

TERMENUL REZONABIL ÎN CAUZELE DE CONCURENȚĂ ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

GHID DE JURISPRUDENȚĂ RELEVANTĂ

ALEXEI GHERȚESCU

APRILIE 2026

CONȚINUT:

Introducere	3
I. Termenul rezonabil: principii generale.....	3
1. Absența unui termen maxim în dreptul UE și natura flexibilă a standardului	3
2. Termenul rezonabil ca principiu general al dreptului UE și legătura cu dreptul la un proces echitabil și dreptul la apărare	5
3. Aplicabilitatea principiului atât în procedurile administrative cât și cele judiciare	6
II. Criteriile de apreciere a caracterului rezonabil al duratei	7
4. Absența unui test rigid sau unei liste de criterii exhaustive	7
5. Complexitatea cauzelor de concurență ca un factor important.....	8
6. Comportamentul autorității de concurență și lipsa de acțiune din partea ei	8
7. Comportamentul întreprinderii investigate.....	9
8. Importanța cauzei pentru întreprindere	9
9. Marja de discreție a autorităților în gestionarea investigațiilor	10
III. Termenul rezonabil și alte mecanisme temporale în dreptul concurenței	11
10. Termenul rezonabil și termenele de prescripție.....	11
11. Imposibilitatea depășirii termenelor de prescripție	12
12. Compatibilitatea termenelor procedurale naționale cu dreptul UE.....	13
IV. Consecințele încălcării termenului rezonabil	14
13. Principiul de bază: încălcarea termenului rezonabil nu duce la anularea automată a deciziei – decât dacă este afectat dreptul la apărare	14
14. Sarcina probei și standardul probatoriu	15
15. Necesitatea de a demonstra afectarea reală a posibilităților de a colecta probe	15
16. Obligația de diligență a întreprinderii în conservarea probelor	16
17. Remedii alternative: reducerea amenzii și acțiunea în despăgubire.....	17
V. Concluzii generale	18

Introducere

Durata investigațiilor în materie de concurență rămâne una dintre provocările constante în activitatea autorităților de concurență, inclusiv a Consiliului Concurenței din Republica Moldova. Problema nu este doar una de eficiență administrativă – apare frecvent și în litigii, unde companiile invocă durata excesivă a procedurilor în susținerea argumentelor sale.

Cauzele sunt diverse. În multe cazuri, ele țin de complexitatea inerentă a investigațiilor – în special acolo unde este necesară o analiză economică detaliată sau examinarea unui volum semnificativ de probe – precum și de necesitatea respectării garanțiilor procedurale. Nu în ultimul rând, durata investigațiilor este influențată și de constrângerile instituționale, inclusiv de numărul mare de cazuri aflate simultan în lucru raportat la resursele disponibile.

Dreptul concurenței al Uniunii Europene oferă un cadru juridic pentru evaluarea duratei procedurilor, prin prisma principiului respectării unui „termen rezonabil”. Jurisprudența Curții de Justiție a dezvoltat în timp criterii și reguli relativ consistente privind aplicarea acestui principiu, inclusiv în ceea ce privește consecințele depășirii termenului rezonabil.

În acest ghid, vom analiza aceste repere jurisprudențiale și vom încerca să le structurăm într-un cadru coerent, care să permită o înțelegere mai clară a modului în care este evaluată durata investigațiilor și a limitelor în care aceasta poate fi contestată în practică.

I. Termenul rezonabil: principii generale

1. Absența unui termen maxim în dreptul UE și natura flexibilă a standardului

Dreptul Uniunii Europene în materie de concurență nu stabilește prevederi specifice care să guverneze termenele procedurale exacte privind constatarea încălcărilor și aplicarea sancțiunilor de către autoritățile naționale de concurență. Sarcina de a stabili și aplica normele procedurale naționale în acest domeniu revine statelor membre (Cauza [Imballaggi Piemontesi Srl, C-588/24](#), pct. 48; Cauza [Caronte & Tourist, C-511/23](#), pct. 43).

În Republica Moldova, art. 3 alin. (8) din Legea concurenței nr. 183/2012 stabilește că: „procedurile de examinare a cazurilor de încălcare a legislației concurențiale se desfășoară de către Consiliul Concurenței **într-un interval de timp rezonabil.**” Prin urmare, Legea

concretenței, fiind o lege specială, stabilește același principiu general, fără a institui termene fixe.

Aplicarea unui termen rezonabil este conformă cu normele respective din dreptul Uniunii Europene. Dreptul UE nu prevede un termen fix pentru desfășurarea investigațiilor, controlul duratei fiind realizat printr-un standard flexibil, aplicat în funcție de circumstanțele fiecărei cauze. Controlul duratei se realizează exclusiv în baza principiului de „*termen rezonabil*”, care are un caracter deschis și contextual.

Termenul rezonabil nu constituie o limită temporală prestabilită, ci un standard juridic flexibil, aplicat de la caz la caz. Această abordare reflectă specificul investigațiilor de concurență, unde durata procedurilor depinde de complexitatea factuală și economică.

Această idee este formulată explicit în jurisprudență. În cauza *Limburgse Vinyl Maatschappij v Commission*, Curtea a stabilit că:

„...caracterul rezonabil al unui termen nu poate fi evaluat prin referire la o limită maximă precisă, determinată în mod abstract, ci trebuie apreciat în lumina circumstanțelor specifice fiecărui caz.”

(„...the reasonableness of a period cannot be assessed by reference to a precise maximum limit determined in an abstract manner but, rather, must be appraised in the light of the specific circumstances of each case.”)

(Cauza [Limburgse Vinyl Maatschappij \(LVM\) v Commission, C-238/99 P](#), pct. 192)

Caracterul rezonabil a unei perioade

„trebuie apreciat în lumina circumstanțelor specifice fiecărui caz și, în special, a importanței cazului pentru persoana în cauză, a complexității sale, a conduitei reclamantului și a autorităților competente.”

(“the reasonableness of a period is to be appraised in the light of the circumstances specific to each case and, in particular, the importance of the case for the person concerned, its complexity and the conduct of the applicant and of the competent authorities”)

(*Limburgse Vinyl Maatschappij v Commission*, pct. 187).

2. Termenul rezonabil ca principiu general al dreptului UE și legătura cu dreptul la un proces echitabil și dreptul la apărare

Termenul rezonabil constituie un principiu general al dreptului UE, fără ca acest termen să fie transformat într-un termen fix:

*„Respectarea termenului rezonabil în desfășurarea procedurilor administrative referitoare la politica de concurență constituie un principiu general de drept comunitar”.
 (“Compliance with the reasonable time requirement in the conduct of administrative procedures relating to competition policy constitutes a general principle of Community law”)
(Cauza [Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied \(FEG\) v Commission, C-105/04 P](#), pct. 35)*

Acest principiu are nu doar o dimensiune administrativă, ci derivă din exigențele mai largi ale dreptului la un proces echitabil. În jurisprudența Curții, el este strâns legat de protecția drepturilor fundamentale, în special de dreptul la apărare, consacrat inclusiv în articolul 47 din [Carta drepturilor fundamentale](#).

Legătura dintre termenul rezonabil și dreptul la apărare este una esențială. Curtea nu tratează termenul rezonabil ca un simplu criteriu de bună administrare, ci ca o garanție procedurală care asigură efectivitatea dreptului la apărare.

În acest context, Curtea a indicat că:

*„Este esențial de prevenit ca aceste drepturi să fie compromise în mod iremediabil din cauza duratei excesive a fazei de investigare și de garantat ca durata acestei faze să nu împiedice identificarea probelor menite să infirme existența unor comportamente susceptibile de a trage întreprinderile în cauză la răspundere”.
 (“It is essential to prevent those rights from being irremediably compromised on account of the excessive duration of the investigation phase and to ensure that the duration of that phase does not impede the establishment of evidence designed to refute the existence of conduct susceptible of rendering the undertakings concerned liable.”)
([FEG v Commission, C-105/04 P](#), pct. 50)*

Este important de menționat că riscul de afectare a dreptului la apărare nu apare doar în faza contradictorie a investigației, ci poate interveni încă din etapa anterioară comunicării obiecțiunilor (raportului de investigație), după cum a fost confirmat de către Curtea de Justiție:

„Durata excesivă a etapei anterioare comunicării privind obiecțiunile poate avea o incidență asupra posibilităților viitoare de apărare ale întreprinderilor în cauză, în special

aducând atingere dreptului lor la apărare în cadrul etapei de investigație în contradictoriu a procedurii de constatare a încălcării al cărei obiect îl fac. Astfel, cu cât se scurge mai mult timp între o măsură de investigare preliminară și comunicarea privind obiecțiunile, cu atât devine mai probabil ca eventuale probe dezincriminatoare cu privire la încălcarea reproșată în această comunicare să nu mai poată fi colectate sau să nu fie colectate decât cu dificultate.”

(Cauza [Caronte & Tourist](#), pct. 64; Cauza [Nederlandse Federatieve Vereniging \(FEG\)](#), pct. 49)

Prin urmare, examinarea faptului dacă a fost sau nu afectat dreptul la apărare „trebuie extinsă la întreaga procedură și efectuată prin raportare la durata sa totală” (*Nederlandse Federatieve Vereniging (FEG)*, pct. 50).

Rezultă că termenul rezonabil nu este un simplu criteriu de „bună administrare”, ci o garanție procedurală fundamentală, menită să asigure caracterul echitabil al procedurii și efectivitatea dreptului la apărare.

3. Aplicabilitatea principiului atât în procedurile administrative cât și cele judiciare

Principiul respectării termenului rezonabil se aplică tuturor procedurilor în materie de concurență, atât în faza administrativă desfășurată de către autoritatea de concurență, cât și în faza judiciară:

„În materie de concurență, principiul conform căruia se acționează într-un termen rezonabil trebuie respectat în cadrul procedurilor administrative [...], care pot duce la sancțiunile prevăzute... În cazul unei acțiuni formulate împotriva unei decizii administrative, acesta trebuie respectat și în cadrul procedurilor judiciare.”

(“In competition matters, the principle that action must be taken within a reasonable period must be observed in administrative proceedings [...] which may lead to the penalties provided... In the event of an action brought against an administrative decision, it must also be observed in the judicial proceedings.”)

([LVM v Commission, C-238/99 P](#), pct. 179)

În același timp, jurisprudența distinge, în cadrul procedurii administrative, două etape principale: (1) faza de investigație de bază (până la comunicarea obiecțiunilor/raportului de investigație) și (2) faza de la comunicarea raportului până la adoptarea deciziei.

În cauza [FEG v Commission](#), Curtea reține că analiza termenului rezonabil trebuie să fie efectuată în ambele etape (pct. 37-39).

Această abordare complexă confirmă că obligația de a respecta un termen rezonabil nu se limitează la un moment procedural specific, ci vizează coerența și durata globală a întregului proces de investigație și de aplicare a normelor de concurență, de la primele măsuri de investigație până la controlul judiciar al deciziei.

II. Criteriile de apreciere a caracterului rezonabil al duratei

4. Absența unui test rigid sau unei liste de criterii exhaustive

Standardul termenului rezonabil se aplică în fiecare caz în parte, în dependență de **circumstanțele concrete ale fiecărei cauze**.

Caracterul rezonabil „al termenului asumat de adoptare a unui act trebuie să fie apreciat în funcție de ansamblul împrejurărilor proprii fiecărei cauze și în special de miza litigiului pentru persoana interesată, de complexitatea cauzei și de comportamentul părților implicate.”

(Cauza [Imballaggi Piemontesi Srl, C-588/24](#), pct. 64)

Lista criteriilor relevante menționată mai sus nu este exhaustivă și nu există o valoare temporală de referință prestabilită. Această abordare reflectă imposibilitatea evaluării duratei procedurilor concurențiale prin formule abstracte.

Astfel de abordare a fost confirmată de mai multe ori de către Curtea de Justiție:

„Lista criteriilor relevante nu este exhaustivă”, iar aprecierea caracterului rezonabil al termenului „nu necesită o examinare sistematică a împrejurărilor cauzei în raport cu fiecare criteriu atunci când durata procedurii apare ca fiind justificată în raport cu unul dintre acestea. Astfel, complexitatea cauzei sau un comportament dilatoriu al reclamantului poate fi reținut pentru a justifica un termen care este, la prima vedere, prea lung”

(Cauza [Limburgse Vinyl Maatschappij](#), C-238/99 P, pct. 188; Cauza [Der Grüne Punkt](#), C-385/07 P, pct. 182; Cauza [Sumitomo Metal Industries](#), C-403/04 P și C-405/04 P, pct. 117)

„În schimb, o perioadă de timp poate fi considerată mai lungă decât este rezonabil în lumina unui singur criteriu, în special atunci când aceasta rezultă din conduita autorităților competente. După caz, durata unei etape procedurale poate fi considerată rezonabilă încă de la început dacă aceasta pare a fi conformă cu durata medie necesară pentru soluționarea unui caz de același tip.”

“Conversely, the time taken may be regarded as longer than is reasonable in the light of just one criterion, in particular where its duration is the result of the conduct of the competent authorities. Where appropriate, the duration of a procedural stage may be regarded as reasonable from the outset if it appears to be consistent with the average time taken in handling a case of its type”

([Thyssen Stahl AG v Commission](#), C-194/99 P, pct. 156; [Limburgse Vinyl Maatschappij](#), C-238/99 P, pct. 188)

Aceasta înseamnă că instanța sau autoritatea nu trebuie să aplice mecanic fiecare criteriu, ci să identifice acele elemente care explică durata procedurii în contextul concret al cauzei. Dacă un singur criteriu — de exemplu, complexitatea excepțională a cauzei — furnizează o justificare suficientă, evaluarea poate fi oprită la acea etapă, fără a mai analiza ceilalți factori.

Această flexibilitate are, însă, o limită: ea nu poate deveni o *carte blanche* pentru autorități. Justificarea duratei trebuie să fie reală și concretă, întemeiată pe circumstanțele specifice ale cauzei, nu pe invocarea formală a unor factori generali precum complexitatea. Deși Curtea admite, în anumite situații, raportarea la durata medie a unor cauze similare, acest element are doar un rol orientativ și nu poate substitui analiza individuală. În toate cazurile, autoritatea trebuie să demonstreze că durata concretă a procedurii este efectiv justificată și că nu există perioade de inacțiune nejustificată.

5. Complexitatea cauzelor de concurență ca un factor important

Curtea a subliniat, în mod specific, că investigațiile de concurență implică „*in principiu, realizarea unei analize factuale și economice complexe*” ([Imballaggi Piemontesi](#), pct. 52; [Caronte & Tourist](#), pct. 48). Această caracteristică a procedurilor de concurență justifică, în sine, o marjă mai largă acordată autorităților în desfășurarea investigațiilor.

Complexitatea poate rezulta și din evoluția investigației: extinderea acesteia la noi întreprinderi sau comportamente, descoperirea de noi probe sau necesitatea corelării mai multor investigații paralele. Curtea a acceptat în mod explicit că aceste împrejurări pot justifica amânarea termenului de închidere a investigației, cu condiția ca decizia de amânare să fie motivată corespunzător ([Imballaggi Piemontesi](#), pct. 72-73).

6. Comportamentul autorității de concurență și lipsa de acțiune din partea ei

Comportamentul autorității de concurență — în special **existența unor perioade de inacțiune nejustificată** — poate constitui un factor determinant în aprecierea termenului rezonabil. Spre

deosebire de factorul de complexitate a cauzei, care poate justifica o anumită durată, o simplă inactivitate imputabilă autorității poate conduce la constatarea încălcării termenului rezonabil.

În cauza [Nederlandse Federatieve Vereniging \(FEG\)](#), Curtea a identificat o perioadă de inactivitate considerabilă între „scrisoarea de avertisment” din septembrie 1991 transmisă imediat după primirea plângerii de la reclamant și inspecțiile din decembrie 1994, considerând că „*această perioadă era excesivă și a fost rezultatul unei lipse de acțiuni imputabile Comisiei*” (pct. 40). Tribunalul a mai ajuns la concluzia că „*Comisia a depășit termenul care, în mod normal, ar fi fost necesar pentru adoptarea deciziei*”, în situația în care au trecut 23 luni între audierile părților și adoptarea deciziei (pct. 41).

Totuși, o simplă constatare a inactivității **nu este, prin ea însăși, suficientă pentru a anula decizia**. Astfel de consecință poate urma doar în cazurile în care depășirea termenului rezonabil a afectat dreptul părții la apărare (a se vedea secțiunea IV).

Autoritatea nu poate invoca dreptul de a-și stabili prioritățile pentru a justifica orice perioadă de inactivitate. Curtea a precizat că o autoritate națională de concurență „*nu este autorizată să perpetueze o stare de inacțiune*” în faza anterioară comunicării obiecțiunilor ([Caronte & Tourist](#), pct. 54, cu trimitere la cauza [Guérin automobiles](#), C-282/95 P, pct. 36).

7. Comportamentul întreprinderii investigate

Comportamentul întreprinderii investigate reprezintă, de asemenea, un criteriu relevant, prin prisma căruia poate fi evaluat caracterul rezonabil al duratei de investigație ([Limburgse Vinyl](#), pct. 187).

Prin urmare, strategiile de tergiversare sau obstrucționare a investigației sau lipsa de cooperare pot justifica o durată mai mare a procedurii.

8. Importanța cauzei pentru întreprindere

„*Importanța cauzei pentru persoana vizată*” poate fi tot un criteriu relevant pentru evaluarea duratei de investigație ([Limburgse Vinyl](#), pct. 187, 210). Respectiv, cu cât consecințele potențiale ale investigației ar putea fi mai grave pentru întreprindere — amenzi mai mari, efecte reputaționale, consecințe asupra structurii de piață — cu atât exigența de celeritate a procedurii este mai ridicată.

Odată ce întreprinderea este informată cu privire la obiecțiunile reținute împotriva sa (=constatate în raportul de investigație), ea se află într-o situație de incertitudine juridică și economică prelungită, care justifică un standard mai exigent de diligență din partea autorității.

9. Marja de discreție a autorităților în gestionarea investigațiilor

Autoritățile de concurență dispun de **o marjă largă de apreciere** în gestionarea investigațiilor, inclusiv în ceea ce privește ordinea și calendarul acestora. Această marjă este recunoscută explicit în jurisprudența Curții și confirmată în [Directiva ECN+ \(2019/1\)](#).

Curtea a reținut că:

„pentru a-și îndeplini în mod eficient obligația de a pune în aplicare dreptul Uniunii în materie de concurență, autoritățile naționale de concurență trebuie să fie în măsură să acorde grade de prioritate diferite plângerilor cu care sunt sesizate, dispunând, în acest scop, de o largă marjă de apreciere” (Cauza [Imballaggi Piemontesi](#), pct. 56; Cauza [Caronte & Tourist](#), pct. 57).

„Recunoașterea unei asemenea marje largi de apreciere se justifică și în raport cu Directiva 2019/1, al cărei articol 5 alineatele (1) și (2) prevede în esență că autoritățile naționale de concurență trebuie să dispună de resursele necesare pentru a le permite să desfășoare investigații în scopul aplicării articolelor 101 și 102 TFUE [...] și să adopte decizii privind în special încetarea unei încălcări a dispozițiilor menționate, precum și aplicarea de sancțiuni.” (Caronte & Tourist, pct. 58)

Prin urmare, resursele alocate autorităților de concurență reprezintă un factor relevant în evaluarea modului în care se exercită această marjă de discreție. Marja de apreciere de care dispune autoritatea, îi permite să amâne anumite etape ale investigației, chiar și *„în condițiile în care a stabilit deja existența elementelor esențiale ale încălcării invocate.”* (Caronte & Tourist, pct. 61).

„O astfel de posibilitate este conformă cu obiectivul ca autoritatea în cauză să fie în măsură să trateze în mod adecvat toate procedurile de constatare a încălcării cu care este sesizată. De asemenea, aceasta poate contribui la utilizarea eficientă a resurselor disponibile...”
(Caronte & Tourist, pct. 61).

Totuși, această marjă nu este nelimitată. Ea trebuie exercitată cu respectarea principiului termenului rezonabil și a dreptului la apărare. Autoritatea nu poate, invocând prioritizarea altor cauze, să mențină o investigație deschisă pe termen nedefinit fără a întreprinde acțiuni concrete. Curtea impune o interdicție de a *„perpetua o stare de inacțiune”*.

„Autoritățile naționale de concurență trebuie să poată, atunci când acest lucru se dovedește necesar pentru a fi în măsură să aplice sancțiuni efective și disuasive pentru încălcările dreptului Uniunii în domeniul concurenței, să amâne termenul de închidere a fazei de investigare din această procedură.

Totuși, o asemenea amânare a acestui termen de închidere nu ar trebui, în principiu, să aibă drept consecință o depășire a termenului rezonabil în care trebuie închisă această fază din procedura de constatare a încălcărilor.” ([Imballaggi Piemontesi](#), pct. 62-63)

*„În cazul în care complexitatea unei proceduri în materie de concurență poate justifica faptul că etapa preliminară a acesteia se întinde pe o perioadă lungă, **Comisia nu este totuși autorizată să perpetueze o stare de inacțiune în această etapă a procedurii** (Caronte & Tourist, pct. 54).*

Altfel spus, dreptul autorității de a prioritiza cazurile justifică o anumită distribuire în timp a resurselor autorității, dar nu poate constitui o justificare pentru perioade îndelungate de inactivitate nejustificată în investigații concrete.

III. Termenul rezonabil și alte mecanisme temporale în dreptul concurenței

10. Termenul rezonabil și termenele de prescripție

Legislația concurențială operează cu două noțiuni conexe dar distincte – termenul rezonabil și prescripția. Dacă termenul rezonabil reprezintă un standard flexibil evaluat contextual, termenele de prescripție îndeplinesc funcția unei **limite absolute**, care stabilește termenul maxim dincolo de care autoritatea nu mai poate aplica sancțiuni, indiferent de justificările invocate.

Dreptul UE stabilește două termene de prescripție pentru aplicarea sancțiunilor pentru încălcarea normelor de concurență (vezi art. 25 din [Regulamentul nr. 1/2003](#)):

3 ani - pentru încălcări procedurale (legate de solicitări de informații și efectuarea inspecțiilor), și **5 ani** - pentru încălcările materiale prevăzute în art. 101 și 102 TFUE.

Termenele respective pot fi întrerupte, dar cu respectarea regulii că termenul de prescripție expiră cel târziu în ziua în care o perioadă egală cu dublul termenului de prescripție s-a scurs fără să se fi aplicat o amendă sau penalități cu titlu cominatoriu - art. 25 alin. (5) din Regulamentul 1/2003) sau suspendate în condițiile prevăzute de același articol.

Termenul de prescripție se suspendă pe durata procedurilor judiciare pendente (art. 25 alin. (6) din Regulamentul 1/2003).

La nivel național, statele membre pot stabili propriile termene de prescripție, cu respectarea principiilor echivalenței și efectivității. În Republica Moldova sunt stabilite regulile similare celor din Regulamentul 1/2003 (art. 81 și 82 din [Legea concurenței nr. 183/2012](#)).

Prescripția limitează în mod obiectiv posibilitatea autorității de a aplica sancțiuni, în timp ce termenul rezonabil vizează modul în care această competență este exercitată.

Autoritatea de concurență poate acționa în termenul de prescripție și totuși să încalce principiul termenului rezonabil, dacă procedura a durat mai mult decât era justificat de circumstanțele cauzei. Curtea a subliniat explicit această distincție în cauza [Imballaggi Piemontesi](#), unde a tratat termenul rezonabil și prescripția ca mecanisme complementare dar autonome: amânarea termenului de închidere a fazei de investigare rămâne posibilă, dar „supusă limitei maxime a termenului de prescripție absolută” (pct. 78).

Curtea a examinat interacțiunea dintre prescripție și termenul rezonabil în Cauza [Ferriere Nord vs Commission](#) (C-31/23 P). În acea speță, recurenta a invocat faptul că, drept „urmare a suspendării prescripției în cursul procedurilor judiciare, procedura ar fi rămas deschisă la mai mult de 20 de ani de la încetarea comportamentului ilicit, și anume o durată mai mare decât „dublul dublului” termenului de prescripție obișnuit”.

Curtea a reținut că această durată excepțională se explică prin suspendarea prescripției pe durata procedurilor judiciare succesive și că legiuitorul UE nu a depășit marja sa de apreciere prin configurarea acestui regim (pct. 133-138). Astfel, chiar și o durată totală de peste douăzeci de ani poate fi conformă cu dreptul UE, dacă termenele de prescripție — inclusiv perioadele de suspendare — nu au fost depășite.

Totodată, trebuie de reținut că, cauza respectivă viza o situație cu totul specială, în care durata totală excepțională a rezultat din succesiunea a trei decizii ale Comisiei și a mai multor serii de proceduri judiciare, fiecare generând suspendarea termenului de prescripție.

Controlul caracterului „rezonabil” al duratei unei investigații desfășurate de autoritatea de concurență, chiar și în interiorul termenului de prescripție, rămâne o chestiune distinctă și nu poate fi substituit prin simpla constatare că termenul de prescripție nu a fost depășit.

11. Imposibilitatea depășirii termenelor de prescripție

Posibilitatea amânării termenului de investigare și, mai general, marja de apreciere a autorităților în gestionarea calendarului procedurilor sunt supuse unei limite absolute: **termenul de prescripție**. Curtea a precizat explicit că „*posibilitatea de a amâna termenul de închidere a procedurilor de constatare a încălcării [...] rămâne, în orice caz, supusă limitei maxime a termenului de prescripție absolută*” (Cauza [Imballaggi Piemontesi](#), pct. 78).

Aceasta înseamnă că, oricât de complexă ar fi cauza și oricât de justificate ar fi amânările succesive ale termenului de investigare, autoritatea nu poate continua procedura dincolo de termenul de prescripție aplicabil. Prescripția funcționează, astfel, ca un plafon absolut și inderogabil al duratei procedurii de sancționare, independent de orice considerente de oportunitate sau de eficacitate a investigației.

12. Compatibilitatea termenelor procedurale naționale cu dreptul UE

După cum a fost menționat mai sus, statele membre au dreptul să stabilească termene procedurale naționale distincte, inclusiv termene fixe. Cu toate acestea, stabilirea și aplicarea acestor termene trebuie să fie conforme cu dreptul UE. În cauza *Caronte & Tourist* (C-511/23) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CJ0511>, Curtea s-a pronunțat asupra unui termen italian de decădere de 90 de zile pentru deschiderea fazei contradictorii a investigației.

Curtea a reiterat că statele membre au competența de a stabili nu doar termenele generale de prescripție, ci și termene procedurale pentru anumite etape ale investigației (pct. 51). Cu toate acestea, astfel de termene trebuie să fie stabilite și aplicate cu respectarea dreptului UE, în special a următoarelor cerințe:

- Normele specifice naționale nu trebuie să aibă „ca efect compromiterea punerii în aplicare efective a articolelor 101 și 102 TFUE”. (pct. 46)
- „Pentru a stabili dacă un regim național privind termenele respectă un astfel de echilibru, trebuie să se ia în considerare în special durata termenului în cauză, precum și toate modalitățile de aplicare a acestuia” (pct. 47);
- „Trebuie de asemenea să se țină seama de specificitățile legate de cauzele care țin de dreptul concurenței și mai precis de împrejurarea că aceste cauze necesită, în principiu, realizarea unei analize factuale și economice complexe” (pct. 48).

Prin urmare, un termen procedural național fix poate fi compatibil cu dreptul UE dacă este suficient de lung pentru a permite o investigație adecvată și dacă este clar și previzibil.

IV. Consecințele încălcării termenului rezonabil

13. Principiul de bază: încălcarea termenului rezonabil nu duce la anularea automată a deciziei – decât dacă este afectat dreptul la apărare

Spre deosebire de prescripție — a cărei depășire atrage decăderea automată din dreptul de a sancționa — încălcarea termenului rezonabil nu afectează, în mod automat, validitatea deciziei adoptate. Această regulă este ferm consacrată în jurisprudența Curții de Justiție și reflectă echilibrul dintre dreptul la apărare al întreprinderilor și necesitatea asigurării eficacității normelor de concurență.

Curtea a stabilit:

„Încălcarea principiului respectării termenului rezonabil nu poate justifica anularea unei decizii adoptate în urma unei proceduri administrative întemeiate pe articolul 101 sau 102 TFUE decât dacă implică și o încălcare a dreptului la apărare al întreprinderii în cauză”

([Ferriere Nord](#), pct. 150; [Imballaggi Piemontesi](#), pct. 76)

Curtea efectiv spune că nu orice încălcare a termenului rezonabil implică, în mod automat, și o încălcare a dreptului la apărare.

Pentru a justifica anularea deciziei, este necesară îndeplinirea cumulativă a unei condiții suplimentare esențiale – durata excesivă a procedurii trebuie să fi afectat în mod concret exercitarea dreptului la apărare al întreprinderii:

*„Durata unei proceduri poate avea drept consecință anularea unei decizii atacate dacă sunt îndeplinite **cumulativ două condiții**, prima fiind să rezulte că durata respectivă a fost nerezonabilă, iar a doua fiind ca **depășirea termenului rezonabil să fi împiedicat exercitarea dreptului la apărare.**”*

([Ferriere Nord](#), pct. 151).

În Cauza [Baustahlgewebe GmbH v Commission](#), C-185/95 P, Curtea a statuat:

„În absența oricărui indiciu că durata procedurii a afectat în vreun fel rezultatul acesteia, acest motiv nu poate duce la anularea în întregime a hotărârii atacate.” (pct. 49)

Deși cauza [Baustahlgewebe](#) vizează durata excesivă a procedurii judiciare în fața Tribunalului, principiul care stă la baza acestei concluzii — că durata excesivă nu produce efecte asupra

validității procedurii în absența unei afectări concrete a dreptului la apărare — este aplicabil și procedurilor administrative de investigație. Curtea a confirmat explicit această regulă și în contextul procedurilor desfășurate de Comisie: chiar dacă durata procedurii administrative a fost excesivă, dacă dreptul la apărare nu a fost afectat, această depășire „**nu poate afecta validitatea procedurii administrative**” ([Nederlandse Federatieve Vereniging \(FEG\)](#), pct. 42).

14. Sarcina probei și standardul probatoriu

Sarcina de a demonstra afectarea dreptului la apărare revine întreprinderii, nu autorității de concurență. Curtea a confirmat această regulă în mai multe cauze:

În acest context, „*revine acestei întreprinderi sarcina de a demonstra corespunzător cerințelor legale că, din cauza duratei excesive a procedurii administrative, a întâmpinat dificultăți în a se apăra împotriva afirmațiilor autorității de concurență*” ([Imballaggi Piemontesi](#), pct. 76)

„*revine întreprinderii care susține că durata excesivă a procedurii administrative a afectat exercitarea dreptului la apărare să demonstreze corespunzător cerințelor legale că, drept urmare a duratei excesive menționate, aceasta a întâmpinat dificultăți în a combate susținerile Comisiei*” (Cauza [ArcelorMittal Luxembourg vs Commission](#), C-201/09 P și C-216/09 P, pct. 118)

Este absolut esențial ca durata investigației să nu împiedice „*stabilirea probelor menite să infirme existența unui comportament care ar putea atrage răspunderea întreprinderilor în cauză.*” (“*to ensure that the duration of that phase does not impede the establishment of evidence designed to refute the existence of conduct susceptible of rendering the undertakings concerned liable*”) ([Nederlandse Federatieve Vereniging \(FEG\)](#), pct. 50)

15. Necesitatea de a demonstra afectarea reală a posibilităților de a colecta probe

O simplă posibilitate ca durata procedurii să fi afectat apărarea nu este suficientă; este necesară demonstrarea unei afectări reale și concrete.

Nu este suficient ca întreprinderea să se confrunte cu dificultăți în colectarea probelor din cauza depășirii termenului rezonabil – aceasta trebuie să identifice în mod concret și precis care probe au dispărut sau nu mai pot fi colectate (de exemplu, ce documente nu mai pot fi reconstituite sau ce martori nu mai sunt disponibili) și să explice cum absența acestor elemente afectează în mod real pregătirea apărării sale.

În Cauza [Nederlandse Federatieve Vereniging](#) Curtea a respins argumentele reclamantei privind afectarea dreptului la apărare, reținând că acestea erau „*abstracte și imprecise*” (pct. 56).

Asociația FEZ invocase că anumite persoane implicate nu mai erau disponibile pentru furnizarea informațiilor, însă nu a specificat identitatea acestora, data plecării lor, natura informațiilor relevante care ar fi putut fi obținute de la persoanele respective sau motivele pentru care acestea nu puteau fi contactate (pct. 57-58). Prin urmare, Curtea a respins argumentul potrivit căruia durata investigației ar fi afectat dreptul la apărare al întreprinderii.

16. Obligația de diligență a întreprinderii în conservarea probelor

Jurisprudența Curții impune întreprinderilor, în anumite situații, și o **obligație suplimentară de diligență** în gestionarea și păstrarea propriilor probe pe durata procedurii de investigare.

În Cauza [ArcelorMittal](#) (C-201/09 P și C-216/09 P), Curtea a confirmat sarcina generală a întreprinderii de a demonstra că durata excesivă a procedurii administrative a afectat exercitarea dreptului la apărare și că, „*drept urmare a duratei excesive menționate, aceasta a întâmpinat dificultăți în a combate susținerile Comisiei*” (pct. 118).

În cauza respectivă, Comisia a adoptat în 1994 decizia inițială privind mai multe întreprinderi implicate într-o serie de acorduri anticoncurențiale și practici concertate. Decizia a fost contestată: Tribunalul a respins acțiunea în 1999, însă, în 2003, Curtea de Justiție a anulat atât decizia inițială a Comisiei, cât și hotărârea Tribunalului în ceea ce privește întreprinderea ARBED, pentru încălcarea dreptului la apărare. Comisia a decis să inițieze o nouă procedură referitoare la comportamentele anticoncurențiale care au făcut obiectul deciziei inițiale și a adoptat o nouă decizie în privința acestei întreprinderi în 2006 (la peste 12 ani de la decizia inițială). Ulterior, întreprinderea în cauză a invocat lipsa unor probe necesare pentru apărarea sa.

În aceste circumstanțe, Curtea a indicat că întreprinderea „*era destinatarul deciziei inițiale și avea calitatea de parte în cadrul primei proceduri desfășurate la Tribunal și la Curte. Or, astfel cum arată în mod întemeiat Comisia, aceste împrejurări trebuie să determine orice societate diligență să păstreze documentele necesare pentru apărarea sa.*” (pct. 120)

„În consecință, o întreprindere care se află în situația ARBED trebuie să prezinte în mod detaliat, dacă nu chiar probele dispărute, cel puțin incidentele, evenimentele sau împrejurările care au împiedicat- o în perioada vizată să se conformeze obligației de diligență și care au determinat pretinsa dispariție a probelor pe care le amintește.

Astfel, numai prin examinarea unor astfel de indicații specifice, Tribunalul și Curtea pot aprecia dacă întreprinderea a demonstrat corespunzător cerințelor legale că a întâmpinat dificultățile invocate în apărare pentru a combate susținerile Comisiei ca urmare a unei durate excesive a procedurii administrative sau dacă, dimpotrivă, dificultățile respective rezultă dintr-o nerespectare a obligațiilor sale de diligență.”
(ArcelorMittal, C- 201/09 P și C- 216/09 P, pct. 121-122)

Cu alte cuvinte, întreprinderea care cunoaște că autoritatea de concurență desfășoară o procedură în care este vizată trebuie să demonstreze că a acționat cu diligența necesară pentru a asigura integritatea probelor pe care s-ar putea baza în apărarea sa. Obligația de diligență în păstrarea documentelor era cu atât mai justificată cu cât ARBED participase activ la procedurile judiciare timp de aproape un deceniu (1994-2003), știind că este vizată de o procedură de sancționare și că aceasta putea fi reluată.

17. Remedii alternative: reducerea amenzii și acțiunea în despăgubire

Chiar dacă nu sunt întrunite toate condițiile necesare pentru anularea deciziei, întreprinderea dispune de alte remedii în cazul depășirii termenului rezonabil. Jurisprudența Curții recunoaște, în acest sens, două remedii de bază, alternative sau complementare:

- **Reducerea amenzii** – instanța, chiar dacă menține validitatea deciziei, poate interveni asupra cuantumului sancțiunii.

În cauza [Baustahlgewebe](#) (C-185/95 P), Curtea a constatat o durată excesivă a procedurii în fața Tribunalului, unde cauza se examina timp de aproximativ 5 ani și 6 luni, și a redus cuantumul amenzii de la 3 mln. de ECU la 2,95 mln. ECU (adică o reducere de 50 mii de ECU), în loc să anuleze hotărârea și să trimită cauza spre rejudecare — o soluție motivată de „economia procedurii”.

Reducerea amenzii în faza administrativă este o posibilitate pe care autoritatea de concurență o poate exercita din proprie inițiativă, atunci când recunoaște că durata procedurii a fost excesivă și că o parte din responsabilitate îi revine. În cauza [Nederlandse Federatieve Vereniging](#), Curtea a menționat că însăși Comisia Europeană a redus cuantumul amenzii în procedura administrativă, după ce a constatat o durată excesivă a investigației.

Totodată, Curtea a respins solicitarea reclamanților de a reduce în continuare cuantumul amenzii. Cu toate acestea, Curtea de Justiție a confirmat că reducerea operată de Comisie a fost întemeiată pe durata excesivă a investigației. În aceste împrejurări, Curtea a spus că „Reclamanții nu au prezentat nicio probă care să demonstreze de ce Curtea, în exercitarea competenței sale de fond, ar trebui să ia în considerare acordarea unei reduceri suplimentare a

cuantumului amenzii. Prin urmare, nu există niciun motiv pentru a admite cererea reclamanților în această privință.” (pct. 219)

- **Acțiunea în despăgubire** – constituie un remediu alternativ, aplicabil atunci când durata excesivă a procedurii cauzează un prejudiciu cuantificabil, fără a justifica anularea deciziei.

În Hotărârea [Ferriere Nord](#), Curtea a menționat în mod expres că, în cazul încălcării termenului rezonabil, dar în absența unei încălcări a dreptului la apărare, întreprinderile pot introduce o *acțiune în despăgubire în fața instanțelor Uniunii* (pct. 137).

Dreptul la despăgubiri rezultă din prevederile generale ale art. 340 alin. 2 TFUE: „În materie de răspundere extracontractuală, Uniunea este obligată să repare, în conformitate cu principiile generale comune ordinilor juridice ale statelor membre, prejudiciile cauzate de instituțiile sale sau de agenții săi în exercițiul funcțiilor lor.” (acest principiu în situațiile de depășire a termenului rezonabil, a fost confirmat, de ex., în Cauza [Groupe Gascogne SA vs Commission](#), C-58/12 P, pct. 82).

V. Concluzii generale

Jurisprudența CJUE analizată, referitoare la principiul respectării unui termen rezonabil în investigarea și examinarea cauzelor de concurență, conturează un model de echilibru între două valori fundamentale ale dreptului UE al concurenței: pe de o parte, aplicarea efectivă a normelor de concurență și necesitatea de a asigura efectul disuasiv al acestora, iar pe de altă parte, garantarea unui proces echitabil și a drepturilor de apărare ale întreprinderilor.

Acest echilibru se manifestă în mai multe reguli structurale:

- Termenul rezonabil este un principiu general, nu un termen fix, tocmai pentru a permite adaptarea la complexitatea variabilă a cauzelor de concurență.
- Depășirea termenului rezonabil nu atrage automat anularea deciziei, ci necesită dovada afectării dreptului la apărare, pentru a nu crea un mecanism de evitare a răspunderii.
- Autoritățile dispun de o marjă de apreciere substanțială, dar nu nelimitată, în gestionarea investigațiilor; exercitarea acestei marje trebuie să fie supusă controlului judiciar și, în orice caz, nu poate conduce la depășirea termenelor de prescripție.
- În cazurile în care încălcarea termenului rezonabil nu duce la anularea deciziei, întreprinderile afectate pot solicita, în anumite condiții, reducerea cuantumului amenzii și/sau repararea prejudiciilor cauzate de durata excesivă a procedurilor administrative sau judiciare.