

Cauza C-233/23**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

13 aprilie 2023

Instanța de trimitere:

Consiglio di Stato (Italia)

Data deciziei de trimitere:

7 aprilie 2023

Apelante:

Alphabet Inc.

Google LLC

Google Italy Srl

Intimată:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Celelalte părți din procedură:

Enel X Italia Srl și Enel X Way Srl

Obiectul procedurii principale

Apel declarat de Alphabet Inc., Google LLC și Google Italy Srl (denumite în continuare împreună „Google”) împotriva hotărârii Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio) prin care acesta a respins acțiunea formulată de Google împotriva unei decizii a Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autoritatea de Supraveghere a Concurenței și a Pieței). Autoritatea menționată a reținut răspunderea Google pentru abuz de poziție dominantă în sensul articolului 102 TFUE, întrucât nu a asigurat compatibilitatea aplicației sale Android Auto cu o aplicație dezvoltată de Enel X Italia Srl (denumită în continuare „Enel X Italia”) pentru servicii legate de încărcarea autovehiculelor electrice și, prin urmare, a obligat Google să înceteze

abuzul în litigiu, i-a impus acesteia anumite obligații în ceea ce privește aplicațiile în cauză și i-a aplicat o amendă.

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Prin trimiterea preliminară, dispusă de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat), în calitate de instanță de ultim grad de jurisdicție, în temeiul articolului 267 TFUE, se solicită Curții interpretarea noțiunii de abuz de poziție dominantă în sensul articolului 102 TFUE, în special în ceea ce privește identificarea piețelor relevante și a eventualelor obligații care revin unei întreprinderi dominante pe una sau pe mai multe piețe digitale.

Întrebările preliminare

- 1) În sensul articolului 102 TFUE, cerința privind caracterul indispensabil al produsului care face obiectul unui refuz de furnizare trebuie interpretată în sensul că accesul trebuie să fie indispensabil pentru exercitarea unei activități determinate pe o piață vecină sau este suficient ca accesul să fie indispensabil pentru o utilizare mai adecvată a produselor sau a serviciilor oferite de întreprinderea care solicită accesul, în special în cazul în care produsul care face obiectul refuzului are în esență rolul de a facilita și de a face mai adecvată utilizarea unor produse sau a unor servicii deja existente?
- 2) Cu privire la o conduită calificată drept refuz de furnizare, se poate constata un comportament abuziv, în sensul articolului 102 TFUE, într-un context în care, în pofida neacordării accesului la produsul solicitat, (i) întreprinderea solicitantă era deja activă pe piață și a continuat să se dezvolte pe piața respectivă în întreaga perioadă a pretinsului abuz, iar (ii) alți operatori aflați în concurență cu întreprinderea care solicită accesul la produs au continuat să își desfășoare activitatea pe piață?
- 3) În cadrul unui abuz constând în refuzul de a acorda accesul la un produs sau la un serviciu pretins indispensabil, articolul 102 TFUE trebuie interpretat în sensul că inexistența produsului sau a serviciului la momentul cererii de furnizare trebuie luată în considerare ca o justificare obiectivă a acestui refuz sau, cel puțin, o autoritate de concurență este ținută să efectueze o analiză, pe baza unor elemente obiective, a timpului necesar unei întreprinderi dominante pentru a dezvolta produsul sau serviciul pentru care se solicită accesul ori, în schimb, întreprinderea dominantă este obligată, având în vedere răspunderea pe care și-o asumă pe piață, să comunice solicitantului durata necesară pentru dezvoltarea produsului?
- 4) Articolul 102 TFUE trebuie interpretat în sensul că o întreprindere dominantă care deține controlul asupra unei platforme digitale poate fi obligată să își modifice produsele sau să dezvolte noi produse pentru a le permite accesul la produsele în cauză celor care îl solicită? În acest caz, o întreprindere dominantă este obligată să ia în considerare nevoile generale ale pieței sau nevoile

întreprinderii individuale care solicită accesul la produsul pretins indispensabil ori, cel puțin, având în vedere răspunderea specială pe care și-o asumă pe piață, trebuie să prestabilească criteriile obiective pentru examinarea solicitărilor care îi sunt adresate și pentru stabilirea ordinii de prioritate a acestora?

5) În cadrul unui abuz constând în refuzul de a acorda accesul la un produs sau la un serviciu pretins indispensabil, articolul 102 TFUE trebuie interpretat în sensul că o autoritate de concurență este ținută să definească și să identifice în prealabil piața relevantă în aval vizată de abuz, iar aceasta poate fi doar potențială?

Dispozițiile de drept și jurisprudența Uniunii invocate

Articolul 102 TFUE

Hotărârea Tribunalului din 17 septembrie 2007, Microsoft, T-201/04

Hotărârea Curții din 26 noiembrie 1998, Bronner, C-7/97

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Google Italy Srl, filială italiană a Google LLC, care, la rândul său, este controlată de Alphabet Inc., își desfășoară activitatea în principal în domeniul furnizării de servicii în beneficiul celorlalte întreprinderi din grupul Google.
- 2 Google a dezvoltat sistemul de operare cu sursă deschisă pentru dispozitive mobile Android, care poate fi obținut gratuit și poate fi modificat de oricine fără a fi nevoie de autorizație. De asemenea, Google a dezvoltat Android Automotive OS, un sistem de operare integrat pentru sistemele de *infotainment* ale autovehiculelor, pus la dispoziție tot în mod gratuit sub licență cu sursă deschisă.
- 3 În anul 2015, Google a lansat Android Auto, o aplicație pentru dispozitive mobile cu sistem de operare Android, care le permite utilizatorilor să aibă acces la anumite aplicații instalate pe smartphone-urile lor prin intermediul ecranului integrat al unui autovehicul.
- 4 Având în vedere timpul și costurile necesare pentru a asigura compatibilitatea fiecărei aplicații cu Android Auto, Google oferă soluții pentru categorii întregi de aplicații sub formă de modele care permit dezvoltatorilor terți să creeze versiuni ale aplicațiilor lor compatibile cu Android Auto. În unele cazuri, Google a permis dezvoltatorilor să creeze aplicații personalizate, elaborate pentru a fi compatibile cu Android Auto în absența unui model prestabilit.
- 5 La sfârșitul anului 2018, modelele menționate mai sus erau disponibile numai pentru aplicațiile de media și de mesagerie; pe de altă parte, Google a dezvoltat versiuni ale aplicațiilor sale pentru hărți și navigație (și anume Google Maps și Waze) care să fie compatibile cu Android Auto.

- 6 Enel X Italia Srl (denumită în continuare „Enel X”) furnizează servicii de încărcare a vehiculelor electrice, iar grupul Enel gestionează peste 60 % din stațiile de încărcare disponibile în Italia.
- 7 În luna mai a anului 2018, Enel X a lansat aplicația JuicePass, care oferă o serie de funcționalități pentru încărcarea vehiculelor electrice și în special căutarea și rezervarea stațiilor de încărcare pe o hartă, transferul pe Google Maps sau pe Apple Maps, pentru a permite navigarea către stația de încărcare selectată, inițierea, întreruperea și monitorizarea sesiunii de încărcare și plata aferentă. JuicePass este disponibilă pentru utilizatorii de smartphone-uri Android și poate fi descărcată din Google Play.
- 8 În luna septembrie a anului 2018 și în lunile următoare, Enel X a solicitat Google să asigure compatibilitatea JuicePass cu Android Auto. Google a negat această posibilitate, reafirmând că aplicațiile de media și de mesagerie erau singurele aplicații ale unor terți compatibile cu Android Auto și că nu era posibilă publicarea JuicePass pe Android Auto, din motive de securitate și ca urmare a cerinței de a aloca în mod rațional resursele necesare pentru dezvoltarea solicitată.
- 9 La 12 februarie 2019, Enel X a depus o sesizare la Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (denumită în continuare „autoritatea”), susținând că comportamentul Google, constând în refuzul nejustificat de a permite ca JuicePass să funcționeze cu Android Auto, constituie o încălcare a articolului 102 TFUE.
- 10 După inițierea procedurii de către autoritate, Google a pus la dispoziție, la 15 octombrie 2020, o versiune a modelului pentru proiectarea unor versiuni beta ale aplicațiilor pentru încărcarea autovehiculelor electrice care să fie compatibile cu Android Auto.
- 11 Prin decizia din 27 aprilie 2021, autoritatea a declarat că comportamentul adoptat de Google, constând în împiedicarea și întârzierea publicării pe platforma Android Auto a aplicației JuicePass, dezvoltată de Enel X, constituie un abuz de poziție dominantă în sensul articolului 102 TFUE și a obligat Google, printre altele, la: i) încetarea, inclusiv pentru viitor, a comportamentului de denaturare a concurenței contestat; ii) punerea la dispoziție a versiunii finale a modelului pentru dezvoltarea de aplicații pentru încărcarea electrică; iii) dezvoltarea eventualelor funcționalități care lipseau din modelul final, indicate de Enel X ca fiind esențiale. În plus, autoritatea a aplicat în mod solidar societăților Alphabet Inc., Google LLC și Google Italy Srl o amendă administrativă totală de 102 084 433,91 EUR.
- 12 Societățile apelante au atacat această decizie în fața Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio), care a respins acțiunea în totalitate.
- 13 Acestea au declarat apel împotriva hotărârii respective.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 14 Autoritatea susține că comportamentul Google prezintă relevanță pentru protecția concurenței și a dinamicilor pieței din cauza poziției dominante deținute de Google, care joacă un rol central în ceea ce privește permiterea accesului utilizatorilor profesioniști (în speță, dezvoltatorii) la utilizatorii finali de aplicații. Astfel, tipurile și caracteristicile specifice ale aplicațiilor care pot fi publicate pe Android Auto, precum și termenele de definire și de punere la dispoziție a instrumentelor de programare necesare depind exclusiv de Google.
- 15 Potrivit autorității, există un spațiu concurențial care include atât Google Maps (și alte aplicații de navigație), cât și aplicația Enel X Italia (și alte aplicații de servicii legate de încărcarea electrică), întrucât ambele aplicații oferă servicii de căutare și de navigație în ceea ce privește stațiile de încărcare (concurență efectivă) și, în plus, aplicația Enel X Italia oferă funcționalități care sunt noi, dar care ar putea fi integrate în viitor în Google Maps (concurență potențială); în plus, aplicația Enel X Italia și Google Maps s-ar afla în concurență în ceea ce privește utilizatorii și datele generate de aceștia.
- 16 Pentru aceste motive, în opinia autorității, comportamentul Google, care ar fi împiedicat și ar fi întârziat în mod nejustificat disponibilitatea aplicației Enel X pe Android, constituie un refuz de a permite interoperabilitatea (refuz de a încheia un contract), ceea ce a implicat o încălcare a principiului condițiilor de concurență echitabile („level playing field”), constând într-un avantaj inechitabil al aplicației deținute de Google în detrimentul aplicației concurentului Enel X Italia.
- 17 Google a contestat, în primul rând, existența unei obligații de furnizare în sarcina sa, obligație afirmată în hotărârea atacată și în decizia autorității. În special, nu ar exista condițiile cumulative enunțate în Hotărârea Tribunalului din 17 septembrie 2007, Microsoft, T-201/04, și anume i) ca obligația de furnizare să privească un produs sau un serviciu indispensabil pentru exercitarea unei activități determinate pe o piață vecină, ii) ca refuzul de furnizare să fie de natură să excludă orice concurență efectivă pe această piață și iii) ca refuzul să împiedice apariția unui produs nou.
- 18 În special, autoritatea nu ar fi efectuat o analiză a caracterului indispensabil. În plus, lipsa accesului la Android Auto nu ar fi împiedicat funcționarea aplicației JuicePass (care poate fi totuși utilizată pe un smartphone atașat la autovehicul, de exemplu cu ajutorul unei ventuze) și nici concurența efectivă în domeniul aplicațiilor pentru încărcarea vehiculelor electrice, după cum atestă creșterea semnificativă înregistrată de JuicePass și prezența altor aplicații similare în Italia.
- 19 În al doilea rând, Google susține că comportamentul său ar fi corect și justificat, având în vedere i) necesitatea de a dezvolta un nou model pentru accesul la Android Auto, care să răspundă cerințelor de securitate aplicabile (care nu exista la momentul solicitării) și imposibilitatea concretă de a elabora o aplicație personalizată în acest scop, ii) termenul rezonabil în care Google a dezvoltat

ulterior modelul, în pofida complexității și a dificultăților legate de pandemia de COVID-19, și iii) faptul că autoritatea nu a invocat caracterul nerezonabil al timpului folosit de Google pentru dezvoltarea menționată.

- 20 În al treilea rând, Google a contestat identificarea de către autoritate a două piețe în amonte pe care i se atribuie o poziție dominantă, și anume piața acordării de licențe pentru sisteme de operare pentru dispozitive mobile inteligente, pe care Google este activă prin sistemul de operare Android, și piața portalurilor de vânzare a aplicațiilor pentru Android (Android *app store*), pe care Google este activă prin Google Play. Potrivit Google, autoritatea ar fi trebuit să identifice piața relevantă diferită pe care operează Android Auto și să facă dovada poziției dominante a acestei aplicații pe piața respectivă.
- 21 În al patrulea rând, Google a arătat că în decizia atacată nu ar fi fost identificată nici vreo piață specifică relevantă în aval, limitându-se la identificarea unui „spațiu concurențial” în care aplicațiile de navigație s-ar afla în concurență cu aplicațiile de încărcare pentru autovehicule electrice, fără a analiza pretinsa substituibilitate la nivelul cererii și la nivelul ofertei între aceste două tipuri de aplicații.
- 22 În al cincilea rând, Google a negat existența unui raport de concurență între Google Maps și JuicePass i) din punct de vedere actual, punând sub semnul întrebării substituibilitatea între cele două aplicații în ceea ce privește funcția de căutare a stațiilor de încărcare, întrucât este vorba despre servicii care nu sunt concurente, ci complementare; ii) din punct de vedere potențial, considerând că nu a fost demonstrată corespunzător cerințelor legale, pe baza criteriilor stabilite de jurisprudența europeană, posibila integrare viitoare în Google Maps (pe Android Auto) a unor funcții de rezervare și de plată a încărcărilor și iii) din punctul de vedere al colectării, prin Google Maps și JuicePass, a unor date generate de utilizatorii serviciilor de încărcare a autovehiculelor electrice, dat fiind că cele două aplicații ar fi de tipuri diferite.
- 23 În al șaselea rând, Google a contestat cuantificarea sancțiunii care i-a fost aplicată de autoritate în temeiul reglementării italiene aplicabile.
- 24 Autoritatea a răspuns că obiectivele de protecție a concurenței pe piețele digitale impun să se țină seama de particularitățile și de dinamismul acestor piețe și în special de faptul că: i) în cazul platformelor digitale integrate pe verticală, poziția dominantă a unui operator pe piețele din amonte poate fi utilizată de acesta din urmă pentru a-și afirma poziția dominantă pe piețele din aval și pe piețele conexe sau emergente; ii) comportamentul adoptat la un moment dat poate influența evoluția și dinamica concurențiale ale pieței pe care acesta se realizează; iii) extinderea ofertei promovate de operatorii de pe piața digitală face ca servicii și produse considerate anterior ca aparținând unor piețe distincte să înceapă să fie supuse presiunii concurențiale reciproce sau ca noi funcții să fie integrate în produse preexistente, considerate anterior ca nefiind comparabile, așa cum se

întâmplă cu o frecvență și mai mare în ceea ce privește serviciile și produsele destinate mai multor grupuri de utilizatori ai unei platforme digitale.

- 25 Pentru a garanta o protecție efectivă a concurenței și o mai mare posibilitate de alegere pentru consumatori, ar fi necesar, așadar, să se ia în considerare spațiile concurențiale care se creează pe piețe în evoluție sau în legătură cu piețe viitoare, aplicând cu o mai mare flexibilitate criteriile logice și juridice aplicate în mod tradițional în acest domeniu.
- 26 Enel X a subliniat că comportamentul societății Google, calificat de autoritate drept refuz de a încheia un contract, prezintă caracteristici factuale diferite de cele ale cazurilor de refuz de a încheia un contract analizate în jurisprudența citată de Google, care se referă la alt context economic decât cel digital.
- 27 Astfel, în speță, nu ar fi vorba despre încheierea unui acord, ci despre asigurarea interoperabilității complete între produsul Enel X și sistemul *open source* dezvoltat de Google, al cărui succes ar fi legat mai ales de posibilitatea consumatorilor de a avea acces la aplicațiile dezvoltate de întreprinderi.
- 28 Prin configurarea produsului său Android Auto într-un mod care să împiedice deplina sa interoperabilitate cu aplicațiile pentru servicii de încărcare, Google ar fi încălcat principiul condițiilor de concurență echitabile („level playing field”), întrucât nu permite Enel X să dezvolte JuicePass pentru Android Auto cu funcții similare cu cele ale aplicației brevetate Google Maps și nici să introducă funcții noi și diferite de cele oferite de Google Maps sau încercă să impună condiții de utilizare a JuicePass (pe smartphone cu motorul oprit etc.) care ar fi diminuat succesul acesteia în rândul consumatorilor.
- 29 Deși Google are posibilitatea de a stabili termene, condiții și modalități de emisie, această posibilitate nu ar putea merge atât de departe încât să împiedice în mod persistent și fără a furniza justificări obiective valabile inovarea și dezvoltarea tehnică în detrimentul consumatorilor, având în vedere riscul ridicat ca un produs care are succes pe piețele digitale să atragă foarte repede de partea sa o parte dominantă a pieței sau chiar întreaga piață.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 30 Instanța de trimitere observă că articolul 102 TFUE nu conține o definiție a abuzului, care apare ca o noțiune juridică generală, și că situațiile enumerate în această dispoziție au caracter pur exemplificativ și nu epuizează modalitățile de folosire abuzivă a poziției dominante interzise de dreptul Uniunii Europene; pentru acest motiv, sarcina de a ține seama de caracteristicile proprii contextului economic de referință, în speță cel al piețelor digitale, se realizează prin interpretare.
- 31 Potrivit instanței de trimitere, având în vedere efectele pe care comportamentul Google le poate determina în sectorul economic specific în care se înscrie, acest

comportament apare ca fiind teoretic susceptibil să constituie un refuz abuziv de furnizare, cu încălcarea articolului 102 TFUE, pentru următoarele motive.

- 32 În primul rând, există situația de poziție dominantă pe piață asumată de Google în Android și în Google Play, ținând seama de faptul că Android Auto nu este altceva decât o proiecție a sistemului Android asupra sistemului de *infotainment* al autovehiculului.
- 33 În al doilea rând, accesul la Android Auto apare ca fiind „indispensabil” pentru ca un operator precum Enel X să poată oferi utilizatorilor finali aplicații care pot fi utilizate cu ușurință și în siguranță atunci când utilizatorii respectivi sunt la volan, dat fiind că aplicația (care servește la încărcarea vehiculelor electrice) este totuși strâns legată de utilizarea unui autovehicul – indiferent dacă este oprit sau în mișcare – pentru care Android Auto pare să constituie un element complementar specific, luând în considerare prezența pe Android Auto a unor aplicații dezvoltate de producătorii de autovehicule. Având în vedere caracteristicile și funcția specifică a Android Auto, precum și procesul de evoluție digitală rapidă, noțiunea de caracter indispensabil ar trebui interpretată într-un sens mai larg, calificând drept „necesare” produse sau servicii concepute inițial doar pentru o utilizare mai comodă a unor bunuri deja existente.
- 34 În al treilea rând, instanța de trimitere consideră că comportamentul Google este potențial de natură să elimine concurența pe piețele digitale în cauză și că, în cazul în care accesul JuicePass la Android Auto ar fi fost împiedicat definitiv, consumatorii nu ar mai fi interesați de aplicația menționată; în acest sens, comportamentul reproșat este susceptibil să împiedice utilizatorii să beneficieze de un produs „mai bun”, pentru care există o cerere potențială; sub un alt aspect, având în vedere particularitatea contextului, instanța de trimitere nu exclude, pe baza înscrisurilor dosarului, posibilitatea ca o aplicație „generică” existentă, precum Google Maps, să poată include funcțiile „specifice” ale JuicePass.
- 35 În al patrulea rând, în opinia instanței de trimitere, refuzul Google nu este susținut de justificări obiective reale, întrucât, chiar luând în considerare termenele necesare pentru implementarea soluției tehnice, acesta depinde în esență de alegerile comerciale ale Google, față de care solicitantul accesului la resursa esențială, pe care doar Google o poate furniza, nu dispune de niciun mijloc de protecție și de interacțiune în raport cu întreprinderea dominantă. Având în vedere caracteristicile sectorului în discuție și puterea de piață a Google, instanța de trimitere consideră că este posibilă o interpretare potrivit căreia, dată fiind răspunderea specială pe care și-o asumă întreprinderea dominantă, aceasta ar trebui să fie obligată să stabilească în prealabil criterii obiective de examinare a solicitărilor și termenul mediu necesar pentru soluționarea lor.
- 36 În al cincilea rând, identificarea unei piețe în aval ar trebui să țină seama de particularitățile contextului de referință și ale caracteristicilor Android Auto, care servește doar la facilitarea utilizării unui produs existent, și ar putea include, într-o perspectivă dinamică, aplicații precum Google Maps. Astfel, potrivit

jurisprudenței, este suficient ca „o piață potențială, chiar ipotetică, să poată fi identificată” în aval (Hotărârea Tribunalului din 17 septembrie 2007, Microsoft, T-201/04, EU:T:2007:289). Dintr-un alt punct de vedere, identificarea unei piețe în aval, definită potrivit criteriilor tradiționale – drept loc în care se întâlnesc cererea și oferta, determinând prețul bunului – nu ar fi în deplină armonie cu particularitatea modelelor economice în cauză, în care beneficiarul bunului sau al serviciului nu plătește o contraprestație drept preț, având în vedere și posibila existență, invocată de autoritate, a unui spațiu concurențial în ceea ce privește utilizatorii și datele generate de aceștia.

- 37 Pentru aceste motive, instanța de trimitere consideră că jurisprudența invocată de apelantă (printre care Hotărârea Curții din 26 noiembrie 1998, Bronner, C-7/97, EU:C:1998:569), care exprimă principii consacrate în ceea ce privește situația refuzului de a încheia un contract, nu este imediat aplicabilă în cauza dedusă judecății, care se înscrie într-un context economic afectat de particularitățile funcționării piețelor digitale. Aspectul menționat poate justifica o interpretare flexibilă a principiilor tradiționale, pentru a permite o aplicare concretă a articolului 102 TFUE care să fie conformă cu spiritul acestei dispoziții.

DOCUMENT DELUS