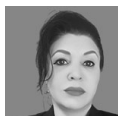


## I. EDITORIAL

# SISTEME DE CLEMENTĂ ÎN DREPTUL EUROPEAN AL CONCURENȚEI



*Lect. univ. dr. Georgeta CREȚU*  
*Facultatea de Drept și Științe Administrative,*  
*Universitatea „Stefan cel Mare” din Suceava*

### Abstract

*According to the Explanatory Dictionary of the Romanian Language, competition is an essential feature of the market economy, reflecting rivalry, the dispute between economic agents to produce and sell similar or substitutable goods and services under the most advantageous conditions for them, or competition, rivalry in a field of activity. Obviously, this is not the only attempt to define the term, so we find other explanations in the doctrine, such as: rivalry between industrialists, merchants, countries, monopolies, etc. to corner the market, sell products and customers in order to obtain the greatest possible gains; Rivalry in a field of activity; or competing with another, fighting to corner the market, to oust rivals; merchant or producer fighting to out-earn rivals (term derived from fr. Concurrent); or commercial rivalry, the dispute between industrialists or traders to corner the market, the clientele, to obtain the highest profits.*

*The economic development of each Community country, of the European Union as a whole, is inconceivable without maintaining a functioning competitive environment, a fundamental requirement in a market economy. In fact, competition is considered to be the most important cause of economic and scientific progress.*

**Keywords:** *leniency, competition, firm, agreements, systems, interest.*

### I. Introducere

Concurența desemnează relațiile dintre toți cei care acționează pe aceeași piață pentru realizarea propriilor interese în condițiile de libertate economică; ea este o realitate, o luptă dusă cu mijloace economice (cantitate, calitate, preț) și extraeconomice (spionaj industrial, acțiuni de sabotaj, politici de dumping), o confruntare

dintre agenții economici în vederea realizării unor condiții mai bune de producție, desfacere, de efectuare a operațiunilor bănești sau a altor activități economice, pentru obținerea de cât mai multe avantaje<sup>1</sup>.

Teoria economică a concurenței identifică următoarele tipuri de concurență: *perfectă și imperfectă* (monopolul, oligopolul, concurența monopolistică); *directă*, atunci când actorii pieței aflați în competiție se adresează aceleiași nevoi, cu produse similare sau identice, *indirectă* atunci când se oferă bunuri diferite pentru satisfacerea acelorași nevoi, loială (corectă), când sunt utilizate corect instrumentele luptei de concurență, neloială, atunci când sunt utilizate mijloace incorecte pentru acapararea pieței. Cu timpul, concurența a dobândit statutul de cel mai important *principiu organizațional al economiei de piață*. Acest rol îl poate îndeplini doar concurența perfectă, care se definește ca fiind acel mediu în care mai multe firme mai mici se concurează oferind un singur produs și nici o firmă nu poate influența prețurile și condițiile de comercializare. *Concurența imperfectă* (monopolul, oligopolul) apare, în această concepție, ca o barieră în calea accesului pe piață. Concurența perfectă ordonează folosirea optimă a resurselor, pe când monopolul este generatorul ineficienței

## II. Politica concurențială a Uniunii Europene

Politicele în domeniul concurenței permit dezvoltarea unui cadru regulamentar în care guvernele pot menține și stimula concurența măbind performanțele economice. O politică în domeniul concurenței devine absolut necesară pentru ca agenții economici privați și autoritățile publice pot avea comportamente care să deterioreze mediul concurențial din mai multe motive utilizând variate mecanisme și măsuri. Politica de concurență se referă la anumite legi și acțiuni întreprinse și impuse de guverne sau de către comunitate, în ansamblul său, pentru eliminarea sau descurajarea practicilor comerciale restrictive practicate de anumiți participanți pe piață: carteluri, monopoluri, bariere non-tarifare etc., care ar avea ca efect prevenirea, restrângerea sau distorsionarea concurenței. Politica de concurență are ca scop punerea în practică a unui sistem ce permite o concurență fără distorsiuni în interiorul unui spațiu economic. În cadrul teoriei economice liberale, politica de concurență urmărește să realizeze piețe cu o concurență perfectă și să prevină formarea monopolurilor și oligopolurilor care își impun prețurile în detrimentul consumatorilor<sup>2</sup>. Mijloacele cu care operează politica în domeniul concurenței pot avea, la prima vedere, un rol negativ deoarece sunt concepute să îngreudească și să stopeze anumite acțiuni, să limiteze folosirea unor practici care ar avea consecințe negative asupra consumului.

<sup>1</sup> Gh. Gheorghiu, M. Niță (2020), *Dreptul concurenței*, Ed. Universul Juridic, București, p. 12.

<sup>2</sup> I. Didea (2014), *Dreptul european al concurenței*, Ed. Universul Juridic, București, p. 217.

Politica de concurență urmărește asigurarea cadrului necesar manifestării unei *concurențe loiale*, adică a unei concurențe care are loc în condițiile respectării de către agenții economici a normelor și mijloacelor considerate corecte și recunoscute ca atare prin reglementările în vigoare din fiecare stat și la nivel comunitar. Când concurența este *neloială* (utilizează mijloace și practici interzise de reglementările în vigoare) se ajunge la o distorsionare și o abatere a acesteia de la scopul său prin favorizarea unor agenți economici în defavoarea altora. Politica în domeniul concurenței urmărește realizarea următoarelor *obiective*: a) creșterea bunăstării consumatorilor prin îmbunătățirea performanțelor economice; b) protecția consumatorilor, adică apărarea acestora de tendințele marilor companii de a acapara piețele și a stabili prețuri de monopol; c) stoparea redistribuirii veniturilor în favoarea monopolurilor și cartelurilor; d) protejarea firmelor mici și mijlocii; e) integrarea piețelor naționale ale statelor într-o piață unică a comunității europene<sup>3</sup>.

Procesul de integrare economică europeană a fost însoțit în permanență de promovarea unei politici comune în domeniul concurenței. Până în prezent, această politică adoptată de Uniunea Europeană se constituie într-o condiție necesară pentru existența pieței interne unice care asigură libera circulație a bunurilor, serviciilor, capitalurilor și forței de muncă. De altfel, se apreciază că, în cadrul Uniunii Europene, principalul beneficiar al unei politici a liberei concurențe este cetățeanul în calitate sa de: consumator, participant pe piața muncii și de acționar (agent economic). Politica de concurență promovată de Uniunea Europeană pornește de la concepția că piața cu concurență perfectă și pură este cea mai în măsură să asigure bunăstarea generală<sup>4</sup>. De aceea, *politica de concurență vizează limitarea, controlarea chiar interzicerea comportamentelor întreprinderilor care aduc atingere concurenței perfecte*. Proiectul de integrare economică și politică în domeniul concurenței au devenit procese interdependente în complicatul proces de integrare europeană. Politica în domeniul concurenței este un însoțitor esențial al pieței interne unice care se bazează pe mecanisme noi impuse de necesitatea armonizării politicilor economice ale țărilor comunitare și de înlăturare a barierelor impuse de practicile restrictive, monopoluri, achiziții și fuziuni, ajutoare de stat în calea liberalizării fluxurilor economice. Este motivul pentru care politica în domeniul concurenței interzice practici cum ar fi: acordarea de ajutoare publice care creează distorsiuni în relațiile de concurență între agenții economici; stabilirea prețurilor prin înțelegeri prealabile între producători și furnizori; crearea de carteluri care să-și împartă piața; abuzul de poziție dominantă pe piață; realizarea de fuziuni care distorsionează libera concurență<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> V. Iancu (2009), *Dreptul concurenței comerciale*, Ed. Sitech, Craiova, p. 82.

<sup>4</sup> A. Cotuțiu, G.V. Sabău (2008), *Drept român și comunitar al concurenței*, Ed. C. H. Beck, București, p. 134.

<sup>5</sup> I. Didea (2014), *op. cit.*, p. 220.

### III. Obiective ale politicii de concurență în Uniunea Europeană

Dispozițiile privind politicile comunitare din domeniul concurenței s-au concretizat în anumite obiective cuprinse în Tratatul de la Roma (articolele 85-94) și Tratatul de la Maastricht (articolele 81-89) și anume: practicile comerciale restrictive; abuzul de putere (poziție) dominantă; achizițiile și fuziunile; ajutoarele de stat; politica cu privire la sectorul de stat.

a) *Practicile comerciale restrictive*. În art. 85 din Tratatul de la Roma se găsesc prevederi care interzic practicile restrictive care sunt considerate incompatibile cu principiile pieței unice și anume: fixarea prețurilor de vânzare sau de cumpărare sau a unor condiții de comercializare; înțelegeri care au ca scop limitarea sau controlul producției, al piețelor de desfacere sau surselor de aprovizionare; încheierea de contracte condiționate de acceptarea de către parteneri a unor obligații suplimentare care nu au legătură cu tranzacțiile respective<sup>6</sup>.

b) *Abuzul de putere dominantă* este soluționat pe baza prevederilor Art.86 din Tratatul de la Roma. Poziția dominantă sau puterea de piață este puterea unei întreprinderi utilizată pentru a constitui un obstacol în menținerea unei concurențe efective. Se apreciază că nu locul ocupat într-un sector de activitate este pus în discuție, ci doar faptul de a obține un avantaj excesiv din această poziție este criticat. Pentru a determina dacă o întreprindere este sau nu într-o poziție dominantă, se judeca în primul rând cota de piață deținută (care trebuia să fie mai mare de 50%). Noțiunea de „abuz” trebuie înțeleasă în sensul că nu poziția dominantă a unei firme este interzisă, ci numai practicile interzise ale unei firme cu poziție dominantă, adică: practicarea unor prețuri excesive sau a unor prețuri de ruinare; refuzul de a trata cu anumiți beneficiari, impunerea unor contracte inechitabile; limitarea producției, a distribuției sau dezvoltării tehnologice etc.<sup>7</sup>. Folosirea, în mod abuziv, a unei poziții dominante constituie o formă de manifestare a practicilor anticoncurențiale alături de înțelegeri, decizii și practici concertate. Aproape toate legile concurenței au unele prevederi referitoare la abuzul de poziție dominantă. Majoritatea legilor europene, inclusiv cea a Uniunii Europene, conțin o prevedere expresă care interzice abuzul de poziție dominantă. Totuși, acestea includ rareori o definiție a ceea ce înseamnă abuzul de poziție dominantă, însă multe dintre ele enumeră exemple de comportamente care pot fi considerate ilegale. Legea nr. 21/1996 nu definește în mod sistematizat și complet noțiunea de abuz de poziție dominantă, limitându-se ca, pe calea descrierii, în art. 6 să arate că „este interzisă folosirea în mod abuziv a unei poziții dominante deținute de către unul sau mai mulți agenți economici pe piața românească ori pe o parte substan-

<sup>6</sup> M.C. Dobrilă (2019), *Dreptul european al afacerilor. Principii, politici, piața unică, libertăți, drept european al contractelor*, Ed. Universul Juridic, București, p. 225.

<sup>7</sup> *Idem*, p. 332.

țială a acesteia, prin recurgerea la fapte anticoncurențiale care au ca obiect sau pot avea ca efect afectarea activității economice ori prejudicierea consumatorilor”<sup>8</sup>.

c) *Mecanismul achizițiilor și fuziunilor*. Finalizarea procesului de realizare a Pieței Unice a produs mutații importante în planul concurenței, fapt ce a impus realizarea unui control strict al achizițiilor și fuziunilor, care nu a fost prevăzut în Tratatul de la Roma, din două motive: Tratatul, de la Roma reprezintă un document cadru care necesita o legislație suplimentară (complementară) pentru punerea în aplicare a principiilor conținute și Tratatul, de la Roma se baza pe ideea de expansiune economică a CEE, fapt ce necesita o largă concentrare a forței economice. Pe măsură ce devenea evident riscul dominării piețelor de către marile concerne, atitudinea instituțiilor europene s-a modificat, Consiliul însărcinând Comisia Europeană să pregătească proiectul *Regulamentului în materie de achiziții și fuziuni*, aprobat în anul 1989 și operabil din 1990<sup>9</sup>.

d) *Politica în domeniul ajutoarelor de stat*. Pe măsură ce barierele fizice, reglementare și fiscale din calea comerțului internațional au fost înlăturate, subvenționarea anumitor sectoare a rămas unul din puținele instrumente care duc la imperfectarea liberei concurențe și la fragmentarea piețelor. Subvențiile guvernamentale acordate fie companiilor de stat, fie celor private sunt de regulă interzise dacă afectează sau amenință să afecteze concurența. Unele categorii de ajutoare sunt scutite de control: ajutoarele speciale acordate în cazul dezastrelor naturale, ajutoarele pentru regiunile afectate de criza economică și cele pentru promovarea unor activități economice noi. Politica referitoare la ajutoarele de stat este complexă, ajutoarele de stat având și efecte pozitive în anumite condiții pentru că ele pot conduce la adâncirea integrării și la reducerea disparităților economice și regionale în cadrul UE<sup>10</sup>.

#### IV. Sisteme comunitare de clemență. Politicile de clemență

Programele de clemență au apărut relativ târziu pe eșichierul economico-financiar și reprezintă o nouă orientare în cadrul politicilor de concurență, care sunt orientate spre descoperirea și anihilarea practicilor anticoncurențiale<sup>11</sup>. Programele de clemență au apărut pentru prima dată în SUA și ulterior au fost adoptate în numeroase sisteme de drept, inclusiv în sistemul nostru de drept. Ele au fost concepute pentru a destructura cele mai nocive antante secrete, cartelurile *hardcore*

<sup>8</sup> C. Ignătescu (2019), *Abuzul de drept*, Ed. Lumen, Iași, p. 92.

<sup>9</sup> Gh. Gheorghiu, M. Niță (2020), *op. cit.*, p. 116.

<sup>10</sup> I. Didea (2014), *op. cit.*, p. 208.

<sup>11</sup> Trebuie specificat faptul că apariția programelor de clemență s-a întemeiat pe o premisă unanim acceptată, prezentată în Comunicarea Comisiei privitoare la imunitatea la amendă și la reducerea mărimii acestora în afacerile referitoare la antante, din 2006: cartelurile secrete limitează artificial concurența.

și vizează instabilitatea structurală. Membrii unui astfel de cartel au posibilitatea să devieze de la strategia comună, prin scăderea prețului produselor, prin mărirea cantității acestora sau în orice alt mod care i-ar permite să câștige mai mult decât profitul de cartel. O asemenea conduită este însă deosebit de riscantă în ipoteza în care este detectată de parteneri, mai cu seamă când întreprinderile implicate în jocul anticoncurențial sunt puternice iar cartelul este dotat cu așa-zisele „legi interne” stricte. Măsurile de retorsiune pot să-i fie fatale întreprinderii infidele și, în plus, pot atrage atenția autorităților de concurență și conduce la aplicarea sancțiunilor legale<sup>12</sup>.

Exact în acest moment dramatic din viața unei antante intervin programele de clemență cu rolul lor ambivalent: armă imbatabilă care mărește vulnerabilitatea cartelurilor și-l poate destructura chiar și pe cel mai compact dintre ele, dar și soluție gratuită de ieșire din cartel, însă numai pentru primul „jucător” care-i livrează autorităților pe toți ceilalți. Calificate metaforic ca „politique de la carotte et du bâton”, din punct de vedere tehnic sistemele de clemență în vigoare în diferite legislații se prezintă ca veritabile regulamente de organizare a unor curse contra cronometru, în cadrul cărora foștii parteneri de cartel se întrec pentru a transmite organelor de poliție a pieței cele mai pertinente informații cu privire tocmai la comportamentele anticoncurențiale la care au participat<sup>13</sup>.

Politica de clemență este un tratament favorabil acordat de Consiliul Concurenței întreprinderilor implicate într-o practică anticoncurențială (înțelegere sau practică concertată), care cooperează cu autoritatea de concurență în vederea descoperirii practicii respective. Începând cu anul 2009, politica de clemență se aplică și înțelegerilor verticale foarte grave, cum sunt cele referitoare la: fixarea prețurilor și împărțirea piețelor care conduce la protecție teritorială absolută. Precizăm că, întreprinderile care apelează la politica de clemență pot beneficia de: imunitate la amendă (amendă zero) și reducerea amenzii. Agenții economici care doresc să beneficieze de politica de clemență trebuie: să depună o declarație detaliată privind modul de organizare și funcționare a presupusei înțelegeri; să furnizeze orice probe referitoare la presupusa înțelegere; să coopereze în mod real, total, continuu și prompt cu Consiliul Concurenței; să nu dezvăluie intenția de a apela la clemență decât în fața altor autorități de concurență; la solicitarea Consiliului Concurenței, să înceteze implicarea în presupusa înțelegere.

O cercetare a programelor de clemență și a efectelor acestora ne relevă că principiul în temeiul cărora funcționează este acela al stimulării interesului individual al participanților la cartel de a abandona jocul anticoncurențial, în dauna

---

<sup>12</sup> J. Philippe, A. Guyon, I. Gurov, *Les cartels internationaux*, în (dir.) G. Canivet, *La modernisation du droit de la concurrence*, L.G.D.J., 2006, pp. 215-218.

<sup>13</sup> F. Lévêque, *L'efficacité multiforme des programmes de clémence*, în *Concurrences. Revue des droits de la concurrence*, nr. 4/2006, p. 30.

interesului colectiv de a menține cartelul<sup>14</sup>. Succesul excepțional pe care l-au înregistrat, mai ales după ce s-au operat modificări semnificative și în modelul american și în cel comunitar, se datorează unui set de reguli care au conferit forță și rigoare acestui principiu<sup>15</sup>.

Menționăm că, potrivit Consiliului Concurenței din România, înțelegerile anticoncurențiale sunt înțelegeri între două sau mai multe întreprinderi concurente sau neconcurente care au ca rezultat denaturarea concurenței. Cele mai grave forme de înțelegeri anticoncurențiale sunt înțelegerile de tip cartel (înțelegeri secrete între concurenți) care vizează stabilirea prețurilor și/sau împărțirea piețelor.

Efectele negative ale înțelegerilor anticoncurențiale sunt: limitarea artificială a concurenței; creșterea prețurilor; evitarea constrângerilor care generează inovație (ex. dezvoltarea unui produs sau introducerea unor metode de producție mai eficiente) și restrângerea oportunităților de angajare.

Legiuitorul a stabilit sancțiuni pentru întreprinderile implicate într-o înțelegere anticoncurențială. Astfel, în urma unei investigații referitoare la o posibilă înțelegere anticoncurențială, se pot aplica următoarele sancțiuni:

- contravenționale – amenzi de până la 10% din cifra de afaceri totală, realizată de întreprinderile implicate, în anul financiar anterior sancționării;
- penale – închisoare de la 6 luni la 5 ani sau amendă și interzicerea unor drepturi pentru conceperea sau organizarea, cu intenție, a practicilor anticoncurențiale interzise de art. 5 din legea concurenței, săvârșită de persoane care exercită funcția de administrator, reprezentant legal ori care exercită în orice alt mod funcții de conducere într-o întreprindere.

Începând cu anul 2019, politica de clemență se aplică tuturor înțelegerilor anticoncurențiale. Consiliul Concurenței a publicat două Ghiduri destinate conformării cu legislația din domeniul concurenței care cuprind informații utile în vederea evitării încălcării legii. Acestea se adresează întreprinderilor, angajaților acestora, precum și asociațiilor de întreprinderi și cuprind informații privind principalele fapte interzise de reglementările din domeniul concurenței, dar și exemple practice inspirate atât din practica Consiliului Concurenței, cât și a altor autorități de concurență, inclusiv Comisia Europeană<sup>16</sup>.

Facem precizarea că, majoritatea sistemelor de drept contemporane includ programe de clemență, cu obiectivul asumat de a mina din interior cartelurile, prin stimularea tendințelor centrifuge naturale ale întreprinderilor membre. Între aceste programe există deosebiri: unele privitoare la condițiile acordării clemenței, altele – la avantajele oferite denunțătorilor sau la procedurile aplicabile. Unele programe sunt mai eficiente, altele mai puțin. Aceste diferențe, firești și explicabile prin

<sup>14</sup> F. Lévêque (2006), *op. cit.*, p. 34.

<sup>15</sup> V. și J. Philippe, A. Guyon, I. Gurov (2006), *op. cit.*, pp. 218-222.

<sup>16</sup> A se consulta informații suplimentare pe <http://www.consiliulconcurenței.ro/> <http://www.clementa.ro/>.

diversitatea spațiilor naționale și juridice în care au fost concepute, constituie însă o constantă sursă de slăbiciune pentru fiecare dintre ele, pentru simplul motiv că cele mai pernicioase carteli actuale au dimensiuni transnaționale și nu mai pot fi tratate cu metode domestice. În acest context, modelul comunitar constituie o originală tentativă de realizare a unui megasistem de clemență, aplicabil unitar pe piața intracomunitară. Însă el continuă să coexiste cu sistemele instituite de statele membre ale Uniunii Europene și intră adeseori în coliziune cu alte sisteme, în special cu cel american.

Din punct de vedere legislativ, evidențiem Regulamentul 1/2003, referitor la aplicarea regulilor de concurență prevăzute în articolele 81 și 82 din Tratatul CE<sup>17</sup>, nu conține nici o prevedere referitoare la regulile programului de clemență. De fapt, sistemul european de clemență a fost conturat printr-un alt document comunitar, în 1996, anume Comunicarea Comisiei privind neaplicarea amenzilor sau reducerea cuantumului acestora în afacerile referitoare la antante<sup>18</sup>. Acest sistem, care obliga întreprinderile denunțatoare să dea declarații scrise și era echivoc în privința condițiilor și limitelor exonerărilor, a avut puțin succes. De aceea Comisia a creat un alt mecanism, printr-o comunicare din 2002<sup>19</sup>. Acum se distingea clar între regimul imunității și cel al reducerii cuantumului amenzilor, erau introduse reguli care măreau nivelul de transparență și de confidențialitate, dar erau conservate și unele prejudecăți care afectau eficacitatea programului<sup>20</sup>. De aceea a fost elaborat un altul, prin Comunicarea Comisiei referitoare la imunitatea la amenzi și la reducerea acestora în afacerile privitoare la antante din 2006<sup>21</sup>. Sistemul comunitar de clemență așa cum este structurat în prezent vizează cele două modalități în care pot fi recompensate întreprinderile care colaborează cu autoritatea de concurență – imunitatea totală și imunitatea parțială la amendă – și conține reguli precise de procedură care-i conferă transparență și siguranță.

Cele mai multe dintre autoritățile de concurență ale statelor membre ale Uniunii Europene și-au reamenajat mecanismele de clemență, potrivit angajamentelor asumate cu ocazia elaborării Programului Model al REC. Comunicarea din 2006 a Comisiei, referitoare la imunitatea la amenzi și la reducerea acestora a devenit astfel standardul european în ceea ce privește sistemele de clemență. Este însă vorba, pe de o parte, de un standard minimal, dat fiind că autorităților naționale de concurență li s-a recunoscut îndreptățirea de a-și stabili și reguli proprii, specifice, pe care le consideră necesare din rațiuni de eficacitate. Pe de altă parte, adeseori, acest standard implică și reguli de *soft law*, în condițiile în care armonizarea a trebuit să fie operată în medii juridice diferite și multe dintre autoritățile

<sup>17</sup> JO L. din 1 ianuarie 2003.

<sup>18</sup> JO C. 207 din 18 iulie 1996.

<sup>19</sup> JO C. 45 din 19 februarie 2002.

<sup>20</sup> Până la adoptarea sistemului din 2006, în mai puțin de patru ani, au fost descoperite 80 de carteli, Comisia a primit 167 de cereri de clemență și a acordat 51 de imunități totale.

<sup>21</sup> JO C 298 din 8 decembrie 2006.



de concurență au competențe limitate în ceea ce privește reformarea legislativă a programelor de clemență. Cum statele membre ale Uniunii Europene dispun de prevederi legale diferite în privința regimului sancționator aplicabil acestora și cum autoritățile naționale de concurență nu au, cel mai adesea, atribuții legislative, programul s-a limitat numai să constate că ar fi oportun să se ofere un anumit nivel de protecție personalului întreprinderilor care colaborează în cadrul procedurilor de clemență.

Aducem spre exemplificare sistemul german, unde *Bundeskartellamt* este autoritatea de concurență germană și care a elaborat un nou program de clemență prin Comunicarea nr. 9/2006, privitoare la imunitatea la amenzi și la reducerea mărimii acestora în afacerile privind cartelurile<sup>22</sup>. Exonerarea totală poate fi acordată întreprinderii care, cea dintâi, dezvăluie antanta, înainte ca ancheta să fi fost inițiată, permițând obținerea unui ordin de percheziție sau, după deschiderea investigației, întreprinderii care, prima, oferă suficiente probe pentru a se putea constata existența cartelului. Operatorul denunțator trebuie apoi „să mențină o cooperare permanentă și totală de-a lungul întregii proceduri”. În toate situațiile, clemența este acordată doar dacă întreprinderea: nu a jucat un rol decisiv în organizarea antantei și nu a constrâns alte întreprinderi să participe la antantă.

De pildă, în sistemul britanic, programul britanic<sup>23</sup>, revizuit la 11 decembrie 2008, prezintă numeroase analogii cu sistemul comunitar, precum procedura orală sau marcatorii, dar și cu cel american. În mod deosebit trebuie subliniat caracterul său incitativ, dar și previzibilitatea și securitatea pe care le oferă întreprinderilor atrase în jocul colaborării. Prima întreprindere care dezvăluie un cartel înaintea începerii oricărei investigații beneficiază *automat* de imunitate totală (imunitate de tip A). Dacă însă în momentul denunțului ancheta fusese deja demarată, întreprinderea *va putea* numai să beneficieze de clemența totală (imunitate de tip B), ori i se va acorda doar o reducere a amenzii de până la 50 % (imunitate de tip C)<sup>24</sup>. *Office of Fair Trading (OFT)*, este autoritatea care evaluează discreționar contribuțiile și calitatea cooperării fiecărei întreprinderi candidată la clemență<sup>25</sup>.

Observăm că, deși au fost eliminate două condiții care limitau sfera de incidență a clemenței dreptul german menține în plus față de cel comunitar condiția ca denunțătoarea să nu fi avut o activitate hotărâtoare la structurarea cartelului, care, în opinia noastră, nu numai că impune probe dificil de administrat, dar este de natură să descurajeze recursul la programul de clemență.

<sup>22</sup> A se vedea <http://www.bundeskartellamt.de/wDeutsch/publikationen/bonusregelung.php>.

<sup>23</sup> Legea britanică a concurenței (*Competition Act* din 1998) nu conține un program de clemență. Acest program a fost gândit prin acte emise de *Office of Fair Trading (OFT)*, ultimul fiind din 2008, care l-a revizuit pe cel din 2006.

<sup>24</sup> Desigur, trebuie îndeplinite și condițiile posteroare, legate de colaborarea cu autoritatea de concurență pe toată durata procedurii.

<sup>25</sup> Sursa: <http://www.oft.gov.uk/nr/rdonlyres/cc73e8f4-2433-48c4-a3bc-5f3255c58aarf/0/oft436.pdf>.

Dintre trăsăturile sistemului britanic care-i conferă originalitate, menționăm:

- disponibilitatea cu totul specială a *OFT* de a stabili relații informale, prealabile formulării oricărei cereri de clemență, cu orice întreprindere, posibil angrenată într-un cartel.

- preluarea și adaptarea regulii americane „*Amnesty Plus*”, care permite unei întreprinderi, beneficiară de clemență pentru activitatea în cadrul unui anumit cartel, să obțină o reducere a amenzii și pentru participarea la un alt cartel, chiar dacă pentru aceasta din urmă nu întrunește condițiile clemenței;

- consacrarea, alături de imunitatea civilă pentru întreprinderile denunțatoare, și a imunității penale pentru persoanele fizice – conducători sau salariați ai acestor întreprinderi, autoare ale infracțiunilor de cartel.

- răsplătirea terților informatori cu premii care pot atinge 100.000 euro. Este vorba tot de membri ai personalului întreprinderilor implicate în cartel, dar care nu au săvârșit în mod nemijlocit acte ilicite.

Un alt exemplu demn de amintit aici este Programul de clemență francez care a fost introdus prin Noile reglementări economice, adoptate în 2001 (NRE), acum integrate în Codul de comerț<sup>26</sup>. Prin Legea modernizării economiei nr. 2008-776 din 4 august 2008 (LME), a fost reformat întregul mecanism instituțional implicat în configurarea politicii de concurență și în asigurarea poliției concurenței, cu semnificative consecințe și în plan procedural, fără însă a se modifica substanțial sistemul de clemență. Modelul francez a fost inițial conturat printr-un Comunicat de procedură din 11 aprilie 2006, cu ocazia căruia *Conseil de la concurrence* a precizat modul de aplicare a regulilor de clemență stabilite de NRE. În urma elaborării Programului model al REC, la 17 aprilie 2007<sup>27</sup>, Consiliul a adoptat un nou Comunicat de procedură, iar actuala *Autorité de la concurrence*, la rândul său, a elaborat Comunicatul de procedură din 2 martie 2009.

Reglementările franceze acordă exonerarea totală sau parțială de amendă unui membru al cartelului dacă acesta „a contribuit la stabilirea realității practicii prohibite și la identificarea autorilor săi, aducând informații” de care Autoritatea sau administrația nu dispuneau anterior (art. L 464-2 C. comm.). Condițiile acordării clemenței sunt aceleași cu cele conținute de programul comunitar<sup>28</sup>.

În ceea ce privește țara noastră, menționăm că, în cadrul Consiliului Concurenței funcționează Modulul de Clemență. Acest Modul are rolul de a asigura interfața dintre Consiliul Concurenței și agenții economici care depun solicitări în conformitate cu Instrucțiunile privind aplicarea politicii de clemență. Modulul de Clemență recepționează și înregistrează solicitările pentru clemență depuse de

<sup>26</sup> Art. L. 464-2 și art. R. 464 -5 din Codul de comerț consacră unul dintre puținele programe de clemență europene cu sursa în lege, și nu în norme elaborate de autoritățile de concurență.

<sup>27</sup> *Conseil de la concurrence* și *Office of Fair Trading* au asigurat copreședinția grupului de lucru pentru elaborarea Programului model.

<sup>28</sup> A se vedea și <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/index.php>.

agenții economici. Toate solicitările pentru clemență se vor înregistra în Registrul Unic de Clemență în ordine cronologică, într-o formă care permite identificarea datei și orei depunerii solicitărilor. Agenții economici pot să solicite un marker prin care își „rezervă”, anticipat, locul care le permite obținerea imunității, până la strângerea informațiilor necesare pentru a face o aplicație completă. Agenții economici care aplică pentru clemență în mai multe State Membre pot apela la *sistemul de solicitări simplificat*. Ulterior, după ce se stabilește autoritatea care va instrui cazul, operatorul economic va completa și depune la aceasta solicitarea cu toate informațiile necesare<sup>29</sup>.

În România a fost introdus un sistem de clemență prin Instrucțiunile privind condițiile și criteriile de aplicare a unei politici de clemență potrivit prevederilor art. 56 alin. (2) din Legea concurenței nr. 21/1996, cu modificările și completările ulterioare, emise de Consiliul Concurenței (numite în continuare „Instrucțiuni”) și puse în aplicare prin Ordinul Consiliului Concurenței nr. 93 din 22 aprilie 2004<sup>30</sup>. Modelul urmat este cel comunitar, așa cum fusese configurat prin Comunicarea din 2002, fără a fi actualizat potrivit Comunicării din 2006 și Programului model elaborat de autoritățile naționale de concurență în același an. Numitele Instrucțiuni se aplică antantelor de fixare a prețurilor ori a volumului producției sau a cotelor de vânzare, de împărțire a piețelor sau clienților, licitațiilor trucate, acordurilor de restricționare a importurilor sau a exporturilor. Este, așadar, vorba despre cartelele care implică cele mai grave atingeri aduse concurenței – cartelele „hardcore”, care generează creșterea prețurilor și reducerea opțiunilor de alegere ale consumatorilor.

Cele două coordonate ale acestui sistem sunt imunitatea la amendă și reducerea cuantumului amenzii. Întreprinderea delatoare poate obține *exonerarea totală* de la aplicarea sancțiunii când, prima, transmite Consiliului Concurenței elementele probatorii care-i dau acestuia posibilitatea să declanșeze procedurile de investigație sau când, tot cea dintâi, furnizează autorității de concurență dovezile necesare probării unei antante prohibite prin art. 5 alin. (1) din Legea nr. 21/1996 (echivalentul art. 81 Tratat CE). În prima ipoteză, se acordă imunitatea numai dacă, la momentul furnizării elementelor probatorii, Consiliul Concurenței nu deținea elemente suficiente în legătură cu presupusul cartel, care să-i permită declanșarea procedurii de investigație. Acordarea imunității în cea de-a doua ipoteză depinde de îndeplinirea cumulativă a următoarelor condiții: autoritatea de concurență nu deținea, la data furnizării informațiilor și probatoriilor, suficiente elemente pentru a stabili înfrângerea art. 5 alin. (1) din Legea concurenței și nici o întreprindere nu obținuse imunitatea condiționată în cadrul primei ipoteze<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Sursa: <http://www.clementa.ro/> Consiliul Concurenței.

<sup>30</sup> M. Of. nr. 430 din 13 mai 2004.

<sup>31</sup> Sursa: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/8005>.

## V. Concluzii

Libera concurență este un element-cheie al unei economii de piață deschise. Aceasta stimulează performanțele economice și oferă consumatorilor o paletă mai largă de produse și servicii de mai bună calitate la prețuri mai competitive. Politica Uniunii Europene în domeniul concurenței este menită să asigure că nu există distorsiuni ale concurenței pe piața internă, prin aplicarea unor norme similare tuturor societăților care își desfășoară activitatea pe această piață. Titlul VII Capitolul 1 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene stabilește fundamentele normelor comunitare în materie de concurență. Tratatul interzice ajutorul de stat, dar există și excepții, deoarece un asemenea ajutor se poate justifica, de exemplu, în cazul unor servicii de interes economic general. Trebuie demonstrat faptul că acestea nu perturbă competiția astfel încât să contravină interesului public.

Programul comunitar de clemență prezintă incontestabile calități în materie de previzibilitate, transparență și confidențialitate. Întreprinderea care apelează la sistemul de clemență poate evalua, în principiu, consecințele demersului său, știe care sunt pașii pe care trebuie să-i parcurgă, poate anticipa riscurile la care se expune, se bizuie pe discreția autorității de concurență. Toate aceste trăsături care conturează statutul de securitate conferit întreprinderii denunțatoare constituie totodată o garanție a eficacității politicii de clemență.

Cu toate acestea, întregul sistem de punere în practică a regulilor de concurență prevăzute în art. 81 și art. 82 CE, consacrat prin Regulamentul Consiliului nr. 1/2003<sup>32</sup>, prin Rețeaua europeană de concurență și prin Comunicarea din 2006 referitoare la regimul imunității la amendă și al exonerărilor parțiale de amendă, la care se adaugă Programul model al REC în materie de clemență, are și slăbiciuni care nu pot fi ignorate.

## Bibliografie:

1. A. Cotuțiu, G.V. Sabău (2008), *Drept român și comunitar al concurenței*, Ed. C.H. Beck, București;
2. C. Ignătescu (2019), *Abuzul de drept*, Ed. Lumen, Iași;

---

<sup>32</sup> Amintim că, sub imperiul acestui regulament, art. 81 Tratat CE este direct aplicabil nu numai de către Comisie, ci și de fiecare autoritate națională de concurență din cele 27 de state membre. Fiecare autoritate de concurență își aplică propriul program de clemență simultan și paralel cu celelalte autorități. În consecință, întrucât un cartel internațional acoperă mai multe piețe naționale, decizia de a solicita clemența trebuie să fie internațională. Internațională fiind, decizia riscă să fie însă tratată după măsuri diferite. Acest fapt naște insecuritate juridică pentru întreprinderi și firești reticente față sistemul de clemență.

3. F. Lévêque, *L'efficacité multiforme des programmes de clémence*, în *Concurrences. Revue des droits de la concurrence*, nr. 4/2006;
4. Gh. Gheorghiu, M. Niță (2020), *Dreptul concurenței*, Ed. Universul Juridic, București;
5. I. Didea (2014), *Dreptul european al concurenței*, Ed. Universul Juridic, București;
6. J. Philippe, A. Guyon, I. Gurov, *Les cartels internationaux*, în (dir.) G. Canivet, *La modernisation du droit de la concurrence*, L.G.D.J., 2006;
7. M.C. Dobrilă (2019), *Dreptul european al afacerilor. Principii, politici, piața unică, libertăți, drept european al contractelor*, Ed. Universul Juridic, București.

**Surse web:**

1. [www.autoritedelaconcurrence.fr](http://www.autoritedelaconcurrence.fr)
2. [www.bundeskartellamt.de](http://www.bundeskartellamt.de)
3. [www.clementa.ro](http://www.clementa.ro)
4. [www.consiliulconcurentei.ro](http://www.consiliulconcurentei.ro)
5. [www.legislatie.just.ro](http://www.legislatie.just.ro)
6. [www.oft.gov.uk](http://www.oft.gov.uk)