

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

7 decembrie 2010*

În cauza C-439/08,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de hof van beroep te Brussel (Belgia), prin decizia din 30 septembrie 2008, primită de Curte la 6 octombrie 2008, în procedura

Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewerkers (VEBIC) VZW,

cu participarea:

Raad voor de Mededinging,

Minister van Economie,

* Limba de procedură: olandeza.

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul V. Skouris, președinte, domnii A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, K. Schiemann, J.-J. Kasel și D. Šváby, președinți de cameră, domnul A. Rosas, doamna R. Silva de Lapuerta, domnii E. Juhász (raportor), M. Safjan și doamna M. Berger, judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,
grefier: doamna M. Ferreira, administrator principal,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 20 ianuarie 2010,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbe-reiders en Chocoladebewerkers (VEBIC) VZW, de P. Engels, J. Troch și B. van Hulst, advocaten;
- pentru Raad voor de Mededinging, de W. Devroe, advocaat;
- pentru guvernul belgian, de domnul J.-C. Halleux și de doamna C. Pochet, în ca-litate de agenți;

- pentru guvernul polonez, de domnul M. Dowgielewicz, precum și de doamnele K. Zawisza și A. Kramarczyk, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de domnii A. Bouquet și S. Noë, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 25 martie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

- ¹ Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolelor 2 și 5, a articolului 15 alineatul (3) și a articolului 35 alineatele (1) și (2) din Regulamentul (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 tratat (JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167, rectificare în Ediție specială, 08/vol. 4, p. 269, denumit în continuare „regulamentul”).
- ² Această cerere a fost formulată în cadrul unei acțiuni introduse de Vlaamse federatie van verenigingen van Brood- en Banketbakkers, Ijsbereiders en Chocoladebewerders VZW (confederație flamandă care grupează asociațiile brutarilor și patiserilor, fabricanților de înghețată și de ciocolată, denumită în continuare „VEBIC”), având ca obiect anularea unei decizii prin care Raad voor de Mededinging (denumit în

continuare „Consiliului Concurenței”) a constatat existența unor acorduri privind prețurile între brutarii artizanali și a aplicat o amendă VEBIC.

Cadrul juridic

Reglementarea Uniunii

- 3 Considerentul (5) al regulamentului are următorul cuprins:

„Pentru a asigura aplicarea eficientă a normelor comunitare de concurență și, în același timp, respectarea drepturilor fundamentale la apărare, prezentul regulament ar trebui să reglementeze sarcina probei în cadrul aplicării articolelor 81 și 82 din tratat. Ar trebui ca părții sau autorității care invocă o încălcare a articolului 81 alineatul (1) și a articolului 82 din tratat să îi revină sarcina probei în conformitate cu cerințele legale. [...]”

- 4 Considerentul (6) al regulamentului prevede:

„Pentru a asigura aplicarea eficientă a normelor comunitare de concurență, autoritățile de concurență din statele membre ar trebui să fie implicate în mai mare măsură. În acest scop, aceste autorități ar trebui să fie împuternicite să aplice dreptul comunitar.”

5 Considerentul (8) al regulamentului menționează:

„Pentru a se asigura aplicarea eficientă a normelor comunitare de concurență și funcționarea corespunzătoare a mecanismelor de cooperare prevăzute de prezentul regulament, este necesar să se impună autorităților de concurență și instanțelor din statele membre să aplice, de asemenea, articolele 81 și 82 din tratat în cauzele în care aplică legislația națională de concurență acordurilor și practicilor care ar putea să afecteze comerțul dintre statele membre. [...]”

6 Potrivit considerentului (21) al regulamentului:

„Consecvența în aplicarea normelor de concurență impune, de asemenea, stabilirea de măsuri pentru cooperarea între instanțele statelor membre și Comisie. Aceasta se aplică tuturor instanțelor statelor membre care aplică articolele 81 și 82 din tratat, indiferent dacă aplică aceste norme în litigii între persoane de drept privat, dacă acționează ca autorități publice de executare sau ca instanțe de recurs. În special, instanțele naționale ar trebui să se poată adresa Comisiei pentru a obține informații sau avizul asupra unor aspecte privind aplicarea dreptului comunitar al concurenței. Comisia și autoritățile de concurență din statele membre ar trebui să poată înainta observații scrise sau orale instanțelor care trebuie să aplice articolele 81 și 82 din tratat. [...]”

7 Potrivit celei de a doua teze a considerentului (34) al regulamentului:

„În conformitate cu principiile subsidiarității și proporționalității prevăzute la articolul 5 din tratat, prezentul regulament nu depășește ceea ce este necesar în vederea atingerii obiectivului său, acela de a permite aplicarea eficientă a regulilor comunitare de concurență.”

- 8 Primele două teze ale considerentului (35) au următorul cuprins:

„Pentru a obține punerea în aplicare adecvată a dreptului comunitar al concurenței, statele membre ar trebui să desemneze și să împuternicească autorități care să aplice articolele 81 și 82 din tratat ca autorități publice de punere în aplicare. Statele membre ar trebui să poată desemna autorități administrative și judiciare care să îndeplinească diferitele funcții conferite autorităților de concurență în prezentul regulament.”

- 9 Sub titlul „Sarcina probei”, articolul 2 prima teză din regulament prevede:

„În orice procedură națională sau comunitară de aplicare a articolelor 81 și 82 din tratat, sarcina probei unei încălcări a articolului 81 alineatul (1) sau a articolului 82 din tratat revine părții sau autorității care invocă încălcarea.”

- 10 Articolul 5 din regulament, intitulat „Competențele autorităților de concurență ale statelor membre”, prevede:

„Autoritățile de concurență ale statelor membre sunt competente să aplice articolele 81 și 82 din tratat în cazuri individuale. În acest scop, acționând din oficiu sau ca urmare a unei plângeri, ele pot lua următoarele decizii:

— să solicite încetarea unei încălcări;

- să dispună măsuri provizorii;
- să accepte angajamente;
- să impună amenzi, penalități cu titlu cominatoriu sau orice alte sancțiuni prevăzute de dreptul lor național.

Atunci când, pe baza informațiilor de care dispun, condițiile de interdicție nu sunt îndeplinite, ele pot decide de asemenea că nu există motive pentru a interveni.”

- ¹¹ Sub titlul „Cooperarea cu instanțele naționale”, articolul 15 alineatul (3) primul paragraf din regulament prevede:

„Autoritățile de concurență ale statelor membre, acționând din oficiu, pot înainta observații scrise instanțelor naționale din statul membru respectiv, privind aspecte legate de aplicarea articolului 81 sau 82 din tratat. Cu permisiunea instanței în cauză, autoritățile respective pot de asemenea înainta observații orale instanțelor naționale din statul membru respectiv. Atunci când aplicarea coerentă a articolului 81 sau 82 din tratat impune acest lucru, Comisia, acționând din oficiu, poate înainta observații scrise instanțelor statelor membre. Cu permisiunea instanței în cauză, Comisia poate formula și observații orale.”

- 12 Sub titlul „Desemnarea autorităților de concurență ale statelor membre”, articolul 35 alineatele (1) și (2) din regulament are următorul cuprins:

„(1) 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.

(2) Atunci când punerea în aplicare a dreptului comunitar al concurenței este încredințată autorităților administrative și judiciare naționale, statele membre pot acorda diferite competențe și funcții acestor autorități naționale, fie administrative, fie judiciare.”

Reglementarea națională

- 13 Legea privind protecția concurenței economice, în versiunea sa armonizată prin Decretul regal din 15 septembrie 2006 (*Moniteur belge* din 29 septembrie 2006, p. 50613, denumită în continuare „LPCE”), intrată în vigoare la 1 octombrie 2006, definește la articolul 1 autoritatea belgiană de concurență după cum urmează:

„4° Autoritatea belgiană de concurență: Consiliul Concurenței și Serviciul concurenței de pe lângă Serviciul Public Federal Economie, IMM, Mici Întreprinzători și Energie, fiecare acționând potrivit competențelor sale stabilite în prezenta lege.

Autoritatea belgiană de concurență este autoritatea de concurență competentă pentru aplicarea articolelor 81 și 82 din tratat, la care se referă articolul 35 din regulament [...]"

¹⁴ Articolul 2 paragraful 1 din LPCE prevede:

„Sunt interzise, fără a fi necesară în acest scop o decizie prealabilă, orice acorduri între întreprinderi, orice decizii ale asocierilor de întreprinderi și orice practici concertate care au ca obiect sau ca efect împiedicarea, restrângerea sau denaturarea semnificativă a concurenței de pe piața belgiană vizată sau de pe o parte importantă a acesteia și în special cele care constau în:

1° stabilirea directă sau indirectă a prețurilor de cumpărare sau de vânzare sau a altor condiții de tranzacționare;

[...]"

¹⁵ Articolul 11 din LPCE prevede:

„§ 1 Se înființează un Consiliu al Concurenței. Acest consiliu este o instanță administrativă care are competență de decizie, precum și alte competențe care îi sunt conferite de prezenta lege.

§ 2 Consiliul Concurenței este compus din:

1° Adunarea generală a Consiliului;

2° Auditorat;

3° grefă.

[...]"

16 Articolul 12 paragraful 1 din LPCE prevede:

„Adunarea generală a Consiliului se compune din 12 consilieri. [...]"

17 Articolul 20 din LPCE stabilește:

„Fiecare cameră a Consiliului și președintele sau consilierul delegat în cazul unor măsuri provizorii statuează, prin decizie motivată, cu privire la orice cauză cu care au fost sesizați, după ce au ascultat motivele invocate de persoanele interesate, precum și, la cererea lor, de eventualii contestatari sau de consilierul ales de aceștia.”

18 Articolul 25 din LPCE înființează un Auditorat pe lângă Consiliul Concurenței, compus din cel puțin șase și maximum zece membri, printre care auditorul general și auditorii sau auditorii adjuncți.

19 Articolul 29 din LPCE are următorul cuprins:

„§ 1 Auditorii sunt însărcinați:

1° să primească plângerile și cererile de măsuri provizorii referitoare la practicile de restrângere a concurenței, precum și notificările privind concentrările;

2° să conducă și să organizeze investigația, precum și să supravegheze executarea deciziilor luate de Consiliul Concurenței;

3° să remită funcționarilor Serviciului concurenței ordinele de serviciu [...];

4° să redacteze și să depună raportul motivat la Consiliul Concurenței;

5° să clasifice plângerile și cererile de măsuri provizorii;

[...]

§ 2 [...]

Fără a aduce atingere articolului 27, auditorii nu pot solicita și nici nu pot accepta vreo injoncțiune referitoare la instrumentarea dosarelor introduse potrivit articolului 44 § 1 sau la luarea de poziție în cadrul reuniunilor Auditoratului care au ca obiect determinarea priorităților politicii de punere în aplicare a legii și stabilirea ordinii instrumentării dosarelor.

§ 3 Atunci când Auditoratul decide să înceapă o investigație în temeiul articolului 44 § 1, funcționarul care conduce Serviciul concurenței desemnează, împreună cu auditorul general, funcționarii din cadrul acestui serviciu care alcătuiesc echipa însărcinată să efectueze investigația.

Funcționarii care fac parte dintr-o echipă de investigație pot primi ordine numai din partea auditorului care conduce investigația.

[...]”

20 Potrivit articolului 34 din LPCE, Serviciul concurenței este în principal însărcinat cu cercetarea și cu examinarea practicilor prevăzute în capitolul II din aceeași lege, sub autoritatea Auditoratului.

21 Conform articolului 45 paragraful 4 primul alineat din LPCE:

„Atunci când Auditoratul apreciază că plângerea, cererea sau, dacă este cazul, o investigație din oficiu este întemeiată, auditorul depune, în numele Auditoratului, un raport motivat la camera Consiliului Concurenței. Acest raport cuprinde raportul de investigație, obiecțiunile și o propunere de decizie și este însoțit de dosarul de investigație și de un inventar al actelor pe care le cuprinde. Inventarul determină caracterul confidențial al documentelor cu privire la fiecare dintre părțile care au acces la dosar.”

22 Articolul 75 din LPCE are următorul cuprins:

„Deciziile Consiliului Concurenței și ale președintelui său, precum și deciziile tacite de admisibilitate privind concentrările, ca urmare a curgerii termenelor prevăzute la articolele 58 și 59, pot face obiectul unei acțiuni la Curtea de Apel din Bruxelles, cu excepția cazului în care Consiliul Concurenței se pronunță în temeiul articolului 79.

Curtea de Apel se pronunță în temeiul competenței sale de fond cu privire la pretensele practici restrictive și, dacă este cazul, cu privire la sancțiunile impuse, precum și cu privire la admisibilitatea concentrărilor. Curtea de Apel poate lua în considerare fapte survenite după adoptarea de către Consiliu a deciziei atacate.

Curtea de Apel poate impune amenzi sau penalități cu titlu cominatoriu, potrivit dispozițiilor prevăzute în secțiunea 8 din capitolul IV.”

23 Articolul 76 paragrafele 1 și 2 din LPCE prevede:

„§ 1 Nu pot face obiectul unei acțiuni separate deciziile prin care Consiliul Concurenței retrimite cauza auditorului pentru o nouă soluționare.

§ 2 Acțiunile prevăzute la articolul 75 pot fi formulate de părțile în cauză la Consiliu, de contestatar sau de orice persoană care justifică un interes, potrivit articolului 48 § 2 sau potrivit articolului 57 § 2, și care a solicitat Consiliului să fie audiată. De asemenea, acțiunea poate fi introdusă de ministru, fără ca acesta să fie nevoit să justifice un interes și fără să fi fost reprezentat la Consiliul Concurenței.

[...]

Curtea poate solicita Auditoratului de pe lângă Consiliul Concurenței să efectueze o investigație și să îi comunice raportul său. [...]

Curtea de Apel din Bruxelles stabilește termenul în care părțile trebuie să comunice observațiile lor scrise și să le depună la grefă.

Ministrul poate să depună observații scrise la grefa Curții de Apel din Bruxelles și să consulte dosarul la grefă. Curtea de Apel din Bruxelles stabilește termenele pentru prezentarea acestor observații. Grefa le aduce la cunoștința părților.”

Acțiunea principală și întrebările preliminare

- ²⁴ VEBIC a fost constituită în vederea reprezentării intereselor asociațiilor săi și ale membrilor afiliați. Membrii VEBIC sunt asociații profesionale provinciale din regiunea flamandă constituite ca asociații fără scop lucrativ.
- ²⁵ Asociațiile locale de brutari la care se poate afilia fiecare brutar sunt membri ai unei asociații profesionale provinciale. Aceste grupări locale cuprind numai brutăriile artizanale, interesele producătorilor industriali de produse de panificație fiind apărute de Federație van Grote Bakkerijen in België (Federația Marilor Producători Belgieni de Produse de Panificație).
- ²⁶ Ca urmare a liberalizării prețului pâinii în Belgia, la 1 iulie 2004, Minister van Economie a adresat Consiliului Concurenței, la data de 7 iulie 2004, o scrisoare prin care i-a solicitat să investigheze existența unor posibile acorduri privind prețurile între asociații ale brutarilor și brutari.
- ²⁷ La 8 iunie 2007, ca urmare a mai multor activități de investigație, auditorul general a transmis președintelui Consiliul Concurenței raportul său, care cuprindea obiecțiunile și dosarul de investigare, raport ce a fost trimis la VEBIC.
- ²⁸ Auditoratul concluzionează că VEBIC se făcea vinovată de o încălcare a articolului 2 paragraful 1 din LPCE, prin publicarea și transmiterea unui indice al prețului pâinii, precum și prin comunicarea către membrii săi a structurii unor prețuri.

29 Raportul Auditoratului menționează că deciziile federațiilor de brutari nu au niciun posibil efect asupra schimburilor comerciale dintre statele membre și, pentru acest motiv, normele de concurență ale Uniunii nu sunt aplicabile practicilor examinate.

30 Obiecțiunile menționate în respectivul raport pot fi rezumate după cum urmează:

— Prin stabilirea și transmiterea unui indice care reflectă o creștere a prețului de producție susceptibil a fi aplicat în mod voluntar de brutari, VEBIC publică în mod indirect un preț de referință pentru brutari. Indicele este aplicat în raport cu ultimul preț reglementat al pâinii care era același pentru fiecare brutar. Dacă acest indice ar fi aplicat de brutari pentru un quantum de bază unic și identic, fiecare brutar ar obține același preț de vânzare. Acest fapt încalcă articolul 2 paragraful 1 din LPCE.

— VEBIC menționează valorile concrete exprimate în procentaj pentru fiecare factor de costuri pentru cei cinci parametri.

31 Auditorul general a propus camerei Consiliului Concurenței să interzică practica incriminată sub sancțiunea penalităților cu titlu cominatoriu. De asemenea, acesta a propus aplicarea unei amenzi, ținând seama de circumstanțe agravante, în special de faptul că VEBIC cunoștea caracterul ilicit al acordurilor privind prețurile și nu a recurs la posibilitatea de a prezenta autorității de concurență metoda de calcul al prețului.

32 La 13 august 2007, VEBIC a depus observații scrise privind raportul Auditoratului, prin care a contestat concluziile pe fond ale acestuia și a invocat motive întemeiate pe încălcarea principiilor procedurale și în special a dreptului la apărare.

- 33 La 25 ianuarie 2008, Consiliul Concurenței a adoptat o decizie prin care, pe de o parte, a constatat că VEBIC a săvârșit, între 1 iulie 2004 și 8 iunie 2007, o încălcare a articolului 2 din LPCE și a solicitat încetarea acestei încălcări și, pe de altă parte, a aplicat VEBIC o amendă de 29 121 de euro.
- 34 La 22 februarie 2008, VEBIC a introdus o acțiune în anulare împotriva deciziei menționate prin cererea introductivă depusă la grefa hof van beroep te Brussel.
- 35 Instanța menționată arată că dispozițiile LPCE nu permit Auditoratului, organul cu atribuții de investigație din cadrul Consiliului Concurenței, să participe în cadrul procedurii desfășurate în fața acesteia.
- 36 Astfel, potrivit articolelor 75 și 76 din LPCE, Consiliul Concurenței, din care face parte Auditoratul, nu dispune de posibilitatea de a depune observații scrise în cadrul unei acțiuni formulate împotriva unei decizii adoptate de acesta. Numai ministrul federal al economiei dispune de această posibilitate.
- 37 Întrucât ministrul în cauză nu a recurs la posibilitatea de a formula observații scrise, singura parte care participă în cadrul procedurii din calea de atac este VEBIC, care a acționat în calitate de reclamantă.
- 38 Dispozițiile legale privind procedura în fața hof van beroep te Brussel și interpretarea acestora în Belgia ridică, potrivit acestei instanțe, problema compatibilității procedurii respective cu dreptul Uniunii în raport cu efectivitatea normelor de concurență aplicabile în Uniunea Europeană și cu dreptul fundamental la apărare, deoarece nicio

dispoziție nu prevede participarea autorității naționale de concurență în cadrul procedurii căii de atac pentru garantarea apărării interesului economic general.

- 39 În aceste condiții, înainte de a statua cu privire la litigiul cu care este sesizată în calea de atac, hof van beroep te Brussel a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) Dispozițiile [articolului 2, ale articolului 15 alineatul (3) și ale articolului 35 alineatul (1) din regulament] trebuie să fie interpretate în sensul că autoritățile naționale de concurență deduc direct din [aceste dispoziții] posibilitatea de a formula observații scrise cu privire la motivele invocate în cadrul unei acțiuni introduse împotriva deciziei acestora și chiar de a putea prezenta ele însele motive, astfel încât această posibilitate nu poate fi retrasă de un stat membru?

- 2) Aceleași dispoziții trebuie să fie interpretate în sensul că aplicarea eficientă a normelor de concurență în vederea protejării interesului general presupune ca autoritățile publice de supraveghere, desemnate ca autorități de concurență, nu au numai posibilitatea, ci și obligația de a participa în cadrul unei proceduri a căii de atac împotriva deciziilor lor prin susținerea propriului punct de vedere cu privire la motivele invocate în fapt și în drept?

- 3) În cazul unui răspuns afirmativ la prima și la a doua întrebare, este necesar ca aceste dispoziții să fie interpretate în sensul că, în lipsa unor dispoziții interne referitoare la participarea autorității de concurență la procedura în fața instanței din calea de atac și în cazul în care au fost desemnate autorități diferite, autoritatea competentă pentru a lua deciziile enumerate la articolul 5 din regulament este cea care participă în cadrul procedurii căii de atac împotriva deciziei sale?

- 4) Răspunsul la întrebările care precedă este diferit dacă autoritatea de concurență acționează, conform legislației interne, în calitate de instanță și/sau în cazul în care decizia finală este adoptată în urma unei cercetări efectuate de către un organ, care aparține acestei instanțe, însărcinat cu redactarea de obiecțiuni și a unui proiect de decizie?”

Cu privire la admisibilitatea întrebărilor preliminare

⁴⁰ În cadrul ședinței în fața Curții, VEBIC a invocat inadmisibilitatea trimiterii preliminare pentru motivul că interpretarea solicitată a dispozițiilor Regulamentului nr. 1/2003 sau, mai general, a dreptului Uniunii nu ar fi pertinentă pentru soluționarea acțiunii principale. În esență, nu ar exista nicio legătură între acesta și dispozițiile de drept al Uniunii, întrucât, astfel cum arată Consiliul Concurenței în cursul investigațiilor sale, practica reclamantei din acțiunea principală nu ar afecta comerțul dintre statele membre și, în consecință, ar trebui să se aplice numai dreptul național al concurenței. În plus, în opinia sa, instanța de trimitere nu s-a pronunțat încă în mod definitiv cu privire la problema dacă trebuie să se aplice numai dreptul național al concurenței sau dacă, dimpotrivă, dreptul Uniunii este deopotrivă aplicabil. Astfel, Curtea ar fi sesizată cu o întrebare ipotetică, fără nicio relevanță pentru litigiul pendinte la instanța de trimitere.

⁴¹ Potrivit unei jurisprudențe constante, în cadrul cooperării dintre Curte și instanțele naționale, astfel cum este prevăzută la articolul 267 TFUE, numai instanța națională sesizată cu soluționarea litigiului și care trebuie să își asume răspunderea pentru hotărârea judecătorească ce urmează a fi pronunțată are competența să aprecieze, luând în considerare particularitățile cauzei aflate pe rolul său, atât necesitatea unei hotărâri preliminare pentru a fi în măsură să pronunțe propria hotărâre, cât și pertinenta întrebărilor pe care le adresează Curții (Hotărârea din 14 decembrie 2006, Confederación

Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, C-217/05, Rec., p. I-11987, punctul 16, și Hotărârea din 2 aprilie 2009, Pedro IV Servicios, C-260/07, Rep., p. I-2437, punctul 28).

42 În consecință, dacă întrebările adresate de instanțele naționale au ca obiect interpretarea unei prevederi de drept al Uniunii, Curtea este, în principiu, obligată să se pronunțe, cu excepția cazului în care este evident că cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare urmărește, în realitate, să o pună în situația de a se pronunța prin intermediul unui litigiu fictiv sau de a formula opinii consultative cu privire la întrebări generale sau ipotetice, că interpretarea unei norme de drept al Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul acțiunii principale ori că Curtea nu dispune de elementele de fapt sau de drept necesare pentru a răspunde în mod util întrebărilor care i-au fost adresate (Hotărârea din 7 ianuarie 2003, BIAO, C-306/99, Rec., p. I-1, punctul 89, și Hotărârea Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio, citată anterior, punctul 17).

43 Această situație nu se regăsește în acțiunea principală.

44 În această privință, trebuie să se constate că rezultă în special din decizia de trimitere că hof van beroep te Brussel dispune de o competență de fond și de o competență de reformare în privința deciziilor Consiliului Concurenței. În special, în opinia instanței de trimitere, premisa pe care se întemeiază decizia Consiliului Concurenței, în discuție în acțiunea principală, conform căreia practicile examinate nu afectează schimburile comerciale dintre statele membre și, în speță, se aplică numai normele interne în materia concurenței, ar putea fi contrazisă de elemente de fapt care urmăresc să demonstreze că aceste practici anticoncurențiale produc efecte nu numai în interiorul zonei geografice în care se desfășoară, ci și față de respectivele schimburi

comerciale dintre statele membre. Astfel, această instanță apreciază că practicile în cauză pot aparține domeniului de aplicare al articolului 101 TFUE.

- ⁴⁵ În plus, faptul că instanța de trimitere nu s-a pronunțat încă în mod definitiv cu privire la problema dacă trebuie să se aplice numai dreptul național al concurenței sau, dimpotrivă, dacă este deopotrivă aplicabil dreptul Uniunii nu constituie nicidecum un obstacol în calea admisibilității trimiterii sale preliminare.
- ⁴⁶ Astfel, precum a arătat avocatul general la punctul 42 din concluzii, pe de o parte, ar fi illogic ca, pentru admisibilitatea unei trimeri preliminare, instanța de trimitere să fie nevoită să se pronunțe definitiv cu privire la un aspect care, direct sau indirect, constituie obiectul trimerii sale. Pe de altă parte, trebuie să se constate că, în speță, întrebările adresate de instanța de trimitere presupun în mod necesar aplicabilitatea regulamentului.
- ⁴⁷ În această privință, rezultă din jurisprudență că, ținând seama de separarea funcțiilor între instanțele naționale și Curte, nu se poate pretinde ca, înainte de a sesiza Curtea, instanța de trimitere să efectueze toate constatările de fapt și aprecierile de drept care îi revin în cadrul misiunii sale jurisdicționale. Astfel, este suficient ca obiectul acțiunii principale, precum și interesul principal al acestuia pentru ordinea juridică comunitară să reiasă din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare pentru a permite statelor membre să își prezinte observațiile conform articolului 23 din Statutul Curții de Justiție și să participe în mod eficient la procedura în fața Curții (a se vedea Hotărârea din 8 septembrie 2009, Liga Portuguesa de Futebol Profissional și Bwin International, C-42/07, Rep., p. I-7633, punctul 41).

- 48 Din cele de mai sus rezultă că cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare este admisibilă.

Cu privire la întrebările preliminare

- 49 Întrucât cele patru întrebări adresate de instanța de trimitere au legătură între ele, trebuie să fie analizate împreună.
- 50 În speță, întrebările menționate sunt formulate în cadrul unei acțiuni împotriva unei decizii a Consiliului Concurenței. Potrivit instanței de trimitere, dificultatea rezidă în faptul că la procedura desfășurată în fața acesteia nu participă decât reclamanta din acțiunea principală, în lipsa unui pârât.
- 51 În opinia instanței de trimitere, o situație în care niciun reprezentant al unei autorități de concurență sau niciun reprezentant al interesului public privind concurența nu participă la procedura inițiată în fața unei instanțe împotriva deciziei autorității de concurență ridică probleme privind conformitatea reglementării naționale în discuție cu dreptul Uniunii, în special cu articolul 2, cu articolul 15 alineatul (3) și cu articolul (35) alineatul (1) din regulament.
- 52 Prin urmare, trebuie să se observe că, prin intermediul întrebărilor formulate, instanța de trimitere solicită, în esență, să se stabilească dacă, în temeiul respectivei dispoziții ale regulamentului, autoritatea națională de concurență are dreptul să participe în calitate de pârât în cadrul unei proceduri judiciare referitoare la o decizie adoptată de aceasta.

- 53 Trebuie să se arate de la început că dreptul autorităților naționale de concurență de a participa în cadrul unei proceduri a căii de atac împotriva propriilor decizii, beneficiind de aceleași drepturi precum cele de care ar dispune o parte în această procedură, nu decurge din modul de redactare a articolului 2 și a articolului 15 alineatul (3) din regulament.
- 54 Astfel, pe de o parte, articolul 2 din regulament prevede că sarcina probei unei încălcări a articolelor 101 TFUE și 102 TFUE revine „autorității care invocă încălcarea”, fără ca această dispoziție să acorde unei astfel de autorități vreun drept procedural.
- 55 Pe de altă parte, trebuie să se constate că articolul 15 alineatul (3) primul paragraf din regulament, care permite unei autorități naționale de concurență să înainteze observații scrise instanțelor naționale din statul membru al acesteia privind aplicarea articolelor 101 TFUE și 102 TFUE și, cu permisiunea instanței în cauză, să prezinte observații orale, nu are în vedere participarea unei astfel de autorități în cadrul procedurilor naționale în calitate de pârâtă.
- 56 De asemenea, trebuie să se constate că, potrivit articolului 35 alineatul (1) din regulament, statele membre își desemnează autoritatea sau autoritățile de concurență responsabile cu aplicarea articolelor 101 TFUE și 102 TFUE astfel încât dispozițiile acestui regulament să fie efectiv respectate. În conformitate cu acest regulament, autoritățile astfel desemnate trebuie să asigure aplicarea efectivă a articolelor menționate în interesul general [a se vedea considerentele (6), (8), (34) și (35) ale regulamentului].
- 57 Deși articolul 35 alineatul (1) din regulament lasă ordinii juridice interne a fiecărui stat membru sarcina de a reglementa modalitățile procedurale aplicabile acțiunilor în justiție introduse împotriva deciziilor autorităților de concurență astfel desemnate,

este necesar ca astfel de modalități să nu aducă atingere obiectivului acestui regulament, care constă în asigurarea aplicării efective a articolelor 101 TFUE și 102 TFUE de către autoritățile menționate.

- 58 În această privință, precum a arătat avocatul general la punctul 74 din concluzii, faptul de a nu acorda autorității naționale de concurență drepturi în calitate de parte în litigiu și, prin urmare, de a împiedica apărarea deciziei pe care aceasta a adoptat-o în interes general prezintă riscul ca instanța sesizată să fie total „captivă” motivelor și argumentelor invocate de întreprinderile reclamante. Or, într-un domeniu precum cel al constatării încălcărilor normelor de concurență și al aplicării de amenzi, care presupune aprecieri juridice și economice complexe, însăși existența unui astfel de risc poate compromite executarea obligației specifice de a garanta aplicarea efectivă a articolelor 101 TFUE și 102 TFUE, care revine autorităților naționale de concurență în temeiul regulamentului.
- 59 Rezultă că obligația ce revine unei autorități naționale de concurență de a garanta aplicarea efectivă a articolelor 101 TFUE și 102 TFUE impune ca aceasta să dispună de posibilitatea de a participa, în calitate de pârât, la o procedură în fața unei instanțe naționale îndreptată împotriva deciziei adoptate de această autoritate.
- 60 Este de competența autorităților naționale de concurență să aprecieze necesitatea și utilitatea intervenției lor în ceea ce privește aplicarea efectivă a dreptului concurenței al Uniunii.
- 61 Cu toate acestea, astfel cum Comisia a arătat în mod întemeiat, lipsa aproape sistematică a înfățișării personale a autorităților menționate ar fi de natură să compromită efectul util al articolelor 101 TFUE și 102 TFUE.

- 62 Potrivit articolului 35 alineatul (1) din regulament, instanțele pot figura printre autoritățile de concurență desemnate de statele membre. Potrivit alineatului (2) al acestui articol, atunci când punerea în aplicare a dreptului Uniunii în domeniul concurenței este încredințată autorităților administrative și judiciare naționale, statele membre pot acorda diferite competențe și funcții acestor diferite autorități naționale, fie administrative, fie judiciare.
- 63 În această privință, trebuie să se arate că, în lipsa unei reglementări a Uniunii, statele membre își păstrează competența, conform principiului autonomiei procedurale, de a desemna organul sau organele din cadrul autorității naționale de concurență care dispun de posibilitatea de a participa, în calitate de pârât, în cadrul unei proceduri în fața unei instanțe naționale îndreptate împotriva deciziei adoptate de această autoritate, garantând în același timp respectarea drepturilor fundamentale și deplina efectivitate a dreptului concurenței al Uniunii.
- 64 În temeiul considerațiilor menționate anterior, trebuie să se răspundă la întrebările preliminare că articolul 35 din regulament trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care nu acordă unei autorități naționale de concurență posibilitatea să participe, în calitate de pârât, în cadrul unei proceduri judiciare îndreptate împotriva deciziei adoptate de această autoritate. Este de competența autorităților naționale de concurență să aprecieze necesitatea și utilitatea intervenției lor în ceea ce privește aplicarea efectivă a dreptului concurenței al Uniunii. Cu toate acestea, lipsa sistematică a înfățișării personale a autorității naționale de concurență în cadrul unor astfel de proceduri judiciare compromite efectul util al articolelor 101 TFUE și 102 TFUE. În lipsa unei reglementări a Uniunii, statele membre își păstrează competența, conform principiului autonomiei procedurale, de a desemna organul sau organele din cadrul autorității naționale de concurență care dispun de posibilitatea de a participa, în calitate de pârât, în cadrul unei proceduri în fața unei instanțe naționale îndreptate împotriva deciziei adoptate de această autoritate, garantând în

același timp respectarea drepturilor fundamentale și deplina efectivitate a dreptului concurenței al Uniunii.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- ⁶⁵ Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Marea Cameră) declară:

Articolul 35 din Regulamentul (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 tratat trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care nu acordă unei autorități naționale de concurență posibilitatea să participe, în calitate de pârât, în cadrul unei proceduri judiciare îndreptate împotriva deciziei adoptate de această autoritate. Este de competența autorităților naționale de concurență să aprecieze necesitatea și utilitatea intervenției lor în ceea ce privește aplicarea efectivă a dreptului concurenței al Uniunii. Cu toate acestea, lipsa sistematică a înfățișării personale a autorității naționale de concurență în cadrul unor astfel de proceduri judiciare compromite efectul util al articolelor 101 TFUE și 102 TFUE.

În lipsa unei reglementări a Uniunii, statele membre își păstrează competența, conform principiului autonomiei procedurale, de a desemna organul sau organele din cadrul autorității naționale de concurență care dispun de posibilitatea de a participa, în calitate de pârât, în cadrul unei proceduri în fața unei instanțe naționale îndreptate împotriva deciziei adoptate de această autoritate, garantând în același timp respectarea drepturilor fundamentale și deplina efectivitate a dreptului concurenței al Uniunii.

Semnături