

Cauza C-25/21**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

15 ianuarie 2021

Instanța de trimitere:

Juzgado de lo Mercantil de Madrid n.º 2 (Spania)

Data deciziei de trimitere:

30 noiembrie 2020

Reclamanți:

ZA

AZ

BX

CV

DU

ET

Pârâtă:

Repsol Comercial de Productos Petrolíferos, S. A.

Obiectul procedurii principale

Acțiune în declararea nulității de drept, în conformitate cu articolul 101 alineatul (2) TFUE, a unui acord de aprovizionare exclusivă cu combustibili și carburanți de către o stație de alimentare deținută de reclamanți, inclus în diverse contracte legate, ca urmare a încălcării articolului 101 alineatul (1) TFUE, și în despăgubire pentru prejudiciile cauzate.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

„Cerere de decizie preliminară privind interpretarea – Articolul 267 TFUE – Concurență – Articolul 101 alineatele (1) și (2) TFUE – Regulamentul (CE) nr. 1/2003 – Articolul 2 – Acțiune în despăgubire – Acțiune în anulare – Mijloace de probă – Sarcina probei – Jurisprudență națională care, în acțiunile în anulare, nu consideră că deciziile definitive ale autorității naționale competente în materie de concurență constituie dovezi irefutabile ale unei încălcări”

Întrebările preliminare

- (1) În cazul în care reclamantul dovedește că raportul său contractual de aprovizionare exclusivă și de afiliere (în regim de comision sau de vânzare fermă cu preț de referință-revânzare cu reducere) încheiat cu REPSOL intră în domeniul de aplicare teritorial și temporal analizat de autoritatea națională competentă în materie de concurență, **trebuie să se considere că raportul contractual este afectat de hotărârea pronunțată de Tribunal de Defensa de la Competencia [Tribunalul pentru Protecția Concurenței, Spania] din 11 iulie 2001 (cauza 490/00 REPSOL) și/sau de decizia Comisión Nacional de la Competencia [Comisia Națională a Concurenței din 30 iulie 2009] (cauza 652/07 REPSOL/CEPSA/BP), condițiile prevăzute la articolul 2 din Regulamentul (CE) nr. 1/2003 în ceea ce privește sarcina probei privind încălcarea fiind considerate îndeplinite în conformitate cu aceste decizii?**
- 2) În cazul unui răspuns afirmativ la întrebarea anterioară și dacă se stabilește că, în prezenta cauză, raportul contractual intră sub incidența hotărârii pronunțate de Tribunal de Defensa de la Competencia [Tribunalul pentru Protecția Concurenței, Spania] din 11 iulie 2001 (cauza 490/00 REPSOL) și/sau a deciziei Comisión Nacional de la Competencia [Comisia Națională a Concurenței din 30 iulie 2009 (cauza 652/07REPSOL/CEPSA/BP), **consecința necesară trebuie să fie declararea nulității de drept a acordului, în conformitate cu articolul 101 alineatul (2) TFUE?**

Dispozițiile de drept al Uniunii invocate

Articolul 101 alineatele (1) și (2) TFUE.

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: în special, considerentele (5) și (22) și articolul 2.

Directiva 2014/104/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 noiembrie 2014 privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului intern în cazul încălcărilor dispozițiilor legislației în materie

de concurență a statelor membre și a Uniunii Europene: în special, considerentele (3), (4), (11), (14) și (34) și, implicit, articolul 9.

Dispozițiile naționale

Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia (denumită în continuare „LDC din 1989”): articolul 1 alineatul 1.

Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia [Legea nr. 15/2007 din 3 iulie 2007 privind protecția concurenței] (probabil în versiunea din anul 2007; denumită în continuare „LDC din 2007”): articolul 75 alineatul 1.

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale

Observație introductivă

- 1 Instanța de trimitere a formulat o cerere de decizie preliminară în cadrul aceleiași proceduri principale în anul 2019. Cererea respectivă a fost respinsă ca inadmisibilă prin Ordonanța Curții din 28 octombrie 2020, Repsol Comercial de Productos Petrolíferos (C-716/19, nepublicată, EU:C:2020:870), deoarece nu au fost îndeplinite, în esență, condițiile prevăzute la articolul 94 din Regulamentul de procedură al Curții. Prezenta trimitere preliminară are ca scop îndeplinirea acestor condiții.

Liberalizarea sectorului petrolier

- 2 În anul 1927, în Spania a fost instituit monopolul statului asupra produselor petroliere, a cărui administrare a revenit în sarcina Compañía Arrendataria del Monopolio de Petróleos, S. A. (CAMPSA).
- 3 În cadrul acestui monopol, în anul 1970, s-a stabilit un sistem de concesiuni de stat pentru vânzarea cu amănuntul de produse petroliere în stațiile de alimentare, administrat de asemenea de CAMPSA.
- 4 În perspectiva aderării Spaniei la Comunitatea Economică Europeană (CEE) și a liberalizării sectorului petrolier, în anul 1984, rafinăriilor naționale (printre care și pârâta, REPSOL) li s-a permis intrarea în acționariatul CAMPSA. Astfel, rafinăriile au ajuns într-o poziție privilegiată și au început să se pregătească pentru liberalizarea pieței prin promovarea printre concesionarii stațiilor de alimentare a semnării documentelor de afiliere la rețelele lor.
- 5 În anul 1991, activele comerciale ale CAMPSA au fost distribuite, cu aprobarea Comisiei Europene, în favoarea mai multor filiale ale rafinăriilor, care s-au subrogat în drepturile și obligațiile CAMPSA care decurgeau din contractele încheiate de aceasta cu proprietarii stațiilor de alimentare.

- 6 În anul 1993, procesul de liberalizare s-a încheiat: s-a declarat încetarea monopolului de stat și liberalizarea totală a activităților în cadrul sectorului. Încetarea monopolului a presupus pentru concesionari stingerea drepturilor și a obligațiilor care decurgeau din concesiuni.

Contractele în litigiu

- 7 În cursul și după încheierea procesului de liberalizare menționat, domnul KN a semnat cu pârâta, REPSOL, patru contracte (în anii 1987, 1996, 1997 și 2001) de aprovizionare exclusivă cu carburanți și cu combustibili pentru stația de alimentare din Galicia al cărei proprietar era domnul KN. Ulterior, reclamantii, moștenitori ai domnului KN, au semnat două contracte similare cu REPSOL (în anii 2006 și 2009, acesta din urmă pentru o perioadă de cinci ani).
- 8 Deși primele [trei] contracte au fost calificate drept contracte de revânzare sau de vânzare fermă (întrucât, odată ce produsul a fost furnizat, acesta era proprietatea domnului KN, care își asuma riscurile privind produsele furnizate), acestea stabileau că proprietarul stației de alimentare primea o remunerație sub formă de comision. În special, în cel de al doilea contract, REPSOL se angaja să comunice un preț de vânzare către public (PVP) „recomandat”, care ar coincide cu PVP recomandat în cazul stațiilor de alimentare cu aceleași caracteristici din aceeași zonă geografică. Prețul care trebuia plătit către REPSOL pentru produs de către domnul KN era rezultatul aplicării unei reduceri la PVP „recomandat”. În sinteză, în primele contracte încheiate între părți, regimul economic al contractului a fost transformat din contract de revânzare în contract de comision, fără nicio altă modificare decât cea referitoare la remunerarea proprietarului.
- 9 În următoarele trei contracte, denumite deja „de comision”, regimul economic nu era decât cel al unui „pretins” comision, întrucât comisionarul își asuma riscul produsului și trebuia să plătească în avans valoarea produselor comandate (PVP stabilit de REPSOL minus comisionul pentru toți litrii furnizați), indiferent de momentul vânzării efective a acestora către consumator. În plus, deoarece comisionarul era proprietarul instalațiilor, întreținerea și înlocuirea acestora reveneau în sarcina sa. În toate contractele, comisionarului i se acorda în mod formal posibilitatea de a acorda reduceri din comisionul său, dar suma pe care trebuia să o plătească pentru produse către REPSOL era calculată prin scăderea comisionului din PVP stabilit de REPSOL.

Proceduri administrative și judiciare în domeniul concurenței

- 10 Încheierea contractelor cu stațiile de alimentare ca urmare a liberalizării sectorului a dat naștere mai multor proceduri. În luna aprilie 1999, la Servicio de Defensa de la Competencia [Oficiul pentru Protecția Concurenței] (SDC) a fost depus un înscris al unei asociații andaluze de proprietari de stații de alimentare prin care REPSOL și CEPSA (o altă rafinărie) erau reclamate pentru încălcarea legislației naționale și a reglementării Uniunii în domeniul concurenței. În ceea ce privește REPSOL, această plângere a fost soluționată prin hotărârea Tribunal de Defensa

de la Competencia [Tribunalul pentru Protecția Concurenței, Spania] (TDC) din 11 iulie 2001 (cauza 490/00 REPSOL).

- 11 În hotărârea respectivă, TDC a arătat că REPSOL a recurs la o practică interzisă la articolul 1 alineatul 1 din LDC din 1989 prin faptul că a stabilit un PVP al combustibililor pentru distribuitorii care își desfășurau activitatea în colaborare cu aceasta în cadrul unui pretins regim de comision sau de agenție și a dispus ca REPSOL să înceteze stabilirea prețurilor în raporturile cu stațiile de alimentare cu care încheiase contracte cu caracteristici similare.
- 12 Hotărârea menționată anterior a fost atacată de REPSOL la Audiencia Nacional [Curtea Națională] (apelul nr. 866/01), care, la 11 iulie 2007, a respins apelul. REPSOL a declarat recurs la Tribunal Supremo [Curtea Supremă] (recursul nr. 6188/2007), care, la rândul său, l-a respins la 17 noiembrie 2010.
- 13 În cursul soluționării căilor de atac jurisdicționale, REPSOL a transmis, în luna noiembrie 2001, o comunicare tuturor „presupușilor” comisionari din rețeaua sa, inclusiv reclamanților, prin care își exprima intenția de a respecta obligațiile avute în vedere în hotărârea pronunțată de TDC din 2001 și le acorda în mod formal distribuitorilor-comisionari din rețeaua sa posibilitatea de a acorda reduceri din comisionul lor. TDC, prin hotărârea din 2006, a apreciat că obligațiile impuse prin hotărârea sa din 2001 au fost îndeplinite prin transmiterea comunicării respective, însă a atras atenția că SDC efectua o investigație pentru a verifica dacă reformele anunțate de REPSOL au fost realizate efectiv. În cadrul acestei investigații, s-a confirmat că pârâta încălca în continuare normele naționale și reglementările Uniunii în materie de concurență.
- 14 În consecință, Comisión Nacional de Competencia [Comisia Națională de Concurență] (CNC) (în prezent, Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia [Comisia Națională pentru Piețe și Concurență], CNMC), prin decizia din 30 iulie 2009, a amendat REPSOL, precum și pe CEPSA și pe BP OIL ESPAÑA (de asemenea supuse investigației), pentru „stabilirea indirectă a prețului de vânzare către public pentru antreprenorii independenți care își desfășoară activitatea sub însemnul său sa, restrângând concurența dintre stațiile de alimentare din rețeaua sa și dintre celelalte stații de alimentare”, și a obligat-o să pună capăt practicilor invocate.
- 15 Decizia adoptată de CNC la 30 iulie 2009 a fost confirmată pe cale judiciară și, prin urmare, este definitivă.
- 16 În procedura de supraveghere ulterioară, CNMC a adoptat trei decizii (decizia din 20 decembrie 2013, care a fost confirmată în luna februarie 2020 de Camera a treia a Tribunal Supremo [Curtea Supremă], decizia din 27 iulie 2017 și decizia din 12 iunie 2020). Din aceste decizii rezultă că REPSOL a continuat practica ilicită timp de peste 10 ani.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 17 Reclamanții au introdus o acțiune în anularea contractelor legate încheiate între părți, solicitând repararea prejudiciilor cauzate ca urmare a faptului că REPSOL a stabilit, în mod direct sau indirect, PVP al combustibililor și carburanților furnizați exclusiv stației de alimentare pe care o dețin, cu alte cuvinte pentru încălcarea articolului 101 alineatul (1) TFUE. Drept dovadă a practicii ilicite, aceștia prezintă decizii definitive ale autorității naționale competente în materie de concurență (hotărârea TDC din 2001 și decizia CNC din 2009; denumite în continuare „deciziile în litigiu”).

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 18 Se solicită să se stabilească forța probantă pe care Regulamentul nr. 1/2003 o atribuie situației de fapt considerate dovedite într-o decizie definitivă a unei autorități naționale competente în materie de concurență dintr-un stat membru al Uniunii Europene în cadrul unei proceduri de aplicare a articolului 101 TFUE.
- 19 Astfel cum am arătat, pentru a invoca nulitatea contractelor pe care le-au semnat cu REPSOL, reclamanții furnizează, drept dovadă a comportamentului ilicit al acesteia, deciziile în cauză, care au fost confirmate pe cale judiciară și au devenit definitive. Or, deciziile respective au fost adoptate în cadrul unei proceduri administrative în care contractele concrete ale reclamanților nu au fost analizate.
- 20 Conform articolului 2 („Sarcina probei”) din Regulamentul nr. 1/2003, în toate procedurile naționale și comunitare de aplicare a articolului 101 TFUE, sarcina probei privind încălcarea articolului 101 alineatul (1) TFUE revine părții sau autorității care invocă încălcarea respectivă. Această idee este enunțată și în considerentul (5) al regulamentului menționat.
- 21 Instanța de trimitere consideră că, în temeiul Regulamentului nr. 1/2003, este clar că sarcina probei privind o practică ilicită în domeniul concurenței revine reclamantului. Totuși, aceasta solicită să se stabilească dacă obligația respectivă privind sarcina probei ar putea fi îndeplinită dacă se dovedește că raportul contractual în cauză face parte din domeniul de aplicare subiectiv al deciziilor definitive ale autorității naționale competente în materie de concurență.
- 22 În această privință, Secția a 28-a a Audiencia Provincial de Madrid [Curtea Provincială din Madrid] (denumită în continuare „AP de Madrid”), prin hotărârea nr. 381/2020 din 17 iulie 2020, pronunțată în apel în cadrul unei proceduri similare cu prezenta, nu acordă nicio forță probantă deciziilor autorității naționale de concurență. În hotărârea respectivă, AP de Madrid subliniază că revine reclamantului sarcina de a dovedi existența și împrejurările acordurilor încheiate sau ale măsurile coercitive, directe sau indirecte, pe care operatorul petrolier pârât putea să le adopte împotriva reclamantului. AP de Madrid consideră că, în cadrul unei proceduri civile, atunci când se urmărește să se obțină declararea nulității unui raport contractual individual, nu este suficient să se recurgă la concluzii

generale cu privire la funcționarea unei rețele comerciale care pot fi extrase din dosarul administrativ, ci trebuie să se efectueze o analiză individuală a raportului contractual în litigiu și să se demonstreze că proprietarul stației de alimentare reclamant, iar nu un alt subiect, a fost prejudiciat prin practica de stabilire a prețurilor. AP de Madrid consideră că procedurile administrative ale TNC, inclusiv dacă sunt confirmate ulterior de instanțele de contencios administrativ, nu trebuie să atragă automat nulitatea tuturor contractelor de afiliere și aprovizionare exclusivă încheiate de operatorii petrolieri supuși unor astfel de proceduri. Dimpotrivă, AP de Madrid consideră că ar fi absurd să se considere că deciziile administrative – de exemplu, deciziile în cauză – pot conduce în mod inevitabil la nulitatea a mii de contracte de furnizare încheiate de diferiții operatori petrolieri, fără să se țină seama de relația specifică care rezultă din fiecare contract. AP de Madrid subliniază, în concluzie, că, în cadrul procedurilor civile cu care este sesizat, este vorba despre acțiuni în nulitate (*stand alone*), iar nu despre acțiuni în despăgubire pentru nerespectarea normelor comunitare în materie de concurență (*follow on*), în care este vorba doar despre despăgubirea persoanei prejudiciate pentru încălcarea deja constatată de organismele de supraveghere a liberei concurențe.

- 23 Instanța de trimitere consideră că, în opinia AP de Madrid, nu este suficient să se dovedească faptul că stația de alimentare în cauză intră în domeniul subiectiv de aplicare al unei decizii a autorității naționale competente în materie de concurență, ci, în fața instanței civile, trebuie reproduse în fiecare cauză probele care au constituit etapa de cercetare în dosarul administrativ concret. Astfel, deciziile autorității naționale competente în materie de concurență, chiar dacă sunt confirmate pe cale judiciară, nu reprezintă, potrivit instanței civile, nici măcar un indiciu privind practica ilicită, în pofida faptului că dosarele soluționate prin deciziile în cauză consideră dovedită practica ilicită în ceea ce privește toate stațiile de alimentare din rețeaua de afiliere REPSOL, despre care se pretinde că ar fi „comisionari”.
- 24 Instanța de trimitere arată că această problemă pare să fie soluționată în ceea ce privește acțiunile în despăgubire, întrucât, în temeiul Directivei 2014/104, astfel cum a fost transpusă prin articolul 75 alineatul 1 din LDC din 2007, „o încălcare a legislației în materie de concurență constatată printr-o decizie definitivă a unei autorități spaniole competente în materie de concurență sau a unei instanțe spaniole de control judiciar se consideră a fi stabilită în mod irefutabil în scopul unei acțiuni în despăgubire introduse în fața instanțelor spaniole”.
- 25 Deși instanța de trimitere recunoaște că, în prezenta procedură, nu s-a formulat o simplă acțiune în despăgubire, ci o acțiune în anularea contractelor în temeiul articolului 101 alineatul (2) TFUE, aceasta consideră că contestarea forței probante a deciziilor definitive ale autorității naționale de concurență are o dublă consecință: menținerea acordurilor care încalcă articolul 101 TFUE și nerepararea prejudiciului cauzat prin practica interzisă, cu îmbogățirea fără justă cauză a persoanei vinovate.

- 26 Prin urmare, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la aspectul dacă rigoarea în materie de probe aplicată de AP de Madrid în acțiunile în anulare este conformă cu dreptul Uniunii. Aceasta nu contestă că trebuie îndeplinită condiția privind sarcina probei, prevăzută la articolul 2 din Regulamentul nr. 1/2003, dar solicită să se stabilească dacă respectiva condiție ar putea fi considerată îndeplinită dacă se dovedește că contractul în cauză corespunde practicilor sancționate și tipului de contracte analizate (de furnizare exclusivă și de afiliere) ale uneia dintre întreprinderile sancționate (REPSOL) în perioada analizată în decizii (anii 1999-2019) și pe teritoriul unde a avut loc încălcarea (Spania). O interpretare riguroasă a dispoziției respective ar crea o *probatio diabolica* imposibil de administrat.
- 27 Instanța de trimitere reamintește efectul direct al articolului 101 TFUE și susține aplicarea principiilor efectivității și echivalenței, astfel cum sunt menționate în considerentele Directivei 2014/104, și în ceea ce privește acțiunile în nulitate.
- 28 În sfârșit, instanța de trimitere arată că nu are calitatea de instanță de ultim grad, însă AP de Madrid, care va analiza hotărârea sa ca instanță de al doilea grad, poate avea această calitate în practică, având în vedere caracterul extraordinar al recursului și hotărârile succesive de respingere pronunțate de Camera întâi a Tribunal Supremo [Curtea Supremă] atunci când este sesizată cu reformarea hotărârilor din apel referitoare la stabilirea PVP și la valoarea pe care trebuie să o aibă, în dreptul spaniol, deciziile autorității naționale de concurență.