



Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
NILO JÄÄSKINEN
prezentate la 7 februarie 2013¹

Cauza C-536/11

Bundeswettbewerbsbehörde

împotriva

Donau Chemie AG

Donauchem GmbH

DC Druck-Chemie Süd GmbH & Co KG

Brenntag Austria Holding GmbH

Brenntag CEE GmbH

ASK Chemicals GmbH, fostă Ashland-Südchemie-Kernfest GmbH

ASK Chemicals Austria GmbH, fostă Ashland Südchemie Hantos Ges.m.b.H.

[cerere de decizie preliminară formulată de Oberlandesgericht Wien (Austria)]

„Concurență — Acțiune în despăgubire — Elemente de probă — Admisibilitate — Accesul terților la proceduri încheiate de drept public în materie de concurență în vederea susținerii unei acțiuni civile —

Solicitare de acces din partea unei asociații care reprezintă terți care ar putea fi afectați de o înțelegere — Interdicție legislativă aplicabilă accesului la procedurile de drept public în materie de concurență în cazul în care nu există acordul tuturor părților — Lipsa competenței judiciare de a realiza o evaluare comparativă a factorilor relevanți, inclusiv protecția elementelor de probă colectate în procedurile de clemență față de efectul util — Principiile echivalenței și efectivității — Articolul 19 alineatul (1) TUE — Articolul 101 TFUE — Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene — Articolul 47”

I – Introducere

1. Articolul 39 alineatul (2) din Legea federală austriacă din 2005 privind înțelegerile și alte restricții cu privire la concurență (Bundesgesetz gegen Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen, denumită în continuare „KartG”) interzice accesul terților la dosarele instanțelor în contextul procedurilor de drept public în materie de concurență în cazul în care nu există acordul părților la procedură. Verband Druck & Medientechnik (denumită în continuare „asociația”) reprezintă interesele întreprinderilor din domeniul tipografic. Asociația a solicitat Oberlandesgericht Wien, în calitate de instanță în materie de înțelegeri (denumită în continuare „instanța în materie de înțelegeri”), să pronunțe o ordonanță prin care să i se acorde accesul la documentele procedurilor încheiate de drept public în materie de concurență care au avut loc între, pe de o parte, Bundeswettbewerbsbehörde (denumit în continuare „Consiliul federal al concurenței”) și, pe de altă parte, Donau Chemie AG și alți șase operatori economici care sunt activi pe piața distribuției angro a substanțelor chimice pentru tipar.

¹ — Limba originală: engleza.

2. Prin prezenta cauză, se solicită Curții să dezvolte principiile enunțate în Hotărârea Pfeleiderer², care privea accesul unor terți, care intenționau să inițieze o acțiune civilă în despăgubire împotriva unor societăți în legătură cu care se constatare că au încălcat articolul 101 TFUE, la dosarele unei autorități naționale de concurență, în condițiile în care anumite informații din dosare fuseseră colectate în cadrul programului de clemență instituit de autoritatea respectivă.

3. Jurisprudența constantă a Curții limitează autonomia procedurală națională a statelor membre în ceea ce privește aplicarea legislației Uniunii, indiferent dacă litigiul este în materia dreptului concurenței sau în altă materie. Principiul echivalenței impune ca aceleași căi de atac și norme procedurale să fie disponibile atât pentru cererile întemeiate pe dreptul Uniunii, cât și pentru cererile similare de natură strict națională. Principiul efectivității, sau principiul protecției jurisdicționale efective, obligă instanțele statelor membre să se asigure că normele procedurale și căile de atac naționale nu fac ca exercitarea acțiunilor întemeiate pe dreptul Uniunii să fie practic imposibilă sau excesiv de dificilă.

4. Primul dintre aceste principii este relevant pentru soluționarea litigiului întrucât, potrivit legislației austriece, nici procedurile civile generale, nici procedurile penale nu impun o condiție absolută privind acordul tuturor părților pentru accesul terților la dosarele instanțelor. Acest lucru înseamnă că normele de procedură austriece relevante impun o condiție acțiunilor civile în despăgubire pentru încălcarea normelor de concurență ale Uniunii³ care nu se aplică acțiunilor similare de natură strict națională⁴?

5. Limitarea accesului terților la dosarele instanței în materie de înțelegeri ridică de asemenea problema protecției jurisdicționale efective a acțiunilor întemeiate pe dreptul Uniunii. În prezenta cauză, principiul clasic al efectivității, descris mai sus în mod detaliat, trebuie reanalizat în lumina articolului 19 alineatul (1) TUE, care a fost introdus prin Tratatul de la Lisabona. Articolul 19 alineatul (1) TUE prevede că „[s]tatele membre stabilesc căile de atac necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii”. Aceasta necesită, la rândul său, analiza dreptului de acces la o instanță judecătorească, astfel cum este acesta protejat prin articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene și astfel cum este interpretat în lumina articolului 6 alineatul (1) din Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale (denumită în continuare „CEDO”) și a jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului referitoare la această dispoziție⁵.

6. În sfârșit, articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale prezintă de asemenea relevanță în a decide dacă accesul terțului interesat la proceduri încheiate de drept public în materie de concurență ar constitui o încălcare a dreptului la un proces echitabil, cel puțin în cazul în care unele dintre aceste informații au fost furnizate pe baza unei garanții de drept public acordate în cadrul unei proceduri de clemență. Acest lucru influențează dreptul de a nu se autoincrimina al unei persoane și protecția secretelor comerciale.

2 — Hotărârea din 14 iunie 2011 (C-360/09, Rep., p. I-5161).

3 — A se vedea Hotărârea din 13 iulie 2006, Manfredi și alții (C-295/04-C-298/04, Rec., p. I-6619), și Hotărârea din 20 septembrie 2001, Courage și Crehan (C-453/99, Rec., p. I-6297).

4 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 1 decembrie 1998, Levez (C-326/96, Rec., p. I-7835).

5 — A se vedea de asemenea punctul 3 din Concluziile avocatului general Mazák prezentate în cauza Pfeleiderer.

II – Cadrul juridic

A – Legislația Uniunii

7. În considerentul (1) prima teză al Regulamentului (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 și 82 din tratat⁶ se arată că, pentru a institui un sistem care să garanteze că nu este denaturată concurența pe piața comună, articolele 81 [CE] și 82 [CE] trebuie aplicate eficient și uniform în Comunitate.

8. Articolul 11 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1/2003, intitulat „Cooperarea dintre Comisie și autoritățile de concurență ale statelor membre”, prevede următoarele:

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

9. Articolul 35 alineatul (1) din Regulamentul nr. 1/2003 prevede:

„Statele membre își desemnează autoritatea sau autoritățile de concurență responsabile cu aplicarea articolelor 81 și 82 din tratat astfel încât dispozițiile prezentului regulament să fie efectiv respectate. Măsurile necesare pentru a conferi autorităților în cauză competența de a aplica aceste articole sunt luate până la 1 mai 2004. Autoritățile desemnate pot include instanțe.”

B – Legislația națională

10. Articolul 39 alineatul (2) din KartG prevede:

„Persoanele care nu dețin calitatea de părți în proces pot avea acces la dosarele instanței în materie de înțelegeri numai cu acordul părților.”

11. Potrivit articolului 219 alineatul (2) din Codul de procedură civilă austriac (denumit în continuare „Codul de procedură civilă”):

„Cu acordul ambelor părți, terții pot avea acces la dosar în același mod și pot realiza copii ale documentelor respective și obține extrase (pe suport de hârtie), pe propria lor cheltuială, dacă acestui acces nu i se opun interese legitime sau publice mai importante în sensul articolului 26 alineatul (2) prima teză din DSG 2000. În cazul în care nu există un astfel de acord, terțul poate avea acces la dosar și poate obține copii numai în măsura în care justifică un interes juridic.”⁷

12. Potrivit articolului 273 din aceeași lege:

„(1) În cazul în care este cert că o parte are dreptul la despăgubire pentru prejudiciul suferit sau are dreptul de a primi dobândă ori a formulat o cerere, însă quantumul prejudiciului în litigiu pentru care trebuie să se primească despăgubiri sau quantumul dobânzilor ori al cererii nu poate fi dovedit sau poate fi dovedit doar cu dificultăți disproporționate, instanța poate, la cerere sau din oficiu, să stabilească acest quantum conform propriei convingeri, chiar fără a lua în considerare dovada sugerată de parte. Calculul quantumului în discuție poate fi precedat de interogarea uneia dintre părți, sub jurământ, cu privire la împrejurările relevante pentru calculul acestui quantum.

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

7 — Articolul 219 alineatul (2) din Codul de procedură civilă nu este aplicabil procedurilor de drept public în materie de concurență.

(2) În cazul în care, dintre mai multe cereri formulate în cadrul aceluiași proces, anumite cereri individuale lipsite de relevanță în raport cu quantumul total sunt neclare, iar clarificarea deplină a tuturor împrejurărilor relevante pentru acestea creează dificultăți disproporționate în raport cu importanța cererilor în litigiu, instanța poate decide în același mod [alineatul (1)] cu privire la aceste cereri, și anume conform propriei sale convingeri. Aceeași prevedere se aplică cererilor individuale, în situația în care quantumul solicitat în fiecare caz nu depășește 1 000 de euro.”

13. Potrivit articolului 77 alineatul (1) din Codul de procedură penală austriac (denumit în continuare „Codul de procedură penală”):

„În cazul unui interes juridic justificat, parchetele și instanțele trebuie, chiar și în cazurile care nu sunt menționate în mod expres în prezentul cod, să permită accesul la concluziile rezultate în cadrul unei proceduri de anchetă sau al unei acțiuni principale, dacă acestui acces nu i se opun interese publice sau private mai importante.”

III – Litigiul principal și întrebările preliminare

14. La 26 martie 2010, instanța în materie de înțelegeri a emis o ordonanță prin care a aplicat amenzi pârâtelor din litigiul principal ca urmare a participării acestora la înțelegeri și ca urmare a unor practici concertate care încalcă articolul 101 TFUE. Acest litigiu (denumit în continuare „litigiul cu privire la înțelegeri”) a fost introdus de Consiliul federal al concurenței pe baza cererilor de clemență formulate de una dintre pârâte. Instanța în materie de înțelegeri a constatat că în acest caz a existat o încălcare a interdicției privind înțelegerile și că în Austria funcționa o înțelegere pe piața distribuției angro a substanțelor chimice pentru tipar. Decizia a fost confirmată de Oberster Gerichtshof (Curtea Supremă), în calitate de instanță superioară în materie de înțelegeri, prin ordonanța din 4 octombrie 2010 și este definitivă.

15. Asociația solicită accesul la dosarul („Akteneinsicht”) procedurii în materie de înțelegeri deținut de instanța în materie de înțelegeri⁸. Asociația susține că, în conformitate cu statutul său, are dreptul să reprezinte interesele membrilor săi, printre care se numără și întreprinderi din domeniul tipografic. Potrivit cererii de decizie preliminară, la solicitarea membrilor săi, asociația examinează, în scopul pregătirii acțiunilor în despăgubire, în special quantumul prejudiciului produs ca urmare a încălcării normelor privind concurența.

16. Asociația susține că, pentru a stabili natura și importanța prejudiciului suferit sau pentru a calcula prejudiciul pe baza informațiilor conținute în dosar, este necesar accesul la dosarul instanței în materie de înțelegeri. Acesta, susține asociația, constituie un interes legitim.

17. Toate părțile în litigiul cu privire la înțelegeri, cu excepția Consiliului federal al concurenței, au refuzat să își dea acordul. Consiliul federal al concurenței ar fi fost de acord să i se permită solicitantei accesul la ordonanța pronunțată în primă instanță, și anume la hotărârea instanței în materie de înțelegeri, însă nu și la alte documente. Potrivit legislației austriece, mai exact, potrivit articolului 39 alineatul (2) din KartG și dispozițiilor sale privind „protecția secretelor comerciale”, aceasta înseamnă că nici dosarul, nici ordonanța pronunțată de instanța în materie de înțelegeri nu pot fi puse la dispoziția asociației pentru a le folosi în exercitarea acțiunilor sale în despăgubire împotriva pârâtelor sau pentru orice alt scop.

18. Din perspectiva hotărârii pronunțate de Curte în cauza Pfleiderer și a indicațiilor din această cauză, conform cărora dreptul Uniunii impune ca toate interesele să fie supuse unei evaluări comparative de la caz la caz atunci când un terț care pretinde că a suferit un prejudiciu ca urmare a încălcării articolului 101 TFUE solicită accesul la un dosar dintr-o procedură de investigare cu privire la același

⁸ — În cuprinsul cererii prin care solicita accesul la documente, asociația a făcut trimitere la [Kartellakt], 29 Kt 5/09.

prejudiciu, și chiar atunci când este vorba despre un dosar întocmit în contextul unei proceduri de clemență, instanța în materie de înțelegeri se întreabă dacă legislația austriacă este compatibilă cu principiul efectului util și cu obligația statelor membre de a permite particularilor să introducă acțiuni în despăgubire pentru încălcarea dreptului concurenței⁹. Instanța în materie de înțelegeri are de asemenea îndoieli cu privire la compatibilitatea articolului 39 alineatul (2) din KartG cu principiul nediscriminării, atât timp cât, potrivit legislației austriece, în acțiunile obișnuite de drept civil, precum acțiunile în răspundere civilă delictuală, sau în acțiunile de drept penal nu este necesar acordul tuturor părților în ceea ce privește accesul la dosarele instanțelor.

19. Având în vedere considerațiile de mai sus, instanța în materie de înțelegeri a adresat Curții, în temeiul articolului 267 TFUE, următoarele întrebări preliminare:

„1) Dreptul Uniunii, în special în lumina Hotărârii Curții din 14 iunie 2011, Pfleiderer, se opune unei norme naționale în materie de înțelegeri care (printre altele), în cauze în care a fost aplicat articolul 101 TFUE sau articolul 102 TFUE în coroborare cu Regulamentul nr. 1/2003, condiționează, fără excepție, accesul terților care nu dețin calitatea de părți la procedură la dosarele instanței în materie de înțelegeri, în scopul pregătirii unor acțiuni în despăgubire împotriva participanților la înțelegere, de acordul tuturor părților în procedură și nu permite instanței o evaluare comparativă de la caz la caz a intereselor protejate de dreptul Uniunii pentru a stabili condițiile în care acest acces trebuie acordat sau refuzat?

În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare:

2) Dreptul Uniunii se opune unei astfel de dispoziții naționale în situația în care aceasta se aplică în aceeași măsură pentru o procedură în materia înțelegerilor strict națională și nu include nicio reglementare specială privind documentele prezentate de solicitanții de clemență, în timp ce alte dispoziții naționale similare, în alte tipuri de proceduri, în special în procedurile civile contencioase și necontencioase și în procedurile penale, permit accesul la dosarele instanței și fără acordul părților, cu condiția ca terțul care nu deține calitatea de parte la procedură să justifice un interes juridic de a obține accesul la dosar și în situația în care acestui acces nu i se opun în cazul concret interese legitime sau publice mai importante?”

20. Asociația, Consiliul federal al concurenței, Donau Chemie AG și Donauchem GmbH, Brenntag CEE GmbH, Ask Chemicals GmbH și ASK Chemicals Austria GmbH¹⁰, DC Druck Chemie Süd GmbH & Co KG, precum și guvernele austriac, belgian, german, spaniol și italian, Comisia și Autoritatea de Supraveghere AELS au prezentat observații scrise. Toate cele menționate mai sus, cu excepția guvernului italian, au participat, împreună cu Republica Franceză, la ședința care a avut loc la 4 octombrie 2012.

IV – Analiză juridică

A – Admisibilitatea cererii de decizie preliminară

21. În observațiile sale scrise, Comisia pune în discuție admisibilitatea cererii de decizie preliminară. Comisia observă că cererea de decizie preliminară nu conține nicio precizare cu privire la faptul dacă instanța națională admite că au fost îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 219 alineatul (2) din Codul de procedură civilă. Această dispoziție pare a fi măsura națională care ar reglementa accesul la dosarele instanțelor în ipoteza în care s-ar considera că articolul 39 alineatul (2) din KartG este

⁹ — Hotărârile Courage și Crehan și Manfredi.

¹⁰ — Astfel cum se arată pe prima pagină a prezentelor concluzii, ASK Chemicals GmbH este fosta Ashland-Südchemie-Kernfest GmbH, iar ASK Chemicals Austria GmbH este fosta Ashland Südchemie Hantos Ges.m.b.H.

incompatibil cu dreptul Uniunii. Articolul 219 alineatul (2) din Codul de procedură civilă prevede că, pentru a putea beneficia de acces la dosar, este necesar să se demonstreze existența unui interes juridic. Prin urmare, Comisia se întreabă dacă răspunsurile la întrebările preliminare ar putea fi de natură ipotetică în situația în care asociația nu poate să justifice existența unui interes juridic suficient.

22. Observăm de asemenea că în cuprinsul observațiilor scrise ale Comisiei există câteva alte comentarii care, deși intenționează să răspundă la prima întrebare, prezintă relevanță și pentru problema privind admisibilitatea cererii de decizie preliminară. Aceasta întrucât Comisia se întreabă de exemplu dacă, potrivit legislației austriece, există modalități alternative pentru colectarea elementelor de probă necesare. Comisia observă că este important să se cunoască măsura în care instanța sesizată cu o cerere de despăgubire ia în considerare dovezile scrise sau dacă aceasta acordă prioritate audierii martorilor. În cazul în care se acordă prioritate audierii martorilor, documentele incluse în dosar vor avea o importanță mai mică. O altă întrebare importantă se referă la măsura în care dovezile indirecte, spre deosebire de dovezile directe, sunt autorizate de legislația națională și sunt totodată suficiente pentru a susține o acțiune în despăgubire.

23. În mod similar, Consiliul federal al concurenței susține că ansamblul dispozițiilor de drept austriac oferă suficiente modalități de colectare a elementelor de probă și de asigurare a exercitării efective a acțiunilor în despăgubire întemeiate pe dreptul concurenței. De exemplu, Consiliul federal al concurenței aduce în discuție printre altele dificultățile cu care se pot confrunta membrii asociației în ceea ce privește cuantificarea pierderilor. Acesta a subliniat că, potrivit articolului 273 din Codul de procedură civilă, în cazul în care cuantumul pierderilor suferite nu poate fi stabilit sau poate fi stabilit numai cu mare dificultate, instanța poate aprecia acest cuantum conform propriilor convingeri.

24. Potrivit unei jurisprudențe constante, nu este de competența Curții să se pronunțe, în cadrul unei trimiteri preliminare, cu privire la interpretarea dispozițiilor naționale și să hotărască dacă interpretarea dată de instanța de trimitere este corectă¹¹. Instanței de trimitere îi revine de asemenea obligația să verifice corectitudinea declarațiilor prezentate în fața sa¹².

25. În acest caz este necesar să se facă o distincție teoretică între trei dosare diferite, și anume: (i) documentele autorității de concurență competente referitoare la o investigație în materie de practici anticoncurențiale; (ii) documentele din cadrul procedurii care se desfășoară în fața unei instanțe de fond competente care pot cuprinde printre altele (unele sau toate) documentele investigației în materie de înțelegeri; (iii) elementele de probă scrise prezentate unei instanțe civile care are competența de soluționare a oricăror posibile acțiuni de drept privat întemeiate pe restrângerea concurenței¹³.

11 — Hotărârea din 29 aprilie 2004, Orfanopoulos și Oliveri (C-482/01 și C-493/01, Rec., p. I-5257, punctul 42 și jurisprudența citată).

12 — *Ibidem*, punctul 45.

13 — La nivelul Uniunii, facem trimitere la (i) documentele Comisiei; (ii) dosarul Tribunalului și (iii) elementele de probă prezentate instanței naționale care se pronunță cu privire la consecințele civile ale unei restrângeri nelegale a concurenței. A se vedea de asemenea Hotărârea din 21 septembrie 2010, Suedia și alții/API și Comisia (C-514/07 P, C-528/07 P și C-532/07 P, Rep., p. I-8533). La punctele 79-82 din această hotărâre, Curtea subliniază că activitatea judiciară este exclusă din domeniul de aplicare al dreptului de acces la documente garantat prin Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2011 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (JO L 145, p. 43, Ediție specială, 01/vol. 3, p. 76) și de la obligațiile de transparență prevăzute la articolul 255 CE [în prezent articolul 15 alineatul (3) TFUE]. În Concluziile prezentate în această cauză, avocatul general Maduro analizează, la punctele 21-39, diferitele abordări naționale și internaționale ale dreptului de acces la documentele instanțelor.

26. Indiferent care ar fi modul de distribuire a competențelor decizionale între diferitele organisme în cadrul acestei structuri juridice¹⁴, ne confruntăm cu trei probleme diferite: (i) problema accesului la documentele investigației în materie de înțelegeri deținute de o autoritate de concurență, care privește accesul la documentele administrative; (ii) problema accesului la dosarul instanței unui stat membru competent în materie de concurență, care privește accesul la documentele judiciare și (iii) problema disponibilității acestor documente administrative sau judiciare în vederea introducerii unei acțiuni civile. Aceasta poate presupune utilizarea elementelor de probă în etapa anterioară procesului sau obligații de comunicare a unor documente în contextul procedurilor civile.

27. Potrivit modului clar de redactare a întrebărilor preliminare, prezenta cauză este inclusă în a doua categorie, și anume accesul la documentele deținute de o instanță care are competența de a se pronunța cu privire la o procedură în materie de înțelegeri care ține prin natura sa de dreptul public. Cererea de acces la aceste documente, chiar dacă, din punct de vedere tehnic, pare să fi fost înregistrată de instanța în materie de înțelegeri ca o continuare a litigiului cu privire la înțelegeri, este distinctă atât de încălcarea materială a dreptului Uniunii și/sau a normelor de concurență naționale, cât și de orice litigiu de drept privat care ar putea fi formulat eventual în fața instanțelor civile competente să soluționeze acțiunile în despăgubire¹⁵.

28. În consecință, prezentul litigiu aflat pe rolul instanței în materie de înțelegeri nu este în niciun caz ipotetic, iar dreptul Uniunii poate în mod clar să influențeze soluția pronunțată, mai exact dacă accesul la documentele necesare trebuie acordat sau trebuie refuzat. În plus, aspectele privind capacitatea procesuală sau interesul asociației sau al membrilor săi în orice procedură civilă care ar putea fi formulată sau modul de administrare a probelor aplicabil în această acțiune nu prezintă relevanță în ceea ce privește admisibilitatea prezentei cereri de decizie preliminară, deși aceste aspecte pot în mod clar să influențeze aplicarea principiului efectivității, această aplicare fiind de competența instanței naționale.

29. În opinia noastră, ținând cont în mod corespunzător atât de legislația relevantă, cât și de situația de fapt din prezenta cauză, Curtea dispune de toate informațiile pentru a putea să răspundă la întrebările preliminare. Pentru aceste motive, cererea de decizie preliminară este admisibilă.

B – Răspunsul la a doua întrebare

30. Am decis să răspundem la întrebările preliminare în ordine inversă întrucât considerăm că, în prezenta cauză, este mai logic să se discute mai întâi despre principiul echivalenței, cu toate că acesta a făcut obiectul celei de a doua întrebări adresate de instanța națională. Situația este aceasta deoarece suntem de părere că, din punctul de vedere al limitelor impuse autonomiei procedurale naționale, problema echivalenței precedă în mod logic problema efectivității. Sub rezerva celor afirmate de instanța națională în prima parte a celei de a doua întrebări, din punctul de vedere al legislației Uniunii, ambele întrebări trebuie examinate pentru a da un răspuns util.

14 — A se vedea de exemplu Raportul din 31 octombrie 2012 întocmit de Grupul de lucru al Rețelei europene în domeniul concurenței cu privire la cooperarea și procedurile efectuate cu respectarea garanțiilor necesare, intitulat „Competențe decizionale”. La paginile 5 și 6 ale acestui raport se arată că există trei modele instituționale de bază pentru aplicarea normelor privind concurența în Uniune, și anume (i) modelul administrativ monist, conform căruia există o singură autoritate administrativă care anchetează cazurile de încălcare a normelor de concurență și adoptă decizii de punere în aplicare (în anumite jurisdicții, acestei autorități îi poate lipsi competența de a lua decizii privind aplicarea de amenzi); (ii) modelul administrativ dualist, conform căruia competența de investigare și competența decizională sunt împărțite între două organisme – un organism are competența de investigare a cazurilor de încălcare a normelor de concurență, care sunt ulterior transmise celui alt organism care are competența decizională cu privire la aceste cazuri; (iii) modelul judiciar, conform căruia fie instanța decide atât asupra fondului, cât și asupra amenzilor, fie instanța decide numai cu privire la amenzi, decizia asupra fondului revenind autorității de concurență. La pagina 9 a raportului se arată că Austria se încadrează în primul dintre cele două modele judiciare, și anume modelul de natură strict judiciară.

15 — Instanța în materie de înțelegeri utilizează numărul de înregistrare al dosarului care este reprodus la nota de subsol 8. Asociația este înregistrată în calitate de intervenientă în prezenta procedură.

31. Răspunsul la a doua întrebare preliminară poate fi destul de simplu. Achiesăm la punctul de vedere susținut de toate părțile, cu excepția asociației, conform căruia, în contextul aplicării dreptului concurenței, articolul 39 alineatul (2) din KartG pur și simplu nu reprezintă o dispoziție similară, în sensul jurisprudenței Curții referitoare la principiul echivalenței, cu articolul 219 alineatul (2) din Codul de procedură civilă sau cu articolul 77 alineatul (1) din Codul de procedură penală. Trebuie adăugat că această constatare nu se bazează pe principiul general al nediscriminării, ci pe principiul echivalenței, care, potrivit unei jurisprudențe constante, limitează autonomia procedurală națională. Primul principiu menționat prevede că situațiile comparabile nu trebuie să primească un tratament diferit și nu pare a fi aplicabil în situația de fapt din prezenta cauză, având în vedere că principiul echivalenței urmărește același obiectiv.

32. Respectarea principiului echivalenței presupune că norma națională în discuție se aplică fără distincție atât acțiunilor întemeiate pe încălcarea dreptului Uniunii, cât și celor întemeiate pe nerespectarea dreptului intern care au un obiect și o cauză asemănătoare¹⁶. Cu toate acestea, principiul echivalenței nu poate fi interpretat în sensul că obligă un stat membru să extindă regimul său intern cel mai favorabil la toate acțiunile introduse într-un anumit domeniu de drept¹⁷.

33. În mod normal, sarcina comparării diferitor proceduri naționale din punctul de vedere al echivalenței este lăsată instanței de trimitere, care trebuie să verifice similitudinea acțiunilor respective din punctul de vedere al obiectului, al cauzei și al elementelor lor esențiale¹⁸. Pentru a stabili dacă o dispoziție procedurală națională este mai puțin favorabilă, instanța națională trebuie să țină seama de locul pe care dispoziția respectivă îl ocupă în ansamblul procedurii, de conținutul procedurii respective și de particularitățile acestor norme¹⁹.

34. Cu toate acestea, Curtea s-a pronunțat de câteva ori cu privire la aspectul dacă dispoziția națională în discuție era compatibilă cu principiul echivalenței. În anumite situații, Curtea a precizat punctul său de vedere, lăsând însă rezolvarea acestei probleme în competența instanței naționale²⁰, în timp ce cu alte ocazii s-a pronunțat definitiv cu privire la compatibilitatea sau la lipsa de compatibilitate a normei naționale relevante cu cerințele privind echivalența²¹. În opinia noastră, în speță se impune a doua opțiune.

35. În prezenta cauză, interzicerea accesului terților la dosarele instanței în materie de înțelegeri se aplică atât cauzelor întemeiate pe normele de concurență ale Uniunii, cât și celor întemeiate pe normele de concurență austriece. Altfel spus, o situație care rezultă din exercitarea unui drept derivat din dreptul Uniunii care a fost calificată sau tratată în mod diferit nu primește un tratament diferit față de o situație strict internă²².

36. În opinia noastră, este incontestabil că astfel de proceduri sunt similare fie cu procedurile civile ordinare, fie cu procedurile penale ordinare, având în vedere că niciuna dintre acestea nu privește protecția programelor de clemență sau alte caracteristici specifice procedurilor de drept public în contextul aplicării politicii de concurență.

37. În consecință, propunem ca răspunsul la a doua întrebare să fie în sensul că principiul echivalenței prevăzut de dreptul Uniunii nu se opune unei dispoziții naționale precum articolul 39 alineatul (2) din KartG.

16 — Hotărârea din 19 iulie 2012, Littlewoods Retail și alții (C-591/10, punctul 31).

17 — *Idem*.

18 — Hotărârea Littlewoods Retail și alții, punctul 31, care citează Hotărârea din 29 octombrie 2009, Pontin (C-63/08, Rep., p. I-10467).

19 — Hotărârea din 8 septembrie 2011, Rosado Santana (C-177/10, Rep., p. I-7907, punctul 90 și jurisprudența citată).

20 — A se vedea de exemplu Hotărârea Rosado Santana, punctul 91, și Hotărârea din 19 iunie 2003, Sante Pasquini (C-34/02, Rec., p. I-6515, punctele 64-73).

21 — Hotărârea din 26 ianuarie 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, Rep., p. I-635, punctul 46).

22 — Hotărârea Sante Pasquini, punctul 59.

C – Răspunsul la prima întrebare

1. Observații introductive

38. Prin intermediul primei întrebări preliminare, instanța în materie de înțelegeri solicită să se stabilească dacă norma unui stat membru care prevede interzicerea accesului terților la documentele care au fost prezentate instanței în materie de înțelegeri în situația în care nu se obține acordul părților la respectiva procedură de drept public în materie de concurență este în conformitate cu dreptul Uniunii. Preocupările instanței naționale conduc mai precis la o întrebare privind compatibilitatea unei astfel de interdicții cu dreptul de a solicita despăgubiri în cadrul acțiunilor civile introduse împotriva părților la un acord sau la o practică interzisă pentru prejudiciul produs în urma acestui acord sau a acestei practici, astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea Courage și Crehan²³ și a confirmat în Hotărârea Manfredi²⁴.

39. Prezenta cauză are un caracter mai complex ca urmare a faptului că o parte din informațiile solicitate de asociație au fost colectate, în contextul unui program de clemență, de la una dintre întreprinderile împotriva cărora asociația intenționează să inițieze proceduri juridice.

40. În Hotărârea Pfeleiderer, Curtea a urmat un raționament care, în opinia noastră, este valabil și în prezentul litigiu. Aceasta a statuat că nici dispozițiile Tratatului CE în materie de concurență, nici Regulamentul nr. 1/2003 nu conțin norme comune de clemență sau norme comune cu privire la dreptul de acces la documentele referitoare la o procedură de clemență comunicate în mod voluntar unei autorități naționale de concurență în aplicarea unui program național de clemență²⁵. Curtea a continuat prin a constata că, în lipsa unei prevederi obligatorii a dreptului Uniunii în această materie, revine statelor membre sarcina de a stabili normele naționale referitoare la dreptul de acces al persoanelor prejudiciate printr-o înțelegere la documentele referitoare la programe de clemență²⁶, sub rezerva condiției ca acestea să nu facă imposibilă sau excesiv de dificilă punerea în aplicare a dreptului Uniunii și, în mod special în domeniul dreptului concurenței, sub rezerva obligației de a se asigura ca normele pe care le edictează sau le aplică să nu aducă atingere aplicării efective a articolelor 101 TFUE și 102 TFUE²⁷.

41. Aceasta a condus Curtea în Hotărârea Pfeleiderer la o concluzie pertinentă și în prezenta cauză, în pofida contextului instituțional diferit din cauza Pfeleiderer, care privea accesul la documente administrative, iar nu accesul la documente judiciare. Mai exact, Curtea a statuat că, atunci când se examinează o cerere de acces la documente în contextul unui program național de clemență, este necesar să se asigure evaluarea comparativă a protecției informațiilor prezentate în mod voluntar de solicitantul de clemență (a căror eficacitate poate fi compromisă, putând fi astfel compromisă și aplicarea efectivă a articolelor 101 TFUE și 102 TFUE, dacă documentele din cadrul programului de clemență sunt comunicate persoanelor care intenționează să formuleze o acțiune în despăgubire)²⁸ și a

23 — Punctul 26.

24 — Punctul 78.

25 — Punctul 20. Curtea a observat, la punctul 21 din Hotărârea Pfeleiderer, că nici Comunicarea Comisiei privind cooperarea în cadrul rețelei autorităților de concurență (JO 2004, C 101, p. 43, Ediție specială, 08/vol. 4, p. 111), nici Comunicarea Comisiei privind imunitatea la amenzi și reducerea cuantumului amenzilor în cauzele referitoare la înțelegeri (JO 2006, C 298, p. 17, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 3), ambele privind clemența, nu au un caracter obligatoriu în privința statelor membre. La punctul 22 din Hotărârea Pfeleiderer, Curtea a observat că, în cadrul REC, un model de program în materie de clemență, care vizează armonizarea anumitor elemente ale programelor naționale în materie, a fost elaborat și adoptat în cursul anului 2006. Nici acest model de program nu are însă efect obligatoriu în privința instanțelor din statele membre.

26 — Hotărârea Pfeleiderer, punctul 23.

27 — Hotărârea Pfeleiderer, punctul 24 și jurisprudența citată.

28 — Hotărârea Pfeleiderer, punctele 25 și 26. De asemenea, suntem în totalitate de acord cu observația avocatului general Mazák de la punctul 34 din Concluziile prezentate în cauza Pfeleiderer, conform căreia, în cazul în care „un stat membru pune în aplicare, prin intermediul autorităților sale de concurență, un program de clemență în vederea asigurării aplicării efective a articolului 101 TFUE, considerăm că, în pofida autonomiei procedurale de care beneficiază statul membru respectiv pentru aplicarea respectivei dispoziții, acesta trebuie să se asigure că programul este instituit și pus în aplicare într-un mod eficient”.

necesității de a se asigura că dispozițiile naționale aplicabile nu sunt mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor acțiuni similare din dreptul intern și că nu sunt stabilite astfel încât obținerea unei reparații să fie în practică imposibilă sau excesiv de dificilă²⁹. Curtea a statuat că o astfel de evaluare comparativă nu poate fi realizată de instanțele naționale decât de la caz la caz³⁰. Vom reveni imediat asupra relevanței pe care o prezintă aceste concluzii.

42. În plus, astfel cum a statuat Curtea în Hotărârea van Schijndel, fiecare caz în care se ridică problema dacă o prevedere procedurală internă face imposibilă sau excesiv de dificilă aplicarea dreptului Uniunii trebuie analizat ținând cont de locul pe care respectiva prevedere îl ocupă în cadrul procedurii în ansamblul său, de modul în care se derulează și de particularitățile acesteia în fața diverselor instanțe naționale. Principiile care stau la baza sistemului jurisdicțional național precum protecția dreptului la apărare, principiul securității juridice și al bunei desfășurări a procedurii trebuie, dacă este necesar, luate în considerare în lumina acestei analize³¹. În consecință, trebuie să se ia în considerare și acest principiu.

43. Cu toate acestea, deși concluziile la care s-a ajuns în Hotărârea Pfeleiderer sunt relevante pentru prezentul litigiu, la fel de important este să acordăm atenție și diferențelor dintre cele două cauze. În cauza Pfeleiderer, instanța de trimitere a solicitat să se stabilească impactul pe care îl poate avea accesul unei părți prejudiciate la *informațiile comunicate de un solicitant de clemență* autorității naționale de concurență asupra sistemului de cooperare și de schimb de informații stabilit la articolele 11 și 12 din Regulamentul nr. 1/2003 în contextul procedurilor de clemență³².

44. Prima întrebare adresată în prezenta cauză privește însă o interdicție impusă de legislația națională, în situația în care nu există un acord al părților, cu privire la accesul la *toate* documentele din dosarele instanței în materie de înțelegeri, indiferent dacă aceste documente privesc sau nu privesc proceduri de clemență, legislație care stipulează de asemenea că instanța națională nu are dreptul să realizeze evaluarea comparativă prevăzută de Curte în Hotărârea Pfeleiderer.

45. Altfel spus, prezentul litigiu este în anumite privințe mai apropiat de problema analizată de Curte în Hotărârea Courage și Crehan, care privea o interdicție prevăzută de dreptul englez referitoare la acțiunile în despăgubire pentru prejudiciile cauzate de părțile la contracte nelegale, inclusiv acorduri care încălcau articolul 101 TFUE. În opinia noastră, ideea principală apare la punctul 26 din Hotărârea Courage și Crehan:

„Deplina eficacitate a articolului 85 din tratat și în special efectul util al interdicției prevăzute la alineatul (1) ar fi puse în discuție dacă nu orice persoană *ar putea* solicita repararea prejudiciului care i-ar fi fost cauzat printr-un contract sau printr-un comportament care poate restrânge sau denatura concurența.”³³

46. Prin urmare, întrebarea principală este următoarea: restricția impusă de dreptul austriac, astfel cum este descrisă de instanța în materie de înțelegeri, trebuie interpretată în sensul că asociația sau întreprinderile membre ale acesteia nu pot să solicite repararea prejudiciului cauzat de o înțelegere nelegală, întrucât interdicția impusă de dreptul austriac face acest lucru practic imposibil sau excesiv

29 — Hotărârea Pfeleiderer, punctul 30.

30 — Hotărârea Pfeleiderer, punctul 31.

31 — Hotărârea din 14 decembrie 1995 (C-430/93 și C-431/93, Rec., p. I-4705, punctul 19).

32 — A se vedea punctul 22 din Concluziile avocatului general Mazák.

33 — Sublinierea noastră.

de dificil de realizat³⁴? Ca urmare a constatărilor Curții din Hotărârea DEB, este necesar să se adreseze întrebarea dacă asociația are la dispoziție o cale de atac care să asigure protecția jurisdicțională efectivă a drepturilor sale derivate din dreptul Uniunii³⁵; poate aceasta să invoce în fața instanțelor austriece drepturile care îi revin în temeiul dreptului Uniunii³⁶?

47. În sfârșit, este necesar să se ia în considerare articolul 19 alineatul (1) TUE și măsura în care acesta oferă o garanție suplimentară principiului efectivității. Potrivit articolului 19 alineatul (1) TUE, statele membre stabilesc căile de atac „necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii”. Altfel spus, având în vedere această dispoziție din tratat, noțiunea protecției jurisdicționale efective pentru drepturile conferite în temeiul dreptului Uniunii pare a fi mai solicitantă decât formula clasică referitoare la imposibilitatea practică și dificultatea excesivă. În opinia noastră, aceasta înseamnă că respectivele căi de atac naționale trebuie să fie accesibile, prompte și să aibă costuri rezonabile³⁷.

48. Din punctul de vedere al politicii concurenței, prezenta cauză privește dezbateră în legătură cu așa-numita aplicare privată a normelor de concurență. Spre deosebire de situația din Statele Unite, această noțiune nu este probabil cea mai adecvată opțiune în prezenta cauză, ținând seama de faptul că nu există în cadrul normelor de concurență ale Uniunii instrumente precum prezentarea anterioară a cauzei, acțiuni colective și daune interese punitive. Suntem de părere că victimele restrângerilor concurenței din Uniunea Europeană, spre deosebire probabil de persoanele aflate într-o situație similară din Statele Unite, nu fac altceva decât să solicite protecția juridică a dreptului de introducere a unei acțiuni de drept privat, iar nu să solicite aplicarea unei politici publice.

2. Jurisprudența Curții referitoare la normele naționale care reglementează probele și principiile generale privind efectul util

49. Din jurisprudență rezultă că statele membre trebuie să se asigure că normele privind mijloacele de probă, în special normele privind împărțirea sarcinii probei, aplicabile acțiunilor referitoare la o încălcare a dreptului Uniunii nu fac practic imposibilă sau excesiv de dificilă exercitarea de către justițiabil a drepturilor conferite de ordinea juridică a Uniunii³⁸.

50. De exemplu, Curtea a statuat că revine instanței naționale obligația de a se asigura că un particular care intenționează să formuleze o acțiune în despăgubire în temeiul legislației Uniunii, angajând răspunderea statului, poate beneficia de o procedură excepțională care permite audierea martorilor și, în cazul în care aceasta nu poate avea loc, particularul poate să prezinte alte elemente de probă, în special elemente de probă scrise, pentru a dovedi prejudiciul suferit³⁹. În caz contrar, normele privind elementele de probă ar face practic imposibil sau excesiv de dificil – în special practic imposibil – ca un particular să își exercite drepturile care îi sunt conferite în temeiul dreptului Uniunii⁴⁰. Altfel spus,

34 — Astfel cum s-a constatat că a fost cazul, de exemplu, în Hotărârea din 22 decembrie 2010, DEB (C-279/09, Rep., p. I-13849), în care s-a statuat că o reglementare națională care impune plata unui avans din cheltuielile aferente unei acțiuni în răspundere în fața unei instituții a unui stat membru al Uniunii, deși asistența judiciară nu este disponibilă, ar putea încălca dreptul de acces la justiție. A revenit instanței naționale obligația de a aprecia dacă s-a întâmplat acest lucru, pe baza situației de fapt din cauză.

35 — Hotărârea din 11 septembrie 2003, Safalero (C-13/01, Rec., p. I-8679, punctul 54).

36 — A se vedea Concluziile avocatului general Mengozzi prezentate în cauza Mono Car Styling [C-12/08, Rep., p. I-6653, punctul 84 și jurisprudența citată, și anume Hotărârea din 13 martie 2007, Unibet (C-432/05, Rep., p. I-2271, punctele 38-40)].

37 — A se vedea prin analogie Hotărârea DEB.

38 — Hotărârea din 3 februarie 2000, Dounias (C-228/98, Rec., p. I-577, punctul 69 și jurisprudența citată), Hotărârea din 29 aprilie 2004, Pusa (C-224/02, Rec., p. I-5763, punctul 44), și Hotărârea din 24 aprilie 2008, Arcor (C-55/06, Rep., p. I-2931, punctul 91 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea, cu privire la normele privind elementele de probă, Hotărârea din 7 septembrie 2006, Laboratoires Boiron (C-526/04, Rec., p. I-7529, punctele 52-57), și Hotărârea din 1 iulie 2010, Speranza (C-35/09, Rep., p. I-6581, punctul 47).

39 — Hotărârea Dounias, punctul 71.

40 — Hotărârea Dounias, punctul 71.

limitările impuse elementelor de probă care sunt „esențiale pentru cauza reclamantului”⁴¹ sunt incompatibile cu efectul util. Alte norme privind elementele de probă în legătură cu care Curtea a statuat că trebuie supuse examinării instanțelor naționale pentru a verifica dacă a avut loc o încălcare a efectului util includ normele care încalcă principiul egalității armelor⁴².

51. În opinia noastră, condiționarea accesului la dosarele judiciare din procedurile de drept public în materie de concurență de acordul autorului încălcării normelor de concurență constituie o piedică semnificativă în calea exercitării dreptului de a solicita despăgubiri în cadrul unei acțiuni civile pentru încălcarea normelor de concurență ale Uniunii⁴³. Curtea a statuat că, în cazul în care un particular a fost împiedicat de autorul unei încălcări să introducă proceduri juridice înainte de expirarea termenului de prescripție, acesta din urmă nu va avea dreptul să invoce normele procedurale naționale cu privire la termenele de prescripție pentru introducerea acțiunilor⁴⁴. Nu vedem niciun motiv pentru ca aplicarea acestui principiu să fie condiționată de termene de prescripție și susținem extinderea sa la dispozițiile referitoare la elementele de probă care au titlu oneros întrucât produc un efect de descurajare similar⁴⁵. În plus, am pune în discuție conformitatea cu articolul 19 alineatul (1) TUE a căilor de atac care descurajează exercitarea drepturilor conferite în temeiul dreptului Uniunii.

3. Articolul 47 din cartă

52. Astfel cum a observat recent Curtea, principiul protecției jurisdicționale efective care figurează la articolul 47 din cartă este constituit din diverse elemente care includ printre altele dreptul la apărare, principiul egalității armelor, dreptul de acces la instanțele judecătorești, precum și dreptul de a fi consiliat, apărat și reprezentat⁴⁶. În plus, dreptul de acces la instanțele judecătorești impune, potrivit jurisprudenței Curții, ca instanțele naționale să fie competente să examineze toate aspectele de fapt și de drept pertinente pentru litigiile cu care sunt sesizate⁴⁷. Considerăm că o instanță națională care are competența să decidă cu privire la consecințele de drept civil ale unei restrângeri nelegale a concurenței nu poate exercita o astfel de competență dacă este împiedicată în practică să aibă acces la elemente de probă esențiale precum dosarele întocmite în cadrul procedurilor de drept public în materie de concurență în care s-a constatat deja că a existat o restrângere nelegală a concurenței, care s-a produs de exemplu sub forma unei înțelegeri.

53. În consecință, limitarea disponibilității elementelor de probă esențiale aduce atingere dreptului justițiabililor de a obține o soluționare pe cale judecătorească a litigiilor lor⁴⁸. Această limitare influențează de asemenea drepturile justițiabililor de a-și susține cauza în mod util⁴⁹.

41 — Punctul 50 din Concluziile avocatului general Jacobs prezentate în cauza Dounias.

42 — A se vedea de exemplu Hotărârea din 10 aprilie 2003, Steffensen (C-276/01, Rec., p. I-3735), și Hotărârea din 6 noiembrie 2012, Otis și alții (C-199/11).

43 — Hotărârea din 15 aprilie 2010, Barth (C-542/08, Rep., p. I-3189, punctul 40).

44 — A se vedea de exemplu Hotărârea Levez, citată anterior, punctul 32, în care se arată că faptul că angajatorul a furnizat informații eronate cu privire la remunerația primită de angajații de sex masculin care prestau activități similare „a determinat” ca doamna Levez să întârzie introducerea unei acțiuni.

45 — A se vedea jurisprudența clasică, Hotărârea din 9 noiembrie 1983, San Giorgio (199/82, Rec., p. 3595).

46 — Hotărârea Otis și alții, punctul 48.

47 — Hotărârea Otis și alții, punctul 49.

48 — A se vedea punctul 33 din Concluziile avocatului general Darmon prezentate în cauza Verholen și alții (C-87/90-C-89/90, Rec., p. I-3757).

49 — Hotărârea DEB, punctul 45, care citează Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Steel și Morris împotriva Regatului Unit, nr. 68416/01, § 59, *Recueil des arrêts et décisions*, 2005-II.

54. Cu toate acestea, dreptul de acces la instanțele judecătorești nu este absolut⁵⁰. El poate fi supus unor limitări, cu condiția ca acestea să nu aducă atingere înseși esenței dreptului de acces, să aibă în vedere un scop legitim și să existe un raport rezonabil de proporționalitate între mijloacele utilizate și scopul urmărit⁵¹.

55. Articolul 47 prezintă relevanță în prezenta cauză și pentru că garantează caracterul echitabil al proceselor, ceea ce servește protejării intereselor întreprinderilor care au participat la înțelegere. În opinia noastră, accesul terților la declarațiile autoincriminatoare voluntare prezentate de un solicitant de clemență nu ar trebui, în principiu, să fie acordat⁵². Dreptul de a nu se autoincrimina este consacrat în mod constant în dreptul Uniunii⁵³ și este opozabil în mod direct autorităților de concurență naționale care pun în aplicare normele Uniunii Europene⁵⁴.

56. Este adevărat că programele de clemență nu garantează protecția împotriva acțiunilor în despăgubire⁵⁵ și că dreptul de a nu se autoincrimina nu se aplică în contexte de drept privat. În pofida acestui aspect, atât rațiuni de ordine publică, cât și de echitate față de partea care a dat declarații incriminatoare în contextul unui program de clemență prezintă o importanță foarte mare în aprecierea necesității acordării accesului la dosarele instanțelor în contextul procedurilor de drept public în materie de concurență atunci când partea care ar beneficia de aceste dosare a avut calitatea de martor al autorității de concurență.

4. Aplicare la prezenta cauză

57. Curtea a statuat că dreptul Uniunii impune statelor membre să se asigure că legislația națională nu „aduce atingere” dreptului la o protecție jurisdicțională efectivă⁵⁶; cei interesați nu pot fi împiedicați să își exercite drepturile în fața instanțelor naționale. Interdicția prevăzută de legislația austriacă cu privire la accesul la procedurile instanței în materie de înțelegeri în situația în care nu există un acord al părților produce un astfel de efect?

58. Curtea a statuat că divulgarea către terți a conținutului documentelor care au făcut obiectul unui schimb între Comisie și întreprinderi în cursul unei proceduri de control al operațiunilor de concentrare între întreprinderi ar aduce în principiu atingere atât protecției obiectivelor activităților de investigație, cât și protecției intereselor comerciale ale întreprinderilor implicate într-o astfel de procedură, chiar dacă această procedură a fost finalizată și încheiată⁵⁷. Principiile de acest fel⁵⁸ concurează însă la nivelul Uniunii cu normele privind accesul la documente și cu obligația de transparență, astfel cum sunt prevăzute în legislația și în dreptul primar ale Uniunii⁵⁹.

50 — Hotărârea DEB, punctul 45.

51 — Hotărârea DEB, punctul 47, care citează Curtea Europeană a Drepturilor Omului, Hotărârea Tolstoy-Miloslavsky împotriva Regatului Unit din 13 iulie 1995, § 59-67, seria A, nr. 316-B, și Hotărârea Kreuz împotriva Poloniei, nr. 28249/95, §§ 54 și 55, *Recueil des arrêts et décisions*, 2001-VI. A se vedea de asemenea punctul 38 din Concluziile avocatului general Sharpston prezentate în cauza Unibet.

52 — Punctul 46 din Concluziile avocatului general Mazák prezentate în cauza Pfleiderer.

53 — A se vedea jurisprudența clasică, Hotărârea din 18 mai 1982, AM & S Europe/Comisia (155/79, Rec., p. 1575).

54 — Reconfirmat recent în Hotărârea Tribunalului din 14 noiembrie 2012, Nexans France și Nexans/Comisia (T-135/09, punctul 128 și jurisprudența citată). A se vedea de asemenea Hotărârea din 14 septembrie 2010, Akzo Nobel Chemicals și Akros Chemicals/Comisia (C-550/07 P, Rep., p. I-8301).

55 — A se vedea Comunicarea Comisiei privind imunitatea la amenzi și reducerea cuantumului amenzilor în cauzele referitoare la înțelegeri (JO 2006, C 298, p. 17, Ediție specială, 08/vol. 5, p. 3, punctul 39): „Faptul că se acordă imunitatea la amenzi sau reducerea cuantumului acestora nu poate proteja o întreprindere de consecințele de drept civil ale participării sale la o încălcare a articolului 81 CE”.

56 — Hotărârea Mono Car Styling, punctul 49 și jurisprudența citată.

57 — Hotărârea din 28 iunie 2012, Comisia/Éditions Odile Jacob (C-404/10 P, punctele 123 și 124).

58 — Acestora li se poate adăuga de exemplu noțiunea conexă de protecție a secretelor comerciale. A se vedea Hotărârea din 22 martie 2012, Interseroh Scrap and Metals Trading (C-1/11), și Hotărârea din 26 iunie 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophones și alții (C-305/05, Rep., p. I-5305).

59 — A se vedea în special Regulamentul (CE) nr. 1049/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 30 mai 2001 privind accesul public la documentele Parlamentului European, ale Consiliului și ale Comisiei (citată la nota de subsol 13).

59. În consecință, Curtea a elaborat o linie de jurisprudență, în care a inclus cauze care intră în domeniul de aplicare al accesului la documentele deținute de Comisie în procedurile de investigație în materie de concurență⁶⁰, care implică în esență realizarea unui echilibru între problemele imperative de acest tip și analiza fiecărui document individual solicitat. Aceasta înseamnă că, la nivelul Uniunii, este de neconceput o interdicție absolută cu privire la accesul la documentele Comisiei care au fost colectate în contextul unei investigații în materie de înțelegeri.

60. Aceste principii, care au fost elaborate în contextul accesului la documentele deținute de Comisia Europeană, nu pot fi transpuse în mod direct la nivel național. Acestea asigură totuși contextul, fondul și perspectiva necesare atunci când se evaluează compatibilitatea interdicției absolute prevăzute de dreptul austriac cu principiul efectului util.

61. De asemenea, astfel cum a rezultat în mod clar din Hotărârea Pfleiderer, trebuie să se țină seama de obligația imperativă privind protecția programelor de clemență. În conformitate cu punctul (26) din Comunicarea Comisiei privind cooperarea dintre Comisie și instanțele statelor membre ale Uniunii Europene în aplicarea articolelor 81 și 82 din Tratatul CE⁶¹, „[...] Comisia va refuza să transmită instanțelor naționale informații furnizate de bunăvoie de o persoană care a depus o solicitare de clemență fără consimțământul persoanei în cauză”, deși, astfel cum am menționat deja, acordarea clemenței de către Comisia Europeană nu oferă nicio garanție în contextul acțiunilor civile în despăgubire⁶².

62. Considerațiile de acest tip sunt pertinente și în analiza compatibilității articolului 39 alineatul (2) din KartG, în special deoarece acțiunile civile în despăgubiri joacă un rol complementar în Uniunea Europeană⁶³ în aplicarea dreptului concurenței. Aceasta fiind situația, considerăm că dreptul particularilor, care a fost statuat în Hotărârile Courage și Crehan și Manfredi, de a solicita despăgubiri de la operatorii economici care au încălcat normele de concurență ale Uniunii nu ar trebui să fie dezvoltat la un nivel care ar putea să pună în pericol eficacitatea mecanismelor de aplicare din sfera dreptului public, indiferent dacă aceste mecanisme sunt europene sau naționale.

63. Dispoziția austriacă a fost apărută prin argumentul că legiuitorul austriac a realizat evaluarea comparativă necesară între interesele private și interesele publice concurente și a considerat că este oportun să acorde prioritate absolută interesului public legat de aplicarea eficientă a normelor de concurență. Cu toate acestea, în opinia noastră, cu excepția anumitor situații, care nu intră în domeniul de aplicare al dreptului concurenței, o evaluare comparativă care nu acordă nicio pondere unuia dintre interesele concurente nu este compatibilă cu principiul proporționalității.

64. În consecință, din punctul de vedere al principiului proporționalității, considerăm că o măsură legislativă ar fi mai adecvată dacă ar oferi protecție absolută pentru participanții la un program de clemență, însă ar impune ca interesele altor participanți la o practică restrictivă să fie evaluate în raport cu interesele pretinselor victime. Amintim că, în Austria, întinderea protecției confidențialității

60 — A se vedea de exemplu Hotărârea Comisia/Éditions Odile Jacob, citată anterior, și Hotărârea din 22 mai 2012, EnBW Energie Baden-Württemberg/Comisia (T-344/08).

61 — JO 2004, C 101, p. 54, Ediție specială, 08/vol. 4, p. 122.

62 — Se impune să observăm că Tribunalul a constatat recent că este necesar să permită părților să consulte dosarele deținute de registratura Comisiei atunci când cauza s-a întemeiat pe informațiile furnizate de o întreprindere în contextul unei proceduri de clemență; a se vedea Hotărârea din 12 noiembrie 2012, Prysmian (T-140/09).

63 — A se vedea Documentul de lucru al serviciilor Comisiei de însoțire a cărții albe privind acțiunile în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor CE antitrust SEC(2008) 404, punctul 2, pagina 7.

dosarului instanței în materie de înțelegeri nu se limitează la secretele comerciale ale întreprinderilor participante. De altfel, cu excepția întreprinderilor care beneficiază de clemență, considerăm că participarea în sine la o restrângere nelegală a concurenței nu constituie un secret comercial care trebuie să beneficieze de protecția dreptului Uniunii⁶⁴.

65. Așadar, suntem de părere că o interdicție absolută privind accesul la dosarele judiciare deținute de instanța în materie de înțelegeri în situația în care nu există acordul părților reprezintă un obstacol disproporționat în calea dreptului de acces la o instanță judecătorească astfel cum este garantat prin articolul 47, în special atunci când, astfel cum se precizează în dosarul cauzei, hotărârile instanței în materie de înțelegeri nu sunt disponibile pentru public.

66. În opinia noastră, ceea ce este de fapt necesar, conform principiului imperativ al efectului util, este ca instanța națională care decide cu privire la accesul terților la dosarul instanțelor să aibă posibilitatea de a realiza o evaluare comparativă de tipul celei prefigurate în Hotărârea Pfeleiderer. O astfel de evaluare ar permite instanței naționale să compare între ei toți factorii divergenți, cum ar fi protecția secretelor comerciale legitime ale întreprinderilor care au participat la activitatea de restrângere a concurenței față de obligația care le revine statelor membre în temeiul articolului 19 alineatul (1) TUE de a asigura căile de atac „necesare pentru a asigura o protecție jurisdicțională efectivă în domeniile reglementate de dreptul Uniunii”. Legiuitorul național poate să legifereze factorii care trebuie luați în considerare în cadrul unei astfel de evaluări comparative, dar nu se poate opune realizării acestei evaluări decât, poate, în cazul informațiilor furnizate de întreprinderile care beneficiază de un program de clemență.

67. Acestea fiind spuse, potrivit jurisprudenței constante a Curții, deși „Tratatul CE a instituit un anumit număr de acțiuni directe care pot fi exercitate, dacă este cazul, de persoane private în fața judecătorului comunitar, tratatul nu a intenționat să creeze alte căi de drept decât cele care sunt stabilite în dreptul intern, pentru apărarea dreptului comunitar, în fața instanțelor naționale [...]”. Situația ar fi fost diferită numai dacă rezulta din structura ordinii juridice naționale respective că nu există nicio cale de atac care să permită, chiar și pe cale incidentală, asigurarea respectării drepturilor pe care justițiabilii le au în temeiul dreptului comunitar”⁶⁵.

68. În consecință, atunci când realizează evaluarea, instanța în materie de înțelegeri este obligată să ia în considerare mijloacele alternative de colectare a elementelor de probă care sunt disponibile în temeiul dreptului austriac. De exemplu, înainte de a decide care dintre documentele din dosar trebuie, dacă este cazul, comunicate terților, instanța națională este obligată, pentru a respecta principiul protecției jurisdicționale efective din contextul acțiunilor în despăgubire invocate în cauzele Courage și Crehan și Manfredi, formulate împotriva operatorilor economici în legătură cu care s-a constatat că au încălcat articolul 101 TFUE, să ia în considerare normele procedurale privind comunicarea documentelor din contextul procedurilor civile sau normele de reglementare a accesului la documentele administrative ale Consiliului federal al concurenței coroborate cu articolul 219 alineatul (2) și cu articolul 273 din Codul de procedură civilă. Aceași procedură trebuie urmată și în cazul cuantificării prejudiciului⁶⁶.

69. În concluzie, în limitele care pot fi stabilite de legiuitorul național și cu condiția respectării principiilor de drept al Uniunii prezentate mai sus, trebuie să existe o posibilitate de a realiza un echilibru între interesul public referitor la punerea eficientă în aplicare a normelor privind concurența și interesele private ale victimelor încălcărilor acestor norme.

64 — A se vedea observațiile privind secretele comerciale de la punctul 33 din Concluziile pe care le-am prezentat în cauza Westbahn Management (C-136/11). Comisia a publicat deciziile în care aplică normele de concurență ale Uniunii nedivulgând niciodată, dacă se impunea acest lucru, elementele care constituiau secrete comerciale.

65 — Hotărârea Unibet, punctele 40 și 41 și jurisprudența citată.

66 — Avocatul general Sharpston a susținut că problemele materiale de evaluare sunt insuficiente pentru a face o acțiune în despăgubiri „practic imposibilă sau excesiv de dificilă”. A se vedea punctul 49 din Concluziile sale prezentate în cauza Unibet. În opinia noastră, aici este vorba despre gradul de dificultate, care trebuie evaluat de instanța națională în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) TUE.

70. Prin urmare, propunem Curții să răspundă la prima întrebare în sensul că principiul protecției jurisdicționale efective, astfel cum este aplicat în lumina articolului 19 alineatul (1) TUE, se opune unei dispoziții de drept național în materie de concurență precum articolul 39 alineatul (2) din KartG, care interzice accesul la dosarele instanței în materie de înțelegeri, în situația în care nu există acordul participanților la înțelegere, pentru terții care intenționează să introducă acțiuni civile în despăgubire împotriva respectivilor participanți.

V – Concluzie

71. În consecință, propunem să se răspundă la întrebările adresate de instanța în materie de înțelegeri în felul următor:

- „1) Principiul efectivității prevăzut de dreptul Uniunii, astfel cum este aplicat în conformitate cu articolul 19 alineatul (1) TUE, se opune unei norme de drept național în materie de concurență care condiționează de acordul tuturor părților în procedură accesul la documentele unei instanțe naționale, care au fost întocmite în contextul unor proceduri în materie de drept al concurenței care implică aplicarea normelor de concurență ale Uniunii, terților care nu dețin calitatea de părți în aceste proceduri în materie de drept al concurenței, dar care intenționează să introducă acțiuni în despăgubire împotriva participanților la un acord care a făcut obiectul respectivelor proceduri în materie de drept al concurenței. Răspunsul va fi diferit doar în cazul în care legislația națională prevede modalități alternative de prezentare a dovezilor privind încălcarea dreptului Uniunii în materie de concurență și de calcul al prejudiciului, care asigură o protecție juridică efectivă a dreptului de a solicita despăgubiri civile pentru încălcarea acestor dispoziții și care sunt în conformitate cu articolul 47 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.
- 2) Principiul echivalenței prevăzut de dreptul Uniunii nu se opune unei norme naționale care condiționează, fără excepție, acordarea accesului la documentele prezentate unei instanțe naționale, care au fost întocmite în contextul unor proceduri în materie de drept al concurenței care implică aplicarea normelor de concurență ale Uniunii, terților care nu dețin calitatea de părți în aceste proceduri în materie de drept al concurenței de acordul tuturor părților în procedură în situația în care această normă se aplică în același mod unei proceduri în materie de drept al concurenței de natură strict națională, însă este diferită de dispozițiile naționale cu privire la accesul terților la documentele judiciare în contextul altor tipuri de proceduri, în special procedurile civile contencioase și necontencioase și procedurile penale.”