



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
PEDRO CRUZ VILLALÓN
prezentate la 26 iunie 2012¹

Cauza C-199/11

**Europese Gemeenschap, optredend via de Europese Commissie
împotriva
Otis NV,
General Technic-Otis Sàrl (GTO),
Kone Belgium NV,
Kone Luxembourg Sàrl,
Schindler NV,
Schindler Sàrl,
ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV,
ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl**

[cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Rechtbank van koophandel te Brussel (Belgia)]

„Reprezentarea Uniunii Europene în fața instanțelor naționale — Competențe atribuite Comisiei —
Articolul 282 CE — Comportament anticoncurențial constatat în mod oficial de către Comisie —
Acțiune în răspundere extracontractuală pentru prejudicii exercitată de Comisie în numele Uniunii —
Competențele de sancționare ale Comisiei în domeniul concurenței — Articolul 47 din cartă —
Independența instanțelor judecătorești — Întinderea controlului jurisdicțional al instanțelor Uniunii și
al instanțelor naționale — Egalitatea armelor”

1. În urma unei acțiuni în despăgubire exercitate de Comisie în numele Uniunii împotriva mai multor producători de ascensoare, Rechtbank van koophandel te Brussel a adresat Curții o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare care cuprinde două întrebări referitoare, pe de o parte, la reprezentarea în justiție a Uniunii în fața instanțelor naționale și, pe de altă parte, la independența instanțelor judecătorești și la egalitatea armelor între părțile la o procedură civilă în care Uniunea are calitatea de reclamantă cu privire la un prejudiciu extracontractual.

2. Cu privire la aspectul reprezentării în justiție, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă este Comisia cea căreia îi revine sarcina reprezentării Uniunii, în pofida faptului că prejudiciile suferite au la origine contracte semnate de mai multe instituții și organe ale Uniunii. Astfel, Curtea trebuie să se pronunțe cu privire la domeniul de aplicare temporal și la conținutul articolului 282 din Tratatul de instituire a Comunităților Europene și al articolului 335 TFUE, în contextul unor proceduri inițiate în fața instanțelor naționale anterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona.

3. Mai specială și comparativ mai complexă este întrebarea referitoare la independența instanțelor judecătorești și la egalitatea armelor și, prin urmare, la articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Curtea este chemată să soluționeze problema dacă Uniunea este în vreun mod supusă unor constrângeri atunci când exercită o acțiune în despăgubire în fața instanțelor naționale,

¹ — Limba originală: spaniola.

în cazul în care prejudiciul suferit își are originea într-un comportament anticoncurențial constatat de către una dintre instituțiile Uniunii. Pârâtele din acțiunea principală susțin că Comisia, în calitate de autoare a unei decizii obligatorii prin care se constată o încălcare a alineatului (1) al articolului 81 CE [în prezent alineatul (1) al articolului 101 TFUE]), acționează ca un reclamant *privilegiat* care denaturează competența jurisdicțională a instanței naționale, precum și raportul echilibrat de forțe care trebuie să existe între părțile la procedură.

I – Cadrul juridic

4. Articolul 282 din Tratatul de instituire a Comunității Europene prevedea:

„În fiecare dintre statele membre, Comunitatea are cea mai largă capacitate juridică recunoscută persoanelor juridice de către legislațiile interne; Comunitatea poate, în special, să dobândească sau să înstrăineze bunuri mobile și imobile și poate sta în justiție. În acest scop, Comunitatea este reprezentată de Comisie.”

5. De la 1 decembrie 2009, ca rezultat al intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, articolul 282 CE a fost înlocuit cu actualul articol 335 TFUE, potrivit căruia:

„În fiecare dintre statele membre, Uniunea are cea mai largă capacitate juridică recunoscută persoanelor juridice de către legislațiile interne; Uniunea poate, în special, să dobândească sau să înstrăineze bunuri mobile și imobile și poate sta în justiție. În acest scop, Uniunea este reprezentată de Comisie. Cu toate acestea, Uniunea este reprezentată de fiecare instituție, în temeiul autonomiei lor administrative, pentru chestiunile referitoare la funcționarea lor.”

6. Alineatul (1) al articolului 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, intitulat „Dreptul la o cale de atac eficientă [a se citi «efectivă»] și la un proces echitabil”, prevede următoarele:

„Orice persoană ale cărei drepturi și libertăți garantate de dreptul Uniunii sunt încălcate are dreptul la o cale de atac efectivă în fața unei instanțe judecătorești, în conformitate cu condițiile stabilite de prezentul articol.”

7. Regulamentul 1/2003 privind punerea în aplicare a normelor de concurență² prevede la articolul 16, intitulat „Aplicarea uniformă a dreptului comunitar al concurenței”, următoarele:

„(1) Atunci când instanțele naționale hotărăsc în privința unor acorduri, decizii sau practici în conformitate cu articolul 81 sau articolul 82 din tratat, care fac deja obiectul unei decizii a Comisiei, ele nu pot lua decizii contrare deciziei adoptate de Comisie. Acestea trebuie de asemenea să evite să ia decizii care pot intra în conflict cu o decizie preconizată de Comisie în cadrul procedurilor inițiate de aceasta. În acest scop, instanța națională poate evalua dacă este necesar să suspende procedura pe care a inițiat-o. Această obligație nu aduce atingere drepturilor și obligațiilor în temeiul articolului 234 din tratat.

(2) Atunci când autoritățile de concurență ale statelor membre decid în privința unor acorduri, decizii sau practici în temeiul articolului 81 sau articolului 82 din tratat, care fac deja obiectul unei decizii a Comisiei, ele nu pot lua decizii contrare deciziei adoptate de Comisie.”

² — Regulamentul (CE) din 16 decembrie 2002 (JO L 1, 4.1.2003, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167).

II – Situația de fapt și istoricul procedurii

8. Ca urmare a primirii mai multor plângeri, Comisia a inițiat în 2004 o investigație pentru a stabili existența unor practici anticoncurențiale din partea celor patru principali producători europeni de ascensoare și scări rulante, Kone, Otis, Schindler și ThyssenKrupp. Investigația s-a finalizat prin decizia din 21 februarie 2007, în temeiul căreia cele patru întreprinderi menționate au fost sancționate pentru patru încălcări foarte grave ale alineatului (1) al fostului articol 81 din Tratatul de instituire a Comunităților Europene (în prezent articolul 101 TFUE)³.

9. Societățile în cauză au formulat acțiuni în anulare la Tribunal, care au fost respinse prin Hotărârile din 13 iulie 2011⁴. Tribunalul a respins toate motivele de anulare invocate de reclamante, cu excepția celui prezentat de ThyssenKrupp referitor la cuantumul sancțiunii, care a fost admis parțial și a condus la o reducere a sancțiunii⁵.

10. La 20 iunie 2008, Comisia a formulat, în numele Comunității Europene de la acel moment, o acțiune la instanțele belgiene prin care solicita obligarea societăților menționate să plătească, cu titlu de daune, suma de 7 061 688 de euro. Comisia a susținut că Comunitatea Europeană de la acel moment suferise un prejudiciu financiar în Belgia și în Luxemburg ca urmare a practicilor anticoncurențiale convenite în mod nelegal de societățile pârâte. Astfel, Comunitatea Europeană încheiase mai multe contracte publice privind instalarea, mentenanța și renovarea ascensoarelor și a scărilor rulante din diferite clădiri ale instituțiilor europene cu sediul în cele două țări, al căror preț fusese superior celui al pieței ca urmare a acordului declarat nelegal de către Comisie.

11. Societățile pârâte au solicitat respingerea acțiunii, negând dreptul Comisiei de a reprezenta Comunitatea Europeană. De asemenea, pârătele au invocat lipsa de imparțialitate a instanței belgiene, precum și încălcarea principiului egalității armelor, ca urmare a poziției speciale deținute de Comisie în cadrul unei proceduri de încălcare a articolului 81 alineatul (1) CE [în prezent articolul 101 alineatul (1) TFUE].

12. Având în vedere argumentele prin care pârătele și-au susținut solicitarea de respingere a acțiunii, Rechtbank van koophandel te Brussel a hotărât să adreseze Curții o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare.

III – Întrebarea preliminară și procedura în fața Curții

13. La 28 aprilie 2011 a fost înregistrată la grefa Curții cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată de Rechtbank van koophandel te Brussel, prin care sunt formulate următoarele întrebări:

„1) a) Tratatul prevede la articolul 282, în prezent articolul [3]35, că Uniunea este reprezentată de Comisie; articolul 335 TFUE, pe de o parte, precum și articolele 103 și 104 din Regulamentul financiar, pe de altă parte, prevăd că Uniunea este reprezentată de fiecare instituție, în temeiul autonomiei lor administrative, pentru chestiunile referitoare la

3 — Decizia C(2007) 512 final a Comisiei din 21 februarie 2007 privind o procedură de aplicare a articolului 81 [CE] (cazul COMP/E-1/38.823 – Ascensoare și scări rulante) (JO C 75, 26.3.2008, p. 19-24).

4 — Hotărârile din 13 iulie 2011, Schindler Holding Ltd și alții/Comisia (T-138/07, Rep., p. II-4819), General Technic-Otis Sàrl, General Technic Sàrl, Otis SA și alții și United Technologies Corporation/Comisia (T-141/07, T-142/07, T-145/07 și T-146/07, Rep., p. II-4977), ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, ThyssenKrupp Aufzüge GmbH și ThyssenKrupp Fahrtreppen GmbH, ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl, ThyssenKrupp Elevator AG, ThyssenKrupp AG și ThyssenKrupp Liften BV/Comisia (cauzele T-144/07, T-147/07, T-148/07, T-149/07, T-150/07 și T-154/07, Rep., p. II-5129) și Kone Oyj, Kone GmbH și Kone BV/Comisia (cauza T-151/07, Rep., p. II-5313).

5 — Hotărârea ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV, ThyssenKrupp Aufzüge GmbH și ThyssenKrupp Fahrtreppen GmbH, ThyssenKrupp Ascenseurs Luxembourg Sàrl, ThyssenKrupp Elevator AG, ThyssenKrupp AG și ThyssenKrupp Liften BV împotriva Comisiei Europene, citată la nota de subsol anterioară, punctele 303-323.

funcționarea lor, având drept posibilă urmare faptul că instituțiile pot sta – în mod exclusiv sau nu – în justiție; nu există niciun fel de dubii în privința faptului că plata către prestatori etc. a unor prețuri excesive, ca urmare a stabilirii unei înțelegeri, se subsumează termenului «fraudă»; în dreptul belgian este valabil principiul *lex specialis generalibus derogat*; în cazul în care acest principiu de drept are incidență și în dreptul Uniunii, nu este de competența instituției afectate să ia inițiativa pentru a exercita acțiunea (cu excepția cazurilor în care Comisia a fost ea însăși autoritate contractantă)?

- b) (Întrebare adresată cu titlu subsidiar) Nu ar fi trebuit să dispună Comisia cel puțin de un mandat din partea instituțiilor pentru a apăra interesele acestora în fața instanței?
- 2) a) Articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și articolul 6 alineatul (1) din Convenția europeană [pentru apărarea] drepturilor omului [și a libertăților fundamentale] garantează tuturor persoanelor dreptul la un proces echitabil și principiul aferent, potrivit căruia nimeni nu poate fi judecător în cauza în care este parte. Acest lucru este compatibil cu principiul conform căruia Comisia acționează într-o primă etapă în calitate de autoritate în domeniul concurenței și sancționează comportamentul incriminat, adică stabilirea înțelegerilor, drept încălcare a articolului 81, în prezent articolul 101 din tratat, după ce aceasta a efectuat ea însăși investigațiile în cadrul acestei proceduri, cu scopul de a pregăti ulterior într-o a doua etapă acțiunea în despăgubiri în fața instanței naționale și pentru a lua decizia de a exercita acțiunea, în timp ce același membru al Comisiei are răspunderea pentru ambele chestiuni conexe, mai ales în cazul în care instanța națională sesizată nu poate deroga de la decizia de impunere a sancțiunii?
- b) (Întrebare adresată cu titlu subsidiar) În cazul unui răspuns [negativ] la întrebarea 2) a), așadar dacă există o incompatibilitate, cum este posibil în acest caz în temeiul dreptului Uniunii ca partea vătămată (Comisia și/sau instituțiile și/sau Uniunea) printr-o acțiune ilicită (stabilirea înțelegerilor) să își valorifice dreptul la despăgubire, care constituie în același timp un drept fundamental [...]?"

14. Au depus observații scrise pârătele din acțiunea principală (Schindler NV, Otis NV, ThyssenKrupp Liften Ascenseurs NV și Kone Belgium NV), precum și Comisia.

15. La ședință, care a avut loc la 14 martie 2012, au prezentat observații orale toate părțile din acțiunea principală, precum și Consiliul.

IV – Prima întrebare

16. Prima întrebare adresată Curții privește interpretarea articolului 282 CE, în prezent abrogat, și raportul său cu dispoziția actuală echivalentă, articolul 335 TFUE.

17. Întrebarea formulată de Rechtbank cuprinde în realitate două aspecte: unul referitor la aplicarea în timp a articolului 282 CE, mai precis la procedurile naționale inițiate înainte de 1 decembrie 2009, data la care a intrat în vigoare noul articol 335 TFUE, iar celălalt referitor la interpretarea articolului 282 CE. Vom aborda cele două întrebări separat.

A – Cu privire la aplicarea în timp a articolului 282 CE

18. Primul aspect cu privire la care trebuie să ne pronunțăm privește aplicarea *ratione temporis* a articolului 282 CE, întrucât Comisia a introdus acțiunea la Rechtbank la 20 iunie 2008, așadar cu un an și jumătate înainte de intrarea în vigoare a articolului 335 TFUE.

19. După cum se știe, articolul 335 TFUE, prin faptul că ridică la rang de drept primar o practică preexistentă de reprezentare a Uniunii de către diferitele instituții mandatate în mod corespunzător, cu nuanțe care nu sunt relevante pentru prezenta cauză, a inversat regula prevăzută la articolul 282 CE. Dacă în Tratatul CE reprezentarea Comunității revenea Comisiei, în prezent această reprezentare este atribuită fiecărei instituții a Uniunii. Ne aflăm, așadar, în fața a două norme ale Uniunii care, *a priori*, reglementează în mod diferit reprezentarea Uniunii în fața instanțelor din statele membre⁶. Prin urmare, este necesar să se stabilească dacă în prezenta procedură, introdusă anterior intrării în vigoare a Tratatului de la Lisabona, este aplicabil articolul 282 CE sau articolul 335 TFUE.

20. Ca punct de pornire, trebuie subliniat că nici articolul 282 CE, nici articolul 335 TFUE nu constituie norme procedurale, ci norme materiale de organizare internă a Uniunii. Prin intermediul acestor dispoziții, Uniunea stabilește instituția căreia îi revine reprezentarea sa *ad extra*, inclusiv reprezentarea sa în procedurile desfășurate în fața instanțelor naționale. De asemenea, Tratatul de la Lisabona nu conține nicio dispoziție care să stabilească efectele în timp ale articolului 335 TFUE. În lipsa unei astfel de prevederi, articolul menționat produce efecte numai *pro futuro*. Prin urmare, orice eventual efect retroactiv trebuie respins, fără a putea fi afectate raporturile juridice constituite anterior, inclusiv raporturile de drept procedural.

21. Prin urmare, norma Uniunii existentă la momentul în care a fost inițiată în fața Rechtbank procedura de stabilire a autorității căreia îi revine reprezentarea *ad extra* a Uniunii era articolul 282 CE. În măsura în care raportul de drept procedural a fost constituit corect, intrarea în vigoare a noului articol 335 TFUE, ale cărui efecte vizează exclusiv raporturile juridice constituite după 1 decembrie 2009, nu a modificat în vreun mod statutul procedural al reclamantei din acțiunea principală.

22. O altă întrebare este dacă, având în vedere împrejurările speciale din cauză și în lumina articolului 282 CE, reprezentarea Comunității revine Comisiei.

B – Cu privire la domeniul de aplicare al articolului 282 CE

23. Astfel cum am arătat, instanța de trimitere își exprimă îndoielile cu privire la competența Comisiei de a reprezenta Uniunea Europeană în procedura desfășurată în fața sa. Articolul 282 CE, care, astfel cum tocmai s-a precizat, este norma aplicabilă în prezenta cauză, prevede exercitarea de către Comisie, cu caracter exclusiv, a reprezentării Uniunii în fața instanțelor din statele membre.

24. Pârătele din acțiunea principală susțin, în mod detaliat, că această dispoziție constituie numai o regulă generală, de la care derogă, în ceea ce privește prezenta cauză, articolele 274 și 279 CE, care conțin dispoziții speciale cu privire la protecția intereselor financiare ale Comunității, care sunt dezvoltate la rândul lor în Regulamentul 1605/2002⁷. În opinia pârătelor, articolele 59 și 60 din regulamentul menționat atribuie fiecărei instituții a Comunității sarcina executării posturilor bugetare proprii. În cazul în care se constată erori, neregularități sau fraude imputabile unui contractant, dispozițiile menționate prevăd că fiecare instituție poate recupera sumele deja plătite.

25. Astfel, de asemenea în opinia pârătelor, de la regula generală prevăzută la articolul 282 CE, care atribuie Comisiei sarcina reprezentării în justiție a Comunității, s-ar deroga printr-o *lex specialis* prevăzută de reglementarea financiară, în temeiul căreia reprezentarea în justiție a intereselor financiare ale acesteia ar fi încredințată fiecărei instituții.

6 — Cu privire la diferențele dintre cele două dispoziții ne-am pronunțat în Concluziile prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Région de Bruxelles-Capitale din 13 ianuarie 2011 (Hotărârea din 5 mai 2011, C-137/10, Rep., p. II-3515, punctul 46).

7 — Regulamentul (CE, Euratom) nr. 1605/2002 al Consiliului din 25 iunie 2002 privind regulamentul financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene (JO L 248, din 16.9.2002, p. 1, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 198).

26. În opinia noastră, aplicarea criteriului *lex specialis derogat legi generali* în privința raporturilor dintre dispozițiile menționate nu este relevant. Regula menționată prezintă relevanță atunci când două dispoziții urmăresc aceleași obiective, iar conținuturile lor sunt contradictorii⁸. Totuși, astfel cum vom arăta în continuare, dispozițiile invocate de pârâte urmăresc scopuri diferite și, în plus, conținuturile acestora nu sunt total incompatibile.

27. Astfel, articolele 274 și 279 CE, precum și dispozițiile Regulamentului 1605/2002 prevăd competențele de execuție bugetară ale fiecărei instituții, printre care se regăsesc cele privind adoptarea „[tuturor] măsuril[or] necesare, inclusiv anularea procedurii”. Dimpotrivă, articolul 282 CE face referire numai la capacitatea juridică a *Comunității* și la competența de reprezentare a acesteia pe care o deține Comisia. Nu există o contradicție între cele două dispoziții și nici nu urmăresc același scop: una prevede competența fiecărei instituții de a decide cu privire la măsurile de garantare a resurselor financiare care îi revin, iar cealaltă atribuie Comisiei funcțiile de reprezentare a Comunității, inclusiv în fața instanțelor naționale. Este vorba despre două aspecte separate și independente, care admit o interpretare concordantă, având în vedere că decizia cu privire la măsurile de execuție bugetară adoptată de o instituție a Comunității nu este exact același lucru cu atribuirea reprezentării Comunității în cazul deciziei de a recurge la instanțele naționale.

28. Această interpretare a tratatului a fost confirmată implicit de Curte în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea *Région de Bruxelles-Capitale*⁹, în care aceasta a admis caracterul licit al delegării competențelor de reprezentare ale Comisiei în favoarea altor instituții ale Comunității. Curtea, recunoscând o practică judiciară extinsă, s-a pronunțat în sensul că „era [...] în interesul unei bune administrări ca reprezentarea concretă a Comunităților [...] pentru acțiunile în justiție formulate în fața instanțelor naționale să se efectueze de instituția la care se referea actul sau acțiunea în discuție”¹⁰. Această eficiență crescută se realiza prin delegarea corespunzătoare acordată de Comisie instituției în cauză¹¹.

29. Raționamentul pe care se întemeiază hotărârea confirmă existența unei competențe de reprezentare exclusive a Comisiei, însă susceptibilă de delegare în favoarea altor instituții. În schimb, nu a fost recunoscută în niciun caz o aplicare preferențială a Regulamentului 1605/2002, care să priveze Comisia de competențele pe care i le atribuie articolul 282 CE. În orice caz, în situația în care o altă instituție decât Comisia a reprezentat Uniunea în fața instanțelor dintr-un stat membru, o astfel de funcție s-a realizat prin intermediul delegării corespunzătoare din partea Comisiei, iar nu ca o consecință a caracterului de *lex specialis* al articolelor 274 și 279 CE și al Regulamentului 1605/2002, astfel cum susțin pârâtele din acțiunea principală.

30. În sfârșit, dacă teza privind *lex specialis* ar fi corectă, reforma articolului 282 CE efectuată de actualul articol 335 TFUE ar fi superfluă. După cum se știe, noua dispoziție atribuie fiecărei instituții a Uniunii competența de reprezentare a acesteia, lipsind astfel Comisia de tradiționala sa exclusivitate în acest domeniu. Astfel cum am avut ocazia de a preciza în Concluziile noastre prezentate în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea *Région de Bruxelles-Capitale*, citată anterior, actualul articol 335 TFUE reprezintă consacrarea legală a unei practici consolidate, concretizate sub forma delegării¹². Această practică era, astfel cum a confirmat Curtea în cauza menționată, perfect legală, deși perfectibilă din punctul de vedere al eficienței acesteia.

8 — A se vedea între altele Hotărârea din 14 aprilie 2005, *Belgia/Comisia* (C-110/03, Rec., p. I-2801, punctul 3), Hotărârea din 15 decembrie 2004, *Siig* (C-272/03, Rec., p. I-11941, punctul 16), și Hotărârea din 18 iulie 2007, *Derin* (C-325/05, Rep., p. I-6495, punctul 55).

9 — Hotărârea citată la nota de subsol 6.

10 — Hotărârea citată anterior, punctul 20.

11 — A se vedea de asemenea în același sens Hotărârea din 13 noiembrie 1973, *Werhahn Hansamühle/Consiliul* (63/72-69/72, Rec., p. 1229, punctul 7).

12 — Concluziile citate anterior, punctul 46.

31. Prin urmare, astfel cum consideră și Consiliul, Comisia susține în mod întemeiat conformitatea acțiunilor sale cu articolul 282 CE. În litigiul din fața Rechtbank nu Comisia este parte, ci Comunitatea Europeană. Comisia, ca reprezentantă a Comunității în temeiul articolului 282 CE, avea dreptul să renunțe în mod perfect legitim la a delega funcțiile de reprezentare altor instituții și să își asume astfel în totalitate reprezentarea în justiție a Comunității. Din perspectiva articolului 282 CE, acestei decizii nu i se poate aduce nicio obiecție.

C – Recapitulare

32. Rezumând, considerăm că articolul 282 CE este aplicabil procedurilor naționale care erau încă în desfășurare la 1 decembrie 2009, fără a fi necesar să îi fie impusă ulterior Uniunii obligația îndeplinirii condițiilor de reprezentare prevăzute la articolul 335 TFUE.

33. De asemenea, considerăm că articolul 282 CE trebuie interpretat în sensul că nu se opune formulării unei acțiuni de către Comisie, în numele Comunității, cu privire la un prejudiciu suferit de aceasta din urmă ca urmare a prejudiciilor cauzate mai multor instituții și organe ale Comunității.

V – A doua întrebare

34. Prin intermediul celei de a doua întrebări preliminare, Rechtbank prezintă Curții îndoielile sale cu privire la problema dacă articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene admite exercitarea de către Comisie, în numele Uniunii, a unei acțiuni în răspundere pentru prejudiciul cauzat prin încălcarea articolului 81 alineatul (1) CE [în prezent articolul 101 alineatul (1) TFUE], atunci când însăși Comisia a fost cea care a pronunțat anterior decizia prin care a fost constatată încălcarea respectivă, care este obligatorie pentru instanța competentă. Ca rezultat al caracterului obligatoriu al deciziei Comisiei, instanța de trimitere își exprimă îndoiala că poate soluționa litigiul în mod independent. De asemenea, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă această situație este conformă cu principiul egalității armelor în procesul civil.

35. Pârătele din acțiunea principală consideră că faptul că decizia Comisiei este obligatorie pentru instanța națională încalcă principiul independenței justiției, inerent articolului 47 din cartă și prevăzut expres la articolul 6 din Convenția europeană a drepturilor omului. De asemenea, pârătele consideră că a fost încălcat principiul egalității armelor, a cărui protecție este garantată în egală măsură de cele două dispoziții menționate. Pârătele consideră că Comisia, având funcția și calitatea de autoritate în domeniul concurenței, dispune de informații privilegiate cu privire la întreprinderile în cauză, de care nu dispun toate pârătele. Pe lângă aceste argumente, pârătele invocă alte argumente care nu au legătură cu întrebările formulate de instanța de trimitere, astfel încât abordarea acestora în cadrul prezentelor concluzii nu este necesară¹³.

36. La rândul său, Comisia, susținută de Consiliu, susține legalitatea comportamentului său și arată că nu există nicio incompatibilitate între poziția sa de reclamantă în acțiunea principală, acțiunile sale anterioare în calitate de autoritate în domeniul concurenței și cerințele prevăzute la articolul 47 și la articolul 6 din CEDO. Aceasta susține că serviciile juridice cărora li s-a încredințat apărarea Uniunii în acțiunea principală au acționat fără a avea vreun contact cu membrii serviciului juridic responsabil de procedurile din domeniul concurenței. De asemenea, Comisia susține că nu a fost utilizată nicio informație confidențială în cererea sa introductivă și nici în înscrisurile administrate în cauza civilă.

13 — Societățile pârăte au invocat o eventuală încălcare a dreptului fundamental la viața privată, în ceea ce privește atât aspectul referitor la protecția vieții private a persoanelor juridice, cât și cel referitor la secretul profesional.

Pe de altă parte, Comisia consideră că jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului nu se opune caracterului obligatoriu al deciziei sale pentru instanță, deși aceasta a fost adoptată de către una dintre părți, cu condiția să existe un control jurisdicțional complet al deciziei menționate, ceea ce există în prezenta cauză și a avut loc în mod efectiv.

37. Pentru a răspunde la întrebările formulate de Rechtbank vom aborda, în primul rând, problema referitoare la independența instanței competente, întrebare care, astfel cum vom argumenta în continuare, se referă mai degrabă la întinderea competenței decât la imparțialitatea instanțelor judecătorești. Vom analiza în continuare principiul egalității armelor în procedura civilă națională.

A – Limitarea întinderii competenței instanței de trimitere de a se pronunța cu privire la o acțiune în răspundere extracontractuală pentru prejudicii

38. Instanța de trimitere expune Curții o îndoială care poate fi rezumată în felul următor: o decizie prin care se constată existența unui acord contrar articolului 81 CE (în prezent articolul 101 TFUE) adoptată de Comisie este obligatorie pentru toate autoritățile publice, inclusiv cele naționale. Dacă, în continuare, Comisia exercită în fața unei instanțe naționale o acțiune în răspundere pentru prejudiciile suferite de Uniune ca urmare a comportamentului anticoncurențial menționat, ar putea exista în mod legitim îndoieli cu privire la conformitatea procedurii respective cu dreptul fiecărei persoane la o instanță imparțială. În măsura în care instanța competentă, în acest caz Rechtbank van koophandel te Brussel, trebuie să constate existența unui prejudiciu cauzat printr-un fapt ilicit a cărui constatare i-ar fi practic impusă de către una dintre părți, diminuarea rezultată a marjei de apreciere a instanței ar părea echivalentă cu o restricție nejustificată a independenței acesteia.

39. Argumentul, astfel cum a fost prezentat și dincolo de aparențe, este, în opinia noastră, nefondat.

40. Ca punct de pornire, trebuie subliniat că nu Comisia este cea care exercită acțiunea în răspundere în fața instanței belgiene, ci Comunitatea și, în prezent, Uniunea. Nu ne aflăm într-o situație în care Comisia adoptă un act și, în continuare, tot ea acționează în instanță un particular pentru prejudiciile suferite. Dimpotrivă, Comisia nu intervine în procedura națională în calitate de parte, ci ca reprezentantă a Uniunii, eventual parte prejudiciată, în limita părții care o privește, ca urmare a unui prejudiciu individualizabil și, dacă este cazul, a unor prejudicii cauzate mai multor instituții sau organe ale Uniunii.

41. Această clarificare începe să slăbească argumentația părâtelor din acțiunea principală, întrucât funcția dublă pe care o denunță acestea nu reprezintă decât consecința unei repartizări normale a competențelor în cadrul unei organizații politico-administrative complexe, printre ale cărei funcții se regăsesc elaborarea și punerea în aplicare a politicilor publice, dar și apărarea drepturilor și intereselor legitime ale acesteia în fața oricăror instanțe. Acesta este cazul Uniunii, în a cărei repartizare internă a competențelor au fost atribuite responsabilități importante Comisiei. Astfel, faptul că Comisia este cea care exercită competențele care i-au fost încredințate în domeniul concurenței și, în același timp, își asumă reprezentarea în justiție a Uniunii nu reflectă o construcție distorsionată și arbitrară a separării competențelor, astfel cum susțin societățile pârâte. Dimpotrivă, toate organizațiile politice, inclusiv statele membre, dispun de căi pentru a-și valorifica drepturile și interesele în instanță¹⁴. Mai mult, dreptul de acces al autorităților administrației publice la instanțele de drept comun constituie un avans semnificativ în consolidarea statului de drept, în temeiul căruia autoritățile publice își pierd progresiv competențele de autoprotecție și încredințează instanțelor apărarea drepturilor lor. Acesta este cazul Uniunii în prezenta cauză, care nu dispune de mecanisme autonome pentru a deduce

14 — Această cale de protecție jurisdicțională a autorităților publice este, în unele cazuri, protejată de dreptul fundamental la o cale de atac efectivă. Acesta este, între altele, cazul Austriei (a se vedea de exemplu hotărârea Curții Constituționale 11.828/1988), al Germaniei [a se vedea între altele hotărârile Curții Constituționale 6, 45 (49); 21, 362 (373) și 61, 82 (104)] sau al Spaniei (a se vedea hotărârea Curții Constituționale 175/2001). Cu privire la acest aspect, a se vedea Velasco Caballero, F., *Tutela Judicial Efectiva a las Administraciones Públicas. La Administración como titular de los derechos fundamentales del art. 24.1 de la Constitución*, ed. Bosch, Barcelona, 2003.

judecății prejudiciul suferit, ci trebuie să recurgă la instanță, în acest caz cea națională, pentru repararea prejudiciilor care i-au fost cauzate în mod nelegal. Reprezentarea în instanță a Uniunii în aceste cazuri este atribuită, în temeiul articolului 282 CE și indiferent de domeniul în discuție, Comisiei.

42. În continuarea raționamentului anterior, trebuie evidențiat că Uniunea (iar nu Comisia) nu recurge la acțiunea principală ca instituție titulară a unei puteri publice și responsabilă de asigurarea concurenței pe piața internă, ci în calitate sa de client, ca un consumator, al unor întreprinderi presupus răspunzătoare de săvârșirea unui prejudiciu nelegal. Desigur, Uniunea pune în aplicare politica sa privind concurența prin decizii adoptate în temeiul tratatului, în timp ce în prezenta cauză este vorba despre exercitarea unei acțiuni civile care nu face parte din această politică, ci constituie o cale de reparație patrimonială care vizează normalizarea unei situații juridice în planul privat. În procedura inițiată în fața Rechtbank, astfel precum au menționat atât Comisia, cât și Consiliul în ședință, Uniunea acționează ca un particular, persoană vătămată de un prejudiciu patrimonial. Prin urmare, contrar argumentelor părților, nu există o suprapunere de funcții, ci două acțiuni clar diferențiate nu numai în timp, ci mai ales în privința mijloacelor și obiectivelor¹⁵.

43. După această primă observație, trebuie examinat în continuare aspectul dacă o decizie adoptată de către o instituție a Uniunii, în speță Comisia, al cărei conținut este obligatoriu pentru toate autoritățile publice statale, inclusiv pentru instanță, o privează în mod nejustificat pe aceasta din urmă de *independența* sa atunci când este sesizată cu o acțiune în despăgubire întemeiată pe decizia menționată. Or, considerăm că această abordare a situației, centrată pe independența instanței și susținută atât de instanța de trimitere, cât și de părțile din acțiunea principală, nu este cea adecvată. Niciuna dintre părțile la prezenta procedură nu pune la îndoială imparțialitatea instanței de trimitere și nici nu se poate susține că am fi în prezența unei imixțiuni extrajuridice și nelegale în desfășurarea acțiunii principale. Mai degrabă, îndoielile se referă, în împrejurările din prezenta cauză, la *întinderea competenței jurisdicționale a instanței de trimitere*, presupus restrânsă ca urmare a unei decizii obligatorii a Comisiei care prestabilește una dintre premisele cauzei: existența unui fapt ilicit constatat de organul competent. Astfel consideră și Curtea Europeană a Drepturilor Omului atunci când se confruntă cu cauze referitoare la restrângerea marjei de apreciere a unei instanțe. În aceste cazuri, Curtea Europeană a Drepturilor Omului consideră că nu atât independența instanței este cea aflată în discuție, cât însăși calitatea de „instanță”¹⁶ a acesteia.

44. În aceste împrejurări, considerăm că obiecția formulată de Rechtbank nu privește atât „independența” sa ca instanță, cât capacitatea sa de a soluționa cu competență deplină o cauză civilă cu care a fost sesizată.

45. Pentru a soluționa acest aspect, propunem să se ia în considerare în primul rând natura deciziei Comisiei în discuție și efectele juridice ale acesteia în fața instanțelor naționale. În continuare, vom aminti că decizia menționată este susceptibilă de control jurisdicțional deplin în fața instanțelor Uniunii, în timp ce instanțelor naționale le revine sarcina de a stabili, la rândul lor, prejudiciul și legătura de cauzalitate în procedura civilă de despăgubire. În sfârșit, considerăm că competența jurisdicțională a Rechtbank nu este *limitată*, ci că aceasta o exercită în cadrul unei repartizări normale a funcțiilor între instanțele naționale și cea a Uniunii.

15 — Cu privire la diferitele temeuri și obiective ale politicilor publice privind concurența și la acțiunile civile în despăgubire, a se vedea Wils, W. P. J., „The Relationship between Public Antitrust Enforcement and Private Actions for Damages”, *World Competition*, 32, nr. 1, 2009, p. 5-11, și Komninos, A. P., *EC Private Antitrust Enforcement. Decentralised Application of EC Competition Law by National Courts*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2008, p. 7-12.

16 — A se vedea între altele Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Van de Hurk împotriva Țărilor de Jos din 19 aprilie 1994, seria A, nr. 288, § 45-55, Hotărârea Terra Woningen B.V. împotriva Țărilor de Jos din 17 decembrie 1996, *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-VI, fasc. 25, § 51-55, Hotărârea Sigma Radio Television Ltd împotriva Ciprului, nr. 32181/04 și 35122/05 (Sect. 5) (Eng), § 147-169.

46. În Hotărârea Masterfoods¹⁷, Curtea a avut ocazia de a defini domeniul de aplicare al deciziilor Comisiei adoptate în temeiul alineatului (1) al articolului 81 CE [alineatul (1) al articolului 101 CE]. Conținutul hotărârii menționate a fost inclus ulterior la articolul 16 din Regulamentul 1/2003 privind punerea în aplicare a normelor de concurență. Foarte pe scurt, hotărârea și dispoziția menționate prevăd obligația tuturor autorităților naționale, inclusiv a instanțelor, de a nu pronunța decizii contrare unei decizii a Comisiei adoptate în temeiul articolului 81 CE (în prezent articolul 101 TFUE)¹⁸. Cu alte cuvinte, deciziile Comisiei întemeiate pe dispozițiile menționate *sunt obligatorii* pentru instanțele naționale¹⁹.

47. Este adevărat că Hotărârea Masterfoods a lăsat nesoluționate aspecte importante care ar facilita considerabil delimitarea întinderii caracterului obligatoriu al deciziilor Comisiei în domeniul concurenței. Astfel, nu este absolut clar dacă aceste efecte se extind la dispozitivul deciziei sau la tot conținutul acesteia, inclusiv aprecierile de fapt. În urma unei întrebări adresate de Curte în ședință, Comisia a apreciat că nu toate elementele deciziilor sale sunt obligatorii pentru autoritățile publice, însă nu a precizat care sunt elementele respective. Oricum, din perspectiva datelor relevante în prezenta cauză, pare incontestabil faptul că constatarea comportamentului nelegal conținută în decizie se impune în orice caz instanțelor naționale. Această constatare constituie temeiul oricărei acțiuni în răspundere extracontractuală în cadrul ordinilor juridice naționale, pentru care una dintre condiții este reprezentată de existența unui prejudiciu nelegal.

48. Astfel fiind, instanța de trimitere ar putea pune în mod întemeiat la îndoială, *a priori*, o acțiune exercitată de o autoritate publică care ar fi prestabilit ea însăși, cu efectele care rezultă de aici, faptul ilicit care constituie temeiul acțiunii sale. Totuși, astfel cum indică în mod corect Comisia în observațiile sale, împrejurarea menționată încetează să mai ridice probleme în momentul în care există o cale de atac efectivă în fața instanțelor Uniunii împotriva deciziei de constatare a faptului ilicit. Astfel, competența jurisdicțională a unei instanțe naționale ar putea fi limitată în mod nejustificat în cazul în care aceasta ar pierde capacitatea de a constata sau de a verifica constatarea existenței unui fapt ilicit în cadrul unei acțiuni în despăgubire. Totuși, nu aceasta este situația în speță, pentru motivele pe care le vom prezenta în continuare.

49. În primul rând, instanța națională nu este competentă să înlăture aplicarea sau să aprecieze validitatea deciziei Comisiei, iar aceasta nu numai pentru că s-a constatat astfel prin Hotărârea Masterfoods, ci și pentru că o jurisprudență consacrată, inițiată prin Hotărârea Foto-Frost²⁰, interzice autorităților publice să aprecieze validitatea actelor Uniunii. Monopolul aprecierii validității care revine instanțelor Uniunii și numai acestora ar fi privat de efectul util în cazul în care o instanță ar putea verifica, în cadrul unei acțiuni în despăgubire, constatarea unui fapt ilicit efectuată anterior printr-o decizie a Comisiei. În acest caz, ordinea juridică a Uniunii conferă instanței naționale posibilitatea de a adresa Curții o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare în aprecierea validității, garantând astfel independența instanței naționale și, în același timp, unitatea și coerența izvoarelor de drept ale Uniunii²¹.

17 — Hotărârea din 14 decembrie 2000, Masterfoods și HB (C-344/98, Rec., p. I-11369).

18 — Potrivit afirmațiilor Curții, incluse ulterior la articolul 16 menționat din Regulamentul nr. 1/2003, „atunci când instanțele naționale hotărăsc în privința unor acorduri sau practici care fac deja obiectul unei decizii a Comisiei, acestea nu pot pronunța hotărâri contrare deciziei menționate, chiar dacă această din urmă decizie intră în contradicție cu decizia pronunțată de o instanță națională de prim grad de jurisdicție” (Hotărârea Masterfoods, citată anterior, punctul 52). Anterior, problema fusese soluționată în același mod, inclusiv în cazurile în care decizia Comisiei nu fusese încă adoptată (Hotărârea din 28 februarie 1991, Delimitis, C-234/89, Rec., p. I-935, punctul 47).

19 — Această soluție a fost de asemenea adoptată la nivel intern în mai multe state membre în ceea ce privește deciziile în domeniul concurenței. De exemplu, în cazul Republicii Federale a Germaniei, deciziile tuturor autorităților naționale din statele membre au același efect obligatoriu precum deciziile Comisiei, în temeiul articolului 33(4) din Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen din 26 iulie 1998. Principiul menționat își găsește de asemenea expresia în legislația Regatului Unit, mai exact în secțiunile 47A(9), 47B(5), 58 și 58A din Competition Act din 1998.

20 — Hotărârea din 22 octombrie 1987 (314/85, Rec., p. 4199, punctele 12-20).

21 — A se vedea între altele Hotărârea din 21 februarie 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen și Zuckerfabrik Soest (C-143/88 și C-92/89, Rec., p. I-415, punctul 17), Hotărârea din 21 martie 2000, Greenpeace France și alții (C-6/99, Rec., p. I-1651, punctul 54), Hotărârea din 10 ianuarie 2006, IATA și ELFAA (C-344/04, Rec., p. I-403, punctul 27), Hotărârea din 22 iunie 2010, Melki și Abdeli (C-188/10 și C-189/10, Rep., p. I-5667, punctul 54), și Hotărârea din 21 decembrie 2011, Air Transport Association of America și alții (C-366/10, Rep., p. I-13755, punctul 47).

50. În plus, părțile vizate de decizie, care în prezenta cauză au calitatea de pârâte în acțiunea principală, au avut întotdeauna la dispoziție posibilitatea de a formula o acțiune în anulare la Tribunal și, în ultimă instanță, la Curte. După cum se știe, acțiunea în anulare constituie o cale de atac care permite un control integral al actului atacat. Motivele prevăzute la al doilea paragraf al articolului 230 CE (în prezent al doilea paragraf al articolului 263 TFUE) sunt suficient de cuprinzătoare pentru a permite un control jurisdicțional al tuturor elementelor actului²². Faptul că jurisprudența Curții și a Tribunalului recunoaște Comisiei o marjă de apreciere tehnică nu înseamnă că controlul jurisdicțional este un control minimalist, astfel cum au argumentat societățile pârâte în observațiile lor scrise. Recunoașterea acestei marje de decizie își găsește un corespondent la instanțele administrative ale diferitelor sisteme juridice reprezentate în Uniune, al căror control administrativ se referă la chestiunile de drept și supune aspectele tehnice unei analize întemeiate pe eroarea vădită²³. Întinderea și intensitatea acestui tip de control jurisdicțional în statele membre sunt, în plus, compatibile cu cerințele CEDO²⁴. Prin urmare, controlul efectuat de instanțele Uniunii cu privire la deciziile Comisiei adoptate în temeiul alineatului (1) al articolului 81 CE [în prezent alineatul (1) al articolului 101 TFUE] constituie, dintr-o perspectivă generală, un control jurisdicțional complet care, în cazul în care decizia este nefondată, garantează justițiabilului o protecție jurisdicțională efectivă.

51. Astfel, odată făcute precizările anterioare, se observă că instanțele naționale dispun de mai multe opțiuni atunci când se confruntă cu o decizie a Comisiei în contextul unei acțiuni civile în despăgubire.

52. Mai întâi, astfel cum s-a precizat la punctul 47 din prezentele concluzii, instanța națională, în cazul în care are îndoeli cu privire la legalitatea deciziei, are posibilitatea de a formula o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare în aprecierea validității deciziei Comisiei. Pe de altă parte, în cazul în care decizia are un destinatar individualizat, este obligatoriu ca acesta să fi formulat la Tribunal o acțiune vizând contestarea validității deciziei²⁵. Într-o astfel de situație, cum este cazul în prezenta cauză, instanța națională ar avea posibilitatea de a suspenda procedura în așteptarea pronunțării unei hotărâri definitive de către instanța Uniunii. Astfel sugerează alineatul (1) al articolului 16 din Regulamentul 1/2003 menționat, care prevede că instanței naționale îi revine sarcina de a „evalua dacă este necesar să suspende procedura pe care a inițiat-o” atunci când ar putea adopta „decizii care pot intra în conflict cu o decizie preconizată de Comisie în cadrul procedurilor inițiate de aceasta”. Prin urmare, în cazul în care *Rechtbank* are îndoeli cu privire la validitatea deciziei și, în plus, observă că aceasta se află *sub iudice* în fața instanțelor Uniunii, suspendarea procedurii naționale ar evita orice risc de contradicție între hotărârile pronunțate de instanțele Uniunii și de instanța belgiană.

22 — În acest scop, regula utilizată de Curte este formulată, în linii generale, astfel: „atunci când o autoritate comunitară este chemată, în cadrul misiunii sale, să efectueze evaluări complexe, aceasta beneficiază, în virtutea acestui fapt, de o largă putere de apreciere, a cărei exercitare este supusă unui control jurisdicțional limitat, care nu implică faptul că instanța comunitară substituie aprecierea elementelor de fapt efectuată de autoritatea respectivă cu propria apreciere. Astfel, instanța comunitară se limitează, într-un astfel de caz, să examineze materialitatea faptelor și calificările juridice pe care autoritatea respectivă le deduce din acestea și în special aspectul dacă acțiunea acesteia din urmă nu este afectată de o eroare vădită sau de un abuz de putere ori dacă această autoritate nu a depășit în mod vădit limitele puterii sale de apreciere” (Hotărârea din 13 iulie 1966, *Consten și Grundig/Comisia*, cauzele conexate 56/64 și 58/64, Rec., p. 429, Hotărârea din 22 ianuarie 1976, *Balkan-Import Export*, 55/75, Rec., p. 19, punctul 8, Hotărârea din 14 iulie 1983, *Øhrgaard și Delvaux/Comisia*, 9/82, Rec., p. 2379, punctul 14, Hotărârea din 11 iulie 1985, *Remia și alții/Comisia*, 42/84, Rec., p. 2545, punctul 34, Hotărârea din 15 iunie 1993, *Matra/Comisia*, C-225/91, Rec., p. I-3203, punctele 24 și 25, și Hotărârea din 5 mai 1998, *National Farmers' Union și alții*, C-157/96, Rec., p. I-2211, punctul 39).

23 — Pentru toate, *Fromont, M., Droit administratif des États européens*, PUF, Paris, 2006, p. 200 și urm.

24 — A se vedea Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea *Jussila* împotriva Finlandei din 23 noiembrie 2006, 73053/01, *Recueil des arrêts et décisions*, 2006-XIV, § 57, Hotărârea *Bryan* împotriva Regatului Unit din 22 noiembrie 1995, seria A, nr. 335-A, § 44-47, și Hotărârea *Tsfayo* împotriva Regatului Unit din 14 noiembrie 2006, 60860/00, § 46.

25 — Trebuie avut în vedere că, în cazul în care este vizat în mod direct și individual, faptul că particularul renunță la a contesta decizia în fața instanțelor Uniunii îl privează de posibilitatea de a solicita trimiterea preliminară în aprecierea validității, potrivit unei jurisprudențe constante a Curții (a se vedea între altele Hotărârea din 9 martie 1994, *TWD Textilwerke Deggendorf*, C-188/92, Rec., p. I-833, punctul 23, și Hotărârea din 14 septembrie 1999, *Comisia/AssiDomän Kraft Products și alții*, C-310/97 P, Rec., p. I-5363, punctul 60 și urm.).

53. Această concluzie constituie o cerință atât a securității juridice, cât și a principiului cooperării loiale. În Hotărârea Masterfoods, citată anterior, Curtea a precizat că, „atunci când soluționarea litigiului aflat pe rolul instanței naționale depinde de validitatea deciziei Comisiei, din obligația de cooperare loială reiese că, pentru a evita pronunțarea unei hotărâri incompatibile cu decizia menționată, instanța națională trebuie să suspende procedura până la pronunțarea de către instanțele comunitare a unei hotărâri definitive cu privire la acțiunea în anulare, cu excepția cazului în care consideră că, în împrejurările cauzei, este justificat să fie adresată Curții o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare cu privire la validitatea deciziei Comisiei”²⁶. Potrivit Curții, această obligație de suspendare ar rezulta din faptul că „aplicarea dispozițiilor comunitare privind concurența se întemeiază pe o obligație de cooperare loială între, pe de o parte, instanțele naționale și, pe de altă parte, Comisia și, respectiv, instanțele comunitare, în cadrul căreia fiecare trebuie să exercite funcția atribuită de tratat”²⁷.

54. Rezumând, deși Rechtbank este obligată să țină seama de faptul ilicit constat prin decizia Comisiei, aceasta nu implică în niciun mod că a fost restrâns controlul jurisdicțional și că părțile nu au acces la o „instanță”. În schimb, revine Rechtbank sarcina de a constata și de a evalua prejudiciul suferit în speță de Uniune, după stabilirea legăturii de cauzalitate, funcție care implică o analiză detaliată și complexă de natură jurisdicțională. În cazul în care aceasta ar avea îndoieli cu privire la validitatea deciziei Comisiei, deși nu poate contesta conținutul acesteia datorită monopolului deținut de instanțele Uniunii în ceea ce privește controlul, în împrejurări precum cele din prezenta cauză are întotdeauna posibilitatea de a suspenda procedura în așteptarea confirmării validității deciziei de către Tribunal sau Curte. Prin urmare, se poate concluziona că Rechtbank nu a făcut obiectul unei restricții a competențelor sale jurisdicționale și că pârâtele nu au fost private de dreptul de acces la o instanță cu competență deplină. În schimb, ca urmare a existenței a două ordini juridice care interacționează și se supun reciproc propriilor legături de validitate, procedura reflectă repartizarea funcțională existentă între două instanțe, una a Uniunii, iar cealaltă națională, care se pronunță în exercitarea competențelor corespunzătoare fiecăreia.

55. În sfârșit, având în vedere argumentele prezentate, considerăm că articolul 47 din cartă, în ceea ce privește aspectul dreptului la o instanță, trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca o instanță națională să se pronunțe cu privire la o acțiune în repararea prejudiciilor suferite de Uniune atunci când faptul ilicit pe care se întemeiază prejudiciul a fost constat printr-o decizie a Comisiei adoptată în temeiul alineatului (1) al articolului 81 CE [în prezent alineatul (1) al articolului 101 TFUE].

B – Egalitatea armelor între părțile la procedura civilă

56. În sfârșit, instanța de trimitere solicită să se stabilească dacă faptul că Comisia dispune de informații obținute în cursul procedurii de încălcare, informații care, pe de altă parte, nu sunt deținute de toate pârâtele, întrucât pot constitui informații supuse secretului profesional, aduce atingere principiului egalității armelor, astfel cum reiese acesta din articolul 47 din cartă și din articolul 6 din CEDO.

²⁶ — Hotărârea Masterfoods, citată anterior, punctul 57.

²⁷ — Hotărârea Masterfoods, citată anterior, punctul 56.

57. Principiul egalității armelor, ca parte a conținutului dreptului fundamental la o cale de atac efectivă garantat prin articolul 47 din cartă, face parte din ordinea juridică a Uniunii de mult timp. Acest principiu poate fi invocat atât în fața instanțelor Uniunii²⁸, cât și în procedurile de sancționare inițiate de Comisie²⁹, precum și în procedurile naționale de punere în aplicare a dreptului Uniunii³⁰. Acest din urmă aspect este cel pe care trebuie să îl avem în vedere în continuare și cu privire la care Curtea are un puternic izvor de inspirație în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului.

58. Potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, egalitatea armelor are drept scop asigurarea echilibrului între părțile la procedură, garantând astfel faptul că orice document furnizat instanței poate fi verificat și contestat de oricare parte la procedură. Prejudiciul cauzat de acest dezechilibru trebuie dovedit, în principiu, de persoana care l-a suferit³¹. De asemenea, așa-numita „teorie a aparențelor”, aplicată principiului egalității armelor începând cu Hotărârea Kress împotriva Franței³², a determinat Curtea Europeană a Drepturilor Omului să declare că un dezechilibru obiectiv și abstract poate fi de asemenea suficient în vederea constatării unei încălcări a principiului egalității armelor³³. Această jurisprudență a fost aplicată în principal în procedurile naționale de natură penală, dar și, cu mai mică frecvență, în procedurile de natură civilă, socială și administrativă³⁴.

59. Curtea și-a însușit această jurisprudență și a aplicat în numeroase rânduri garanțiile dezvoltate de Curtea Europeană a Drepturilor Omului prezentate anterior³⁵. Cu toate că jurisprudența Curții nu pare să fi acceptat cu prea mult entuziasm așa-numita „teorie a aparențelor” și impune în majoritatea cazurilor dovada unui prejudiciu efectiv rezultat în urma dezechilibrului dintre părți, adevărul este că standardul de protecție este în esență identic cu cel Curții Europene a Drepturilor Omului³⁶.

60. Aplicând jurisprudența citată în prezenta cauză, problema care se ridică în continuare privește unele aspecte foarte specifice. Pe de o parte, este pus în discuție accesul Comisiei, în calitate de reprezentantă a Uniunii în fața instanțelor belgiene, la informațiile cuprinse în procedura în care a fost adoptată decizia de constatare a unei încălcări a alineatului (1) al articolului 81 CE [în prezent alineatul (1) al articolului 101 TFUE]. Pârătele din acțiunea principală susțin că Comisia a putut să

28 — A se vedea printre alte decizii Ordonanța din 4 februarie 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Rec., p. I-665, punctele 8, 9 și 18), și Hotărârea din 10 februarie 2000, Deutsche Post (C-270/97 și C-271/97, Rec., p. I-929, punctul 30).

29 — A se vedea între altele Hotărârea Tribunalului de Primă Instanță din 20 martie 2002, LR AF 1998/Comisia (T-23/99, Rec., p. II-1705, punctul 171).

30 — A se vedea între altele Hotărârea din 9 octombrie 2008, Katz (C-404/07, Rep., p. I-7607, punctul 49), și Hotărârea din 2 mai 2006, Eurofood IFSC (C-341/04, Rec., p. I-3813, punctul 66).

31 — A se vedea între altele Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Neumeister împotriva Austriei din 27 iunie 1968, seria A, nr. 8, Hotărârea Delcourt împotriva Belgiei din 17 ianuarie 1970, seria A, nr. 11, Hotărârea Borgers împotriva Belgiei din 30 octombrie 1991, 214-B, și Hotărârea Dombó Beheer B.V. împotriva Țărilor de Jos din 27 octombrie 1993, seria A, nr. 274.

32 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Kress împotriva Franței din 7 iunie 2001, 39594/98, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001-VI. Cu privire la teoria aparențelor și la aplicarea acesteia în privința principiului egalității armelor în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, a se vedea Alonso García, R., „El enjuiciamiento por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos del funcionamiento contencioso del Conseil d'État y del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en concreto, del papel desempeñado, respectivamente, por el Comisario del Gobierno y por el Abogado General)”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 2002, nr. 1, p. 1, și Santamaría Dacal, A., „El Tribunal de Estrasburgo, el commissaire du gouvernement y la tiranía de las apariencias”, *Revista de Administración Pública*, nr. 157, 2002.

33 — Hotărârea Kress, citată la nota de subsol anterioară, punctul 85.

34 — A se vedea între altele Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Feldbrugge împotriva Țărilor de Jos din 29 mai 1986, seria A, nr. 99, Hotărârea Bendenoun împotriva Franței din 24 februarie 1994, seria A, nr. 284, Hotărârea Hentrich împotriva Franței din 22 septembrie 1994, 296-A, și Hotărârea Mialhe împotriva Franței din 26 septembrie 1996 (nr. 2), *Recueil des arrêts et décisions*, 1996-IV, fasc. 16.

35 — A se vedea între altele Hotărârea din 26 iunie 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone și alții (C-305/05, Rep., p. I-5305, punctul 31), Hotărârea din 2 decembrie 2009, Comisia/Irlanda și alții (C-89/08 P, Rep., p. I-11245, punctul 52 și următoarele), și Hotărârea din 17 decembrie 2009, Reexaminare M/EMEA, (C-197/09 RX-II, Rep., p. I-12033, punctele 39 și 40).

36 — Această diferență se confirmă prin compararea raționamentului Curții Europene a Drepturilor Omului din cauza Kress împotriva Franței, citată anterior, cu cel al Curții din cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Emesa Sugar, citată de asemenea anterior. Curtea se concentrează pe prejudiciul cauzat efectiv reclamantului în fața dificultății de a răspunde la concluziile avocatului general, fără a face vreo referire la teoria aparențelor. Aceasta nu înseamnă că nivelul protecției este inferior celui al Curții Europene a Drepturilor Omului, întrucât, câțiva ani mai târziu, aceasta din urmă a confirmat concluzia la care a ajuns Curtea în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Emesa Sugar (a se vedea Hotărârea Cooperative Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. împotriva Țărilor de Jos din 20 ianuarie 2009, 13645/05, *Recueil des arrêts et décisions*, 2009).

orienteze redactarea deciziei cu scopul de a condiționa rezultatul unei acțiuni civile în despăgubire ulterioare. Pe de altă parte, pârătele invocă poziția privilegiată conferită Comisiei de faptul că este autoarea deciziei care prestabilește faptul ilicit în procedura națională. În sfârșit, pârătele subliniază că informațiile cuprinse în dosar, inclusiv cele supuse secretului profesional, nu se află la dispoziția tuturor pârătelor, punând astfel Comisia într-o situație avantajoasă din punctul de vedere al informațiilor, care aduce atingere echilibrului care trebuie să existe între părți.

61. Pentru a răspunde la prima dintre obiecțiile legate de principiul egalității armelor, trebuie arătat, pentru început, că informațiile deținute de Comisie la care fac referire pârătele nu au fost furnizate instanței naționale. Astfel reiese din ordonanța de trimitere și din observațiile scrise și orale care au fost prezentate în fața Curții. Prin urmare, informațiile în litigiu fac parte dintr-un dosar aflat la dispoziția Comisiei, al cărui conținut nu a fost transmis instanței naționale fără știrea pârătelor.

62. Această împrejurare condiționează în mod semnificativ analiza cauzei, confruntând-o cu jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, întrucât trebuie amintit că, potrivit jurisprudenței menționate, constatarea dezechilibrului trebuie să se reflecte într-un mod sau în altul în intervenția instanței. Sau, altfel spus: inegalitatea se observă în faptul că *instanța* dispune de elemente, efective sau obiective, care favorizează una dintre părți în detrimentul celeilalte, fără ca aceasta din urmă să dispună de mijloace adecvate pentru a le combate.

63. În împrejurările din prezenta cauză, nu s-a demonstrat că există informații diferite de decizia publică, de care dispune Comisia ca urmare a procedurilor anterioare, furnizate în acțiunea principală. Vom examina ulterior utilizarea specifică a informațiilor confidențiale în acțiunea principală, însă pentru moment este suficient să adăugăm că, în cazul în care se confirmă acest aspect, rezultatul strategiei de apărare a Comisiei va depinde de temeinicia argumentelor cuprinse în cererea introductivă, precum și de relevanța faptelor prezentate în cursul procedurii civile. În cazul în care informațiile de care sunt preocupate pârătele vor fi cuprinse în cererea introductivă sau vor fi furnizate ca probe cu înscrisuri, posibilitatea de a le verifica și de a le contesta va fi în orice caz la dispoziția acestora (fără a aduce atingere obiecțiilor care ar putea fi formulate împotriva acestui comportament al Comisiei din perspectiva obligației de confidențialitate, cu privire la care ne vom pronunța ulterior). Dacă, dimpotrivă, informațiile menționate nu vor fi administrate în procedura civilă, instanța va putea cu greu să încline balanța în favoarea uneia dintre părți și în detrimentul celeilalte. Astfel, considerăm că, pentru simplul fapt că a obținut anumite informații în cadrul unei activități anterioare de investigare, Comisia nu se află *a priori* într-o situație avantajoasă care aduce atingere principiului egalității armelor.

64. Prin cea de a doua obiecție referitoare la principiul egalității armelor, pârătele consideră că posibilitatea Comisiei de a pronunța decizii obligatorii prin care este prestabilit faptul ilicit din acțiunea principală presupune un dezechilibru în procedură contrar articolului 6 din CEDO. În special, părțile din acțiunea principală au subliniat importanța Hotărârii Yvon împotriva Franței³⁷, în care Curtea Europeană a Drepturilor Omului a constatat incompatibilitatea cu articolul 6 din CEDO a intervenției comisarului guvernului francez în cadrul unei proceduri de control jurisdicțional al prețului just al unei exproprieri. În cauza menționată, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a luat în mod special în considerare faptul că poziția susținută de comisarul guvernului aducea atingere marjei în care instanța putea să examineze cauza. Cu toate că suma susținută de comisarul guvernului nu era obligatorie pentru instanță, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că dreptul francez obliga instanța judecătorească, atât în primă instanță, cât și în apel, să motiveze „în mod special” înlăturarea propunerii comisarului³⁸.

37 — Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Yvon împotriva Franței din 24 aprilie 2003, nr. 44962/98, *Recueil des arrêts et décisions*, 2003-V.

38 — *Ibidem*, punctul 36.

65. Pe lângă această împrejurare, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a luat în considerare faptul că justițiabilul, în acest caz persoana expropriată, se confrunta atât cu autoritatea care realizează exproprierea, cât și cu respectivul comisar al guvernului. Cu privire la acesta din urmă, Curtea Europeană a Drepturilor Omului a subliniat că deținea informații valoroase care nu se aflau la dispoziția persoanei expropriate³⁹.

66. Ansamblul celor trei împrejurări (limitarea marjei de apreciere a instanței, apărarea dublă a autorității administrative și accesul la informații), însă nu fiecare împrejurare în parte, presupunea, în opinia Curții Europene a Drepturilor Omului, o încălcare a articolului 6 din CEDO.

67. Este suficient să amintim împrejurările cauzei Yvon împotriva Franței pentru a ajunge la concluzia că acea hotărâre nu determină contestarea rolului Comisiei în acțiunea principală. În plus, astfel cum tocmai am arătat, faptul că competența jurisdicțională a instanței a fost condiționată prin intervenția comisarului guvernului nu a fost unicul element luat în considerare de Curtea Europeană a Drepturilor Omului pentru a constata încălcarea articolului 6 din CEDO. Dimpotrivă, ansamblul împrejurărilor a fost cel care a dus la o încălcare a dreptului, dar nu fiecare dintre acestea. De asemenea, astfel cum am arătat deja la punctele 50 și 52 din prezentele concluzii, faptul că decizia Comisiei este obligatorie pentru instanța națională reprezintă consecința unei repartizări normale a funcțiilor între instanțele Uniunii și ale statelor membre, iar limitările pe care acest fapt le implică pentru instanța menționată sunt soluționate prin intermediul unui control al deciziei în conformitate cu căile de atac prevăzute de tratate.

68. În al treilea și ultimul rând, în ceea ce privește faptul că organele Comisiei competente să soluționeze procedura de sancționare au coincis cu cele responsabile de exercitarea acțiunii în despăgubire, considerăm că este vorba despre o critică ușor de înlăturat. Societățile pârâte argumentează că Comisia va avea întotdeauna un acces privilegiat la dosarul privind încălcarea, inclusiv la datele supuse secretului profesional, în vederea formulării acțiunii în despăgubire, deoarece, în definitiv, este vorba despre un organ colegial care hotărăște prin intermediul unor decizii majoritare la care participă toți membrii acestuia. Prin urmare, tot în opinia pârâtelor, instituția responsabilă în final cu exercitarea acțiunii în constatarea unei încălcări este de asemenea responsabilă cu formularea acțiunii în despăgubire în numele Uniunii. De aici ar trebui să se deducă faptul că acțiunea în răspundere ar fi exercitată dintr-o poziție incontestabil avantajoasă, în detrimentul pârâtelor.

69. Nici acest argument nu este convingător, întrucât impune Comisiei o *probatio diabolica* dificil de făcut. În observațiile sale, Comisia a explicat că serviciile juridice responsabile cu pregătirea acțiunii în despăgubiri au lucrat independent de serviciile responsabile la momentul respectiv cu procedura de încălcare. Comisia a confirmat acest fapt în ședință, fiind vorba, astfel cum a precizat agentul acesteia, despre o practică obișnuită, care privește atât cazurile în care Comisia participă la o procedură națională, cât și, mai general, orice fel de procedură în care informații confidențiale ar putea fi utilizate în scopuri diferite de cele pentru care au fost furnizate⁴⁰. Această practică și-a găsit expresia la nivel legislativ în articolul 28 din Regulamentul 1/2003, al cărui text prevede că informațiile colectate în cursul unei proceduri de constatare a unei încălcări „se folosesc doar pentru scopul în care au fost obținute”⁴¹.

39 — *Ibidem*, punctul 37.

40 — A se vedea Cartea albă privind acțiunile în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor antitrust ale CE, adoptată de Comisie [COM(2008) 165 din 2 aprilie], punctul 2.9. De asemenea, a se vedea Staff Working Document al Comisiei, anexă la Cartea albă citată, p. 84 și urm. Cu privire la acest aspect, a se vedea Siracusa, M., și Rizza, C., *EU Competition Law*, vol. III, Claeys & Casteels, Deventer-Lovaina, 2012, p. 490 și urm.

41 — Ținând cont totuși de excepțiile prevăzute la articolele 12 și 15.

70. În cazul în care Comisia ar fi obligată să demonstreze în fiecare cauză măsurile pe care le-a adoptat pentru a garanta o utilizare adecvată a informațiilor obținute în cursul etapei de elaborare a unui dosar, ar fi solicitată probarea unui comportament care, astfel cum s-a arătat mai sus, este prevăzut de legislația în vigoare. În aceste împrejurări, este rezonabil ca sarcina probei să revină părților din acțiunea principală, care ar trebui să furnizeze probe concrete în sensul că Comisia a utilizat în mod nelegal informații confidențiale pentru a-și pregăti apărarea într-o procedură civilă precum cea din prezenta cauză. Ca în cazul sistemelor juridice naționale ale statelor membre ale Uniunii, sarcina probei unei încălcări revine, ca regulă generală, părții care o invocă. În acest caz, proba respectivă trebuie să revină părților din acțiunea principală, care nu au furnizat niciun element de probă în sensul că Comisia a utilizat în mod nelegal informațiile obținute în cadrul procedurilor de încălcare inițiate anterior introducerii acțiunii la Rechtbank.

71. În sfârșit, având în vedere argumentele anterioare, considerăm că articolul 47 din cartă, în ceea ce privește aspectul referitor la egalitatea armelor, trebuie interpretat în sensul că nu se opune formulării de către Comisie a unei acțiuni în despăgubire la instanțele naționale, chiar dacă anterior a adoptat o decizie într-o procedură de încălcare care a servit ca temei al acțiunii.

VI – Concluzie

72. Având în vedere considerațiile anterioare, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate după cum urmează:

- „1) Articolul 282 CE este aplicabil procedurilor naționale care erau încă în desfășurare la 1 decembrie 2009, fără a fi necesar să fie impusă ulterior Uniunii Europene obligația îndeplinirii condițiilor de reprezentare prevăzute la articolul 335 TFUE.

Articolul 282 CE trebuie interpretat în sensul că nu se opune formulării unei acțiuni de către Comisia Europeană în numele Comunității Europene, cu privire la un prejudiciu suferit de aceasta din urmă ca urmare a prejudiciilor cauzate mai multor instituții și organe ale Comunității Europene.

- 2) Articolul 47 din cartă, în ceea ce privește aspectul dreptului de acces la o instanță, trebuie interpretat în sensul că nu se opune ca o instanță națională să se pronunțe cu privire la o acțiune în repararea prejudiciilor suferite de Uniunea Europeană atunci când faptul ilicit pe care se întemeiază prejudiciul a fost constatat printr-o decizie a Comisiei Europene adoptată în temeiul alineatului (1) al articolului 81 CE [în prezent alineatul (1) al articolului 101 TFUE].

Articolul 47 din cartă, în ceea ce privește aspectul referitor la egalitatea armelor, trebuie interpretat în sensul că nu se opune formulării de către Comisia Europeană a unei acțiuni în despăgubire la instanțele naționale în numele Uniunii Europene, chiar dacă anterior a adoptat ea însăși o decizie într-o procedură de încălcare care a servit ca temei al acțiunii.”