

HOTĂRÂREA CURȚII (Marea Cameră)

14 iunie 2011 *

În cauza C-360/09,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Amtsgericht Bonn (Germania), prin decizia din 4 august 2009, primită de Curte la 9 septembrie 2009, în procedura

Pfleiderer AG

împotriva

Bundeskartellamt,

CURTEA (Marea Cameră),

compusă din domnul A. Tizzano, președintele Camerei întâi, îndeplinind funcția de președinte, domnii J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts, J.-C. Bonichot, președinți de cameră, domnii E. Juhász (raportor), G. Arestis, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský, L. Bay Larsen și T. von Danwitz, judecători,

* Limba de procedură: germana.

avocat general: domnul J. Mazák,
grefier: domnul B. Fülöp, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 14 septembrie 2010,

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Pfeiderer AG, de T. Kapp, M. Schrödl și M. Kuhlenkamp, Rechtsanwälte;
- pentru Munksjö Paper GmbH, de H. Meyer-Lindemann, Rechtsanwalt;
- pentru Arjo Wiggins Deutschland GmbH, de R. Polley și S. Heinz, Rechtsanwältinnen, precum și de doamna O. Ban, în calitate de reprezentant *ad litem*;
- pentru Felix Schoeller Holding GmbH & Co. KG și Technocell Dekor GmbH & Co. KG, de T. Mäger și D. Zimmer, Rechtsanwälte;
- pentru Interprint GmbH & Co. KG, de T. Veltins, Rechtsanwalt;
- pentru guvernul german, de domnii M. Lumma, J. Möller și C. Blaschke, în calitate de agenți;

- pentru guvernul belgian, de domnul J.-C. Halleux, în calitate de agent;
- pentru guvernul ceh, de domnii M. Smolek și T. Müller, în calitate de agenți;
- pentru guvernul spaniol, de domnul J. Rodríguez Cárcamo, în calitate de agent;
- pentru guvernul italian, de doamna G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de domnul F. Arena, avvocato dello Stato;
- pentru guvernul cipriot, de doamna D. Kallí, în calitate de agent;
- pentru guvernul olandez, de domnul Y. de Vries, în calitate de agent;
- pentru Comisia Europeană, de domnul V. Di Bucci, precum și de doamnele P. Costa de Oliveira și A. Antoniadis, în calitate de agenți;
- pentru Autoritatea AELS de Supraveghere, de domnii X. Lewis și M. Schneider, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 16 decembrie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea articolelor 11 și 12 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 81 [CE] și 82 [CE] (JO 2003, L 1, p. 1, Ediție specială, 08/vol. 1, p. 167), precum și a articolului 10 al doilea paragraf CE coroborat cu articolul 3 alineatul (1) litera (g) CE.
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Pfeiderer AG (denumită în continuare „Pfeiderer”), pe de o parte, și Bundeskartellamt (autoritatea competentă în materie de concurență), pe de altă parte, cu privire la o solicitare de acces complet la dosarul referitor la o procedură de aplicare a unei amenzi în urma unei înțelegeri în domeniul hârtiei decor. Pfeiderer, clientă a societăților sancționate, formulează această cerere de acces, care se referă de asemenea la documentele referitoare la procedura de clemență, pentru a pregăti o acțiune civilă în despăgubire.

Cadrul juridic

Reglementarea Uniunii

- 3 Prima teză a primului considerent al Regulamentului nr. 1/2003 prevede:

„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.”

- 4 Articolul 11 din Regulamentul nr. 1/2003, intitulat „Cooperarea dintre Comisie și autoritățile de concurență ale statelor membre”, are următorul cuprins:

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

(2) Comisia transmite autorităților de concurență ale statelor membre copii ale celor mai importante documente pe care le-a obținut în vederea aplicării articolelor 7, 8, 9, 10 și articolului 29 alineatul (1). La cererea autorității de concurență din statul membru, Comisia îi pune la dispoziție o copie a altor documente existente necesare pentru evaluarea cauzei.

(3) Autoritățile de concurență ale statelor membre, atunci când acționează în temeiul articolului 81 [CE] sau 82 [CE], informează Comisia în scris, înainte sau imediat după începerea primelor măsuri formale de investigație. Aceste informații pot fi puse de asemenea la dispoziția autorităților de concurență ale altor state membre.

(4) Cel mai târziu cu 30 de zile înainte de adoptarea unei decizii prin care se solicită încetarea încălcării, se acceptă angajamentele sau se retrage beneficiul unui regulament de exceptare pe categorii, autoritățile de concurență ale statelor membre informează Comisia în această privință. În acest scop, ele furnizează Comisiei un rezumat al cauzei, decizia preconizată sau, în absența acesteia, oricare alt document care indică modalitatea de acțiune intenționată. Aceste informații pot fi puse de asemenea la dispoziția autorităților de concurență ale celorlalte state membre. La cererea Comisiei, autoritatea de concurență în cauză pune la dispoziția Comisiei alte documente pe care le deține și care sunt necesare pentru evaluarea cauzei. Informațiile furnizate Comisiei pot fi puse la dispoziția autorităților de concurență ale altor state membre. Autoritățile naționale de concurență pot, de asemenea, face schimb de informații necesare pentru evaluarea unei cauze de care se ocupă, în temeiul articolului 81 [CE] sau 82 [CE].

(5) Autoritățile de concurență din statele membre pot consulta Comisia cu privire la orice cauză care implică aplicarea dreptului comunitar.

[...]"

5 Articolul 12 din Regulamentul nr. 1/2003, referitor la schimbul de informații, prevede:

„(1) În scopul aplicării articolelor 81 [CE] și 82 [CE], Comisia și autoritățile de concurență ale statelor membre pot să facă schimb sau să utilizeze ca mijloc de probă orice element de fapt sau de drept, inclusiv informații confidențiale.

(2) Informațiile schimbate nu pot fi utilizate ca mijloc de probă decât pentru aplicarea articolului 81 [CE] sau 82 [CE] și în scopul pentru care au fost colectate de către autoritatea care le transmite. Totuși, atunci când legislația națională de concurență se aplică în aceeași cauză și în paralel cu dreptul comunitar al concurenței, iar rezultatul nu este diferit, informațiile schimbate în temeiul prezentului articol pot fi folosite și pentru aplicarea dreptului național al concurenței.

(3) Informațiile schimbate în temeiul alineatului (1) pot fi folosite ca mijloc de probă pentru a impune sancțiuni persoanelor fizice [numai] atunci când:

- legislația autorității care le transmite prevede sancțiuni asemănătoare în cazul încălcării articolului 81 [CE] sau a articolului 82 [CE] sau, în absența acestora,
- informațiile au fost obținute într-un mod care asigură același nivel de protecție a drepturilor la apărare ale persoanelor fizice ca și cel prevăzut de normele naționale ale autorității care le primește. Totuși, în acest caz, informațiile schimbate nu pot fi utilizate de către autoritatea care le primește pentru a impune sancțiuni privative de libertate.”

6 Articolul 35 alineatul (1) prevede:

„Statele membre își desemnează autoritatea sau autoritățile de concurență responsabile cu aplicarea articolelor 81 [CE] și 82 [CE] 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.”

Reglementarea națională

7 Articolul 406e din Codul de procedură penală (Strafprozessordnung) prevede:

„(1) Un avocat poate studia, în numele persoanei prejudiciate, documentele care sunt disponibile la instanță sau care, în cazul în care s-ar exercita acțiunea publică, ar trebui să îi fie prezentate, iar avocatul respectiv poate studia probele în mod oficial conservate, dacă aceasta prezintă un interes legitim. În situațiile prevăzute la articolul 395, nu este necesar să se dovedească existența unui interes legitim.

(2) Cererea de studiere a documentelor se respinge în cazul în care interese imperati-ve pentru protecția fie a persoanei acuzate, fie a altor persoane constituie un obstacol pentru aceasta. Accesul la documente poate fi refuzat dacă există riscul compromite-rii cercetării într-o altă procedură penală sau dacă ar determina o întârziere semnifi-cativă a procedurii.

(3) La cerere, avocatului i se poate permite să consulte documentele, cu excepția elementelor de probă, la biroul sau la domiciliul său, în măsura în care nu există motive importante care să constituie un obstacol pentru aceasta. Decizia nu poate fi contestată.

(4) Acordarea accesului la documente se decide în cadrul procedurii preliminare, precum și după închiderea definitivă a procedurii de către ministerul public, iar în celelalte cazuri, de către președintele tribunalului care examinează cauza. Împotriva deciziei ministerului public menționată în prima teză, se poate solicita instanței competente, în temeiul articolului 161a paragraful 3 alineatele 2-4, să pronunțe o decizie judecătorească. [...] Dacă realizarea scopului cercetărilor ar putea fi pusă în pericol prin menționarea motivelor deciziilor, acestea nu se motivează.

(5) În condițiile prevăzute la primul alineat, persoana prejudiciată poate primi informații și copii ale documentelor;

[...]"

- 8 Articolul 46 din Legea privind încălcările administrative (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten), în versiunea sa din 19 februarie 1987 (BGBl. 1987 I, p. 602), care a fost ultima dată modificată prin articolul 2 din legea din 29 iulie 2009 (BGBl. 2009 I, p. 2353, denumită în continuare „OWiG”), prevede:

„(1) Cu excepția cazului în care în prezenta lege există dispoziții contrare, prevederile legilor generale în materie de procedură penală, și anume Codul de procedură penală, Legea privind organizarea judiciară [(Gerichtsverfassungsgesetz)] și Legea referitoare la instanțele pentru minori [(Jugendgerichtsgesetz)] sunt aplicabile procedurii referitoare la amendă.

[...]"

Acțiunea principală și întrebarea preliminară

- 9 La 21 ianuarie 2008, în temeiul articolului 81 CE, Bundeskartellamt a sancționat trei producători europeni de hârtie decor și cinci particulari, care răspund în nume propriu, cu amenzi în valoare totală de 62 de milioane de euro pentru încheierea unor acorduri privind prețurile și a unor acorduri referitoare la închiderea capacității. Societățile în cauză nu au contestat deciziile prin care au fost aplicate amenzi, acestea devenind definitive.
- 10 În urma acestei proceduri, la 26 februarie 2008, Pfleiderer a solicitat Bundeskartellamt acces complet la dosarul privind procedura de aplicare a unei amenzi în domeniul hârtiei decor, în vederea pregătirii unei acțiuni civile pentru recuperarea prejudiciilor. Această societate este un cumpărător de hârtie decor, mai precis hârtie specială pentru tratarea suprafeței lemnului prelucrat. Pfleiderer este unul dintre primii trei producători mondiali de lemn prelucrat, de produse finisate și de parchet laminat. Aceasta a afirmat că în cursul ultimilor trei ani a achiziționat bunuri în valoare de peste 60 de milioane de euro de la producătorii de hârtie decor care au fost sancționați.
- 11 Printr-o scrisoare din 8 mai 2008, Bundeskartellamt a dat curs cererii de acces la dosar, prin comunicarea celor trei decizii de aplicare a amenzii, din care fuseseră eliminate elementele de identificare, precum și prin comunicarea unei liste care indica elementele de probă obținute în cursul percheziției.
- 12 În aceste condiții, Pfleiderer a solicitat acces în mod expres, prin intermediul unei alte cereri, la toate documentele din dosar, inclusiv la documentele referitoare la cererile de clemență, comunicate în mod voluntar de către solicitanți, și la probele ridicate. La 14 octombrie 2008, Bundeskartellamt a respins în parte această cerere și a limitat

accesul la o versiune a dosarului din care fuseseră eliminate secretele de afaceri, documente interne și documente care intră sub incidența punctului 22 din Programul de clemență al Bundeskartellamt, fără să îi mai acorde accesul la probele ridicate.

- 13 Pfleiderer a formulat în fața Amtsgericht Bonn o acțiune împotriva acestei decizii de respingere în parte, în temeiul articolului 62 alineatul 1 din OWiG.
- 14 La 3 februarie 2009, Amtsgericht Bonn a pronunțat o decizie prin care a obligat Bundeskartellamt să acorde Pfleiderer acces la dosar prin intermediul avocatului său, în conformitate cu articolul 406e alineatul 1 din Codul de procedură penală coroborat cu articolul 46 alineatul 1 din OWiG. Potrivit instanței, Pfleiderer este „parte prejudiciată” în sensul respectivelor dispoziții, deoarece trebuie să se pornească de la premisa că, din cauza înțelegerii, aceasta a plătit prețuri excesive pentru bunurile pe care le-a achiziționat de la membrii înțelegerii. În plus, Pfleiderer avea un „interes legitim” de a obține accesul la documente, întrucât urma ca acestea să îi servească pentru pregătirea unor acțiuni civile în despăgubire.
- 15 Amtsgericht Bonn a dispus astfel accesul la documentele dosarului pe care solicitantul de clemență le-a pus în mod voluntar la dispoziția autorității germane de concurență în temeiul punctului 22 din Programul de clemență al Bundeskartellamt, precum și accesul la documentele incriminatoare și accesul la elementele de probă colectate. În ceea ce privește secretele de afaceri și documentele interne, mai precis notele privind deliberările Bundeskartellamt și corespondența purtată în cadrul Rețelei europene de concurență (denumită în continuare „REC”), dreptul la acces a fost limitat. În opinia Amtsgericht Bonn, pentru a determina întinderea acestui drept, care se limitează la documentele necesare pentru motivarea dreptului la daune interese, trebuie evaluate comparativ diversele interese.

- 16 Pe de o parte, din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare rezultă că executarea deciziei a fost totuși suspendată de această instanță.
- 17 Pe de altă parte, tot din cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare rezultă că Amtsgericht Bonn intenționează să adopte o decizie similară celei din 3 februarie 2009. Totuși, această instanță subliniază că decizia pe care o va adopta ar putea fi contrară dreptului Uniunii, în special articolului 10 al doilea paragraf CE și articolului 3 alineatul (1) litera (g) CE, precum și articolelor 11 și 12 din Regulamentul nr. 1/2003, care prevăd o cooperare strânsă și un schimb reciproc de informații între Comisie și autoritățile naționale de concurență ale statelor membre în procedurile care privesc punerea în aplicare a articolelor 81 CE și 82 CE. Pentru ca aceste dispoziții, care au o importanță majoră pentru REC și pentru aplicarea descentralizată a dreptului concurenței, să fie eficiente și să funcționeze, poate fi necesar ca, în proceduri de aplicare a unei amenzi în materie de înțelegeri, accesul solicitat de terți la cererile de clemență și la documentele transmise voluntar de solicitanții de clemență să fie respins.
- 18 Considerând că pentru soluționarea litigiului cu care este sesizat este necesară interpretarea dreptului Uniunii, Amtsgericht Bonn a decis să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarea întrebare preliminară:

„Dispozițiile de drept comunitar în materie de înțelegeri – în special articolele 11 și 12 din Regulamentul nr. 1/2003, precum și articolul 10 al doilea paragraf CE coroborat cu articolul 3 alineatul (1) litera (g) CE – trebuie interpretate în sensul că persoanelor prejudiciate printr-o înțelegere nu trebuie, în scopul valorificării drepturilor acestora în materie civilă, să li se acorde acces la cererile de clemență și la informațiile și documentele comunicate voluntar în acest context de către solicitanții de clemență unei autorități de concurență a unui stat membru în aplicarea unui program național de clemență în cadrul unei proceduri de aplicare a unei amenzi care urmărește (și) impunerea respectării articolului 81 CE?”

Cu privire la întrebarea preliminară

- ¹⁹ Trebuie amintit mai întâi că autoritățile de concurență ale statelor membre și instanțele acestora sunt obligate să aplice articolele 101 TFUE și 102 TFUE, în cazul în care faptele intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, și să asigure aplicarea efectivă a acestora în interesul general (a se vedea în acest sens Hotărârea din 7 decembrie 2010, VEBIC, C-439/08, Rep., p. I-12471, punctul 56).
- ²⁰ Este necesar de asemenea să se constate 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 clemență.
- ²¹ În ceea ce privește comunicările Comisiei, prima privind cooperarea în cadrul rețelei autorităților de concurență (JO 2004, C 101, p. 43, Ediție specială 08/vol. 4, p. 111) și cea de a doua 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), trebuie subliniat că acestea nu au caracter obligatoriu în privința statelor membre. În plus, această din urmă comunicare nu vizează decât programele de clemență puse în aplicare chiar de către Comisie.
- ²² 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. Totuși, nici acest model de program nu are efect obligatoriu în privința instanțelor din statele membre.

- ²³ Astfel, chiar dacă orientările exprimate de Comisie pot avea efecte asupra practicii autorităților naționale de concurență, în lipsa unei prevederi obligatorii a dreptului Uniunii în această materie, revine statelor membre sarcina de a stabili și de a aplica normele naționale referitoare la dreptul de acces al persoanelor prejudiciate printr-o înțelegere la documentele referitoare la proceduri de clemență.
- ²⁴ Totuși, dacă stabilirea și aplicarea acestor norme intră în competența statelor membre, ele trebuie să exercite această competență cu respectarea dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 12 noiembrie 2009, Comisia/Spania, C-154/08, punctul 121 și jurisprudența citată). În special, ele nu pot să facă imposibilă sau excesiv de dificilă punerea în aplicare a dreptului Uniunii (a se vedea în acest sens Hotărârea din 16 iulie 1998, Oelmühle și Schmidt Söhne, C-298/96, Rec., p. I-4767, punctele 23 și 24, precum și jurisprudența citată), iar, în mod special, în domeniul dreptului concurenței, trebuie să se asigure ca normele pe care le edictează sau le aplică să nu aducă atingere aplicării efective a articolelor 101 TFUE și 102 TFUE (a se vedea în acest sens Hotărârea VEBIC, citată anterior, punctul 57).
- ²⁵ Or, astfel cum au susținut Comisia și statele membre care au formulat observații, programele de clemență constituie instrumente utile în cadrul luptei eficace menite să depisteze și să pună capăt încălcărilor normelor de concurență și contribuie astfel la obiectivul de a se asigura aplicarea efectivă a articolelor 101 TFUE și 102 TFUE.
- ²⁶ Eficacitatea acestor programe ar putea fi totuși afectată de comunicarea documentelor referitoare la o procedură de clemență către persoanele care intenționează să inițieze o acțiune în despăgubire, chiar dacă autoritățile naționale de concurență acordă solicitantului de clemență o scutire totală sau parțială de amenda pe care ar fi putut să i-o aplice.

- 27 Astfel, pare rezonabil să se considere că o persoană implicată într-o încălcare a dreptului concurenței, confruntată cu eventualitatea unei asemenea comunicări, ar fi descurajată să utilizeze posibilitatea oferită de astfel de programe de clemență, având în vedere mai ales faptul că informațiile furnizate în mod voluntar de către aceeași persoană pot face obiectul schimbului de informații dintre Comisie și autoritățile naționale de concurență în temeiul articolelor 11 și 12 din Regulamentul nr. 1/2003.
- 28 Totuși, potrivit unei jurisprudențe constante, orice persoană are dreptul să solicite repararea prejudiciului pe care i l-a cauzat un comportament care poate restrânge sau denatura concurența (a se vedea Hotărârea din 20 septembrie 2001, *Courage și Crehan*, C-453/99, Rec., p. I-6297, punctele 24 și 26, precum și Hotărârea din 13 iulie 2006, *Manfredi și alții*, C-295/04-C-298/04, Rec., p. I-6619, punctele 59 și 61).
- 29 Existența unui astfel de drept consolidează acțiunea normelor de concurență ale UE și descurajează acordurile sau practicile, adesea clandestine, care sunt susceptibile să restrângă sau să denatureze concurența. În această perspectivă, acțiunile în despăgubire introduse în fața instanțelor naționale pot contribui în mod substanțial la menținerea unei concurențe reale în Uniunea Europeană (a se vedea Hotărârea *Courage și Crehan*, citată anterior, punctul 27).
- 30 Astfel, atunci când se examinează o cerere de acces la documente referitoare la un program de clemență formulată de o persoană care urmărește să obțină daune interese de la o altă persoană care beneficiază de acest program, este necesar să se asigure că dispozițiile naționale aplicabile nu sunt mai puțin favorabile decât cele aplicabile unor acțiuni similare din dreptul intern și că nu sunt astfel stabilite încât obținerea unei reparații să fie în practică imposibilă sau excesiv de dificilă (a se vedea în acest sens Hotărârea *Courage și Crehan*, citată anterior, punctul 29) și să se evalueze comparativ interesele care justifică transmiterea informațiilor și protecția celor prezentate în mod voluntar de către solicitantul de clemență.

- 31 O astfel de evaluare comparativă nu poate fi realizată de către instanțele naționale decât de la caz la caz, în cadrul dreptului național, și luând în considerare toate elementele relevante ale cauzei.
- 32 Având în vedere cele de mai sus, trebuie să se răspundă la întrebarea adresată că dispozițiile dreptului Uniunii în materie de înțelegeri și în special Regulamentul nr. 1/2003 trebuie interpretate în sensul că ele nu se opun ca o persoană prejudiciată printr-o încălcare a normelor de concurență ale Uniunii și care urmărește să obțină daune interese să aibă acces la documentele referitoare la o procedură de clemență care îl privește pe autorul acestei încălcări. Revine totuși instanțelor statelor membre, în temeiul dreptului lor național, sarcina de a determina condițiile în care acest acces trebuie acordat sau refuzat, prin evaluarea comparativă a intereselor protejate de dreptul Uniunii.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 33 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:

Dispozițiile dreptului Uniunii în materie de înțelegeri și în special Regulamentul (CE) nr. 1/2003 al Consiliului din 16 decembrie 2002 privind punerea în aplicare a normelor de concurență prevăzute la articolele 101 TFUE și 102 TFUE trebuie interpretate în sensul că nu se opun ca o persoană prejudiciată printr-o încălcare

a normelor de concurență ale Uniunii Europene și care urmărește să obțină daune interese să aibă acces la documentele referitoare la o procedură de clemență care îl privește pe autorul acestei încălcări. Revine totuși instanțelor statelor membre, în temeiul dreptului lor național, sarcina de a determina condițiile în care acest acces trebuie acordat sau refuzat, prin evaluarea comparativă a intereselor protejate de dreptul Uniunii.

Semnături