă a fost protejată.

V – Concluzie

96. Având în vedere considerațiile de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Consiliul de Stat după cum urmează:

„1) Modelul de program în materie de clemență al Rețelei Europene de Concurență (REC) din 2006 nu are efect obligatoriu în privința autorităților de concurență ale statelor membre (ANC). Cu toate acestea, atunci când un stat membru adoptă un program de clemență, întemeiat sau neîntemeiat pe Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, acesta trebuie să respecte dreptul Uniunii și, în mod special în domeniul dreptului concurenței, trebuie să se asigure ca normele pe care le edictează sau le aplică să nu aducă atingere aplicării efective a articolelor 101 TFUE și 102 TFUE. În plus, statele membre, inclusiv ANC, sunt ținute de dispozițiile Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și de principiile generale ale Uniunii atunci când pun în aplicare articolele 101 TFUE și 102 TFUE. În consecință, atunci când o ANC adoptă un program de clemență, în principiu apt să producă efecte juridice, acest

52 — A se vedea punctele 58-60 din observațiile formulate de Schenker.

53 — A se vedea punctul 63 din observațiile formulate de Agility.

54 — A se vedea prin analogie Hotărârile Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, punctul 24) și Donau Chemie și alții (C-536/11, EU:C:2013:366, punctul 27 și jurisprudența citată).

program trebuie să respecte carta și principiile generale ale dreptului Uniunii, printre care principiile nediscriminării, proporționalității, securității juridice, protecției încrederii legitime și dreptului la bună administrare.

2) Dreptul Uniunii nu stabilește între cererea de imunitate pe care o întreprindere a adresat-o sau pe care se pregătește să o adreseze Comisiei Europene și cererea simplificată de imunitate pe care a adresat-o unei ANC pentru aceeași înțelegere nicio legătură juridică care ar impune ca o ANC să fie obligată, în temeiul punctului 22 din Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006 și al punctului 45 din notele explicative anexate la Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, să aprecieze cererea simplificată de imunitate care i se adresează în lumina cererii formulate sau care va fi adresată Comisiei sau să contacteze Comisia sau întreprinderea în cauză pentru a verifica dacă după formularea cererii simplificate aceasta a identificat exemple concrete și specifice de comportamente în sectorul pretins acoperit de cererea de imunitate adresată Comisiei, dar nu și de cea simplificată.

3) Statele membre pot adopta o abordare mai favorabilă față de întreprinderile care solicită clemența în cadrul programelor de clemență decât cea prevăzută de Modelul de program în materie de clemență al REC din 2006, cu condiția respectării dreptului Uniunii, în special a articolului 101 TFUE, a dispozițiilor cartei și a principiilor generale ale dreptului Uniunii.”