

**Cauza C-2/23****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

3 ianuarie 2023

**Instanța de trimitere:**

Oberlandesgericht Wien (Austria)

**Data deciziei de trimitere:**

20 decembrie 2022

**Reclamante:**

FL und KM Baugesellschaft m.b.H. &amp; Co. KG

S AG

**Obiectul procedurii principale**

Dreptul concurenței – Protecția declarațiilor de clemență și a propunerilor de încheiere a unei tranzacții – Opozabilitatea față de autoritățile de aplicare a legii

**Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare**

Interpretarea dreptului Uniunii, articolul 267 TFUE

**Întrebările preliminare**

Prima întrebare:

Dispozițiile dreptului Uniunii în materie de concurență – în special Directiva 2014/104 din 26 noiembrie 2014 și articolul 6 alineatele (6) și (7) și articolul 7 alineatul (1) din aceasta, precum și Directiva 2019/1 din 11 decembrie 2018 și articolul 31 alineatul (3) din aceasta – trebuie interpretate în sensul că protecția prevăzută de acestea a declarațiilor de clemență, a propunerilor de încheiere a unei tranzacții, precum și a informațiilor obținute în urma acestora este opozabilă *erga omnes*, prin urmare, și autorităților de aplicare a legii (parchete și instanțe penale),

cu consecința că declarațiile de clemență și propunerile de încheiere a unei tranzacții nu pot fi introduse în dosar și utilizate pentru continuarea investigațiilor?

A doua întrebare:

Dispozițiile dreptului Uniunii în materie de concurență – în special Directiva 2014/104 din 26 noiembrie 2014 și articolul 6 alineatele (6) și (7) și articolul 7 alineatul (1) din aceasta, precum și Directiva 2019/1 din 11 decembrie 2018 și articolul 31 alineatul (3) din aceasta – trebuie interpretate în sensul că protecția absolută a declarațiilor de clemență și a propunerilor de încheiere a unei tranzacții (în sensul primei întrebări) se extinde și asupra documentelor și informațiilor obținute în urma acestora, pe care beneficiarul de imunitate sau persoana care a încheiat o tranzacție le-a produs în scopul prezentării, al concretizării și al dovedirii conținutului declarației de clemență sau al propunerii de încheiere a unei tranzacții?

A treia întrebare:

Dispozițiile dreptului Uniunii în materie de concurență – în special Directiva 2014/104 din 26 noiembrie 2014 și articolul 6 alineatele (6) și (7) și articolul 7 alineatul (1) din aceasta, precum și Directiva 2019/1 din 11 decembrie 2018 și articolul 31 alineatul (3) din aceasta – trebuie interpretate în sensul că protecția prevăzută de acestea a declarațiilor de clemență, a propunerilor de încheiere a unei tranzacții (și a documentelor în sensul celei de a doua întrebări), precum și a informațiilor obținute în urma acestora este opozabilă *erga omnes*? Într-o procedură penală, este această protecție opozabilă, pe de o parte, și inculpaților care nu sunt autorii respectivei declarații de clemență sau a respectivei propuneri de încheiere a unei tranzacții, precum și, pe de altă parte, celorlalți participanți din procedura penală (în special, persoanelor prejudiciate care s-au constituit părți civile), cu consecința că inculpații și persoanele prejudiciate nu au acces la declarațiile de clemență, la propunerile de încheiere a unei tranzacții și la documentele aferente și nici la informațiile obținute în urma acestora?

### **Dispozițiile de drept al Uniunii invocate**

Directiva 2014/104 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

Directiva (UE) 2019/1 a Parlamentului European și al Consiliului din 11 decembrie 2018 privind oferirea de mijloace autorităților de concurență din statele membre astfel încât să fie mai eficace în aplicarea legii și privind garantarea funcționării corespunzătoare a pieței interne

## Dispozițiile naționale invocate

Bundes- Verfassungsgesetz [Legea constituțională federală, denumită în continuare „B- VG”], articolul 22

Strafprozessordnung 1975 [Codul de procedură penală din 1975, denumit în continuare „StPO”], articolul 2 alineatul (1), articolul 49 alineatul (1) punctul 3 și alineatul (2) , articolul 51 alineatul (1) și alineatul (2) prima teză, articolul 65 punctul 2, articolul 66 alineatul (1) punctul 2, articolul 68 alineatele (1) și (2), articolul 76 alineatele (1) și (2), articolul 87 alineatul (1), articolul 106 alineatul (1), articolul 162

## Prezentare pe scurt a situației de fapt și a procedurii

- 1 Zentrale Staatsanwaltschaft zur Verfolgung von Wirtschaftsstrafsachen und Korruption [Parchetul Central de urmărire a infracțiunilor economice și de corupție, denumit în continuare „parchetul”] desfășoară o procedură de investigare privind numeroase întreprinderi de construcții și persoane responsabile din aceste întreprinderi pentru fapte de participare la acorduri care restrâng concurența în cadrul procedurilor de achiziții publice în sensul articolului 168b alineatul (1) din Codul penal austriac, precum și pentru alte fapte penale. Raportat la perioada 2006-2017, procedura vizează peste 350 de proceduri de achiziții publice suspecte și, în prezent, aproximativ 860 de inculpați.
- 2 În paralel cu această procedură penală, Bundeswettbewerbsbehörde [Autoritatea Federală de Concurență] desfășoară o procedură de sancționare în materia concurenței în scopul aplicării de amenzi în fața Oberlandesgericht Wien [Tribunalul Regional Superior din Viena], care este instanța austriacă competentă în materie de înțelegeri. În această procedură, cele două reclamante au solicitat aplicarea procedurii de clemență din dreptul concurenței. Participarea lor la programul de clemență a avut succes și instanța competentă în materie de înțelegeri, la cererea Autorității Federale de Concurență, a aplicat o amendă în quantum redus.
- 3 Parchetul a efectuat investigațiile în coordonare cu Autoritatea Federală de Concurență. În cadrul asistenței reciproce, parchetul a solicitat instanței competente în materie de înțelegeri să îi transmită o copie a dosarului. Odată cu transmiterea acestei copii, instanța competentă în materie de înțelegeri a făcut referire în mod expres la articolul 22 B-VG, precum și la o decizie a Oberster Gerichtshof [Curtea Supremă], în care se arată că dispoziția prevăzută anterior de Kartellgesetz [Legea privind înțelegerile], care limitează accesul terților la dosarul de la instanța competentă în materie de înțelegeri, nu este aplicabilă parchetului, precum și că această dispoziție nu conține nicio obligație de păstrare a secretului, opozabilă și autorităților de aplicare a legii. La solicitarea parchetului, în cadrul asistenței reciproce, Autoritatea Federală de Concurență a transmis și documente, făcând totodată trimitere la protecția documentelor transmise prevăzută de Directiva 2019/1. Parchetul a introdus la dosar piesele considerate relevante din

dosarul de la instanța competentă în materie de înțelegeri, precum și de documentele transmise de Autoritatea Federală de Concurență, inclusiv (anumite părți din) din declarații(le) de clemență și propuneri(le) de încheiere a unei tranzacții și anexele la acestea și pe baza acestor documente a dispus continuarea cercetărilor de către poliție.

- 4 După aceea, reclamantele au solicitat parchetului să nu introducă în dosar declarațiile de clemență și propunerile de încheiere a unei tranzacții și documentele anexate, să nu le folosească și, în orice caz, să nu permită în niciun moment niciunui coînculpat și niciunei părți prejudiciate accesul la acestea. Parchetul nu a dat curs acestei cereri, ci doar a interzis provizoriu (până la lămurirea definitivă de către instanță a acestei probleme) accesul la anumite părți din documentele de la dosar (printre altele, declarațiile de clemență și propunerile de încheiere a unei tranzacții).
- 5 Reclamantele au formulat plângere împotriva acestei decizii a parchetului. Parchetul a înaintat plângerea la Landesgericht für Strafsachen Wien [Tribunalul Penal Regional din Viena]. Acesta a respins plângerea. Împotriva acestei hotărâri, reclamantele au formulat contestație la instanța de trimitere.

#### **Argumentele esențiale ale părților din procedura principală**

- 6 Protecția împotriva divulgării declarațiilor de clemență, a propunerilor de încheiere a unei tranzacții și a informațiilor obținute din acestea are drept scop privilegierea beneficiarilor de imunitate în procedurile în despăgubire și penale, aspect considerat atât de legiuitorul național, cât și de legiuitorul Uniunii drept un stimulent necesar pentru o politică funcțională a clemenței.
- 7 Articolul 31 alineatul (3) din Directiva 2019/1 prevede de exemplu că nu este permisă divulgarea sub nici o formă a declarațiilor de clemență și a propunerilor de tranzacție și instituie o obligație de păstrare a secretului opozabilă oricărei persoane, așadar, și autorităților de aplicare a legii și terților.
- 8 Această obligație este întărită și de articolul 13 alineatul (4) din Directiva 2019/1, care stabilește, în scopul asigurării eficienței programelor de clemență din materia concurenței, aplicarea priorității a dreptului concurenței în raport cu dreptul penal intern. Tot în acest sens este și considerentul (72) al acestei directive.
- 9 Mijloacele de probă întocmite de beneficiarii de clemență abia în procedura desfășurată de o autoritate în materie de concurență, respectiv pentru această procedură (de exemplu, rapoarte privind cercetările interne sau listele și procesele-verbale pentru autoritatea de concurență) fac parte din declarațiile de clemență și sunt de asemenea protejate. Această protecție operează și față de autoritățile de aplicare a legii. Obținerea de către o persoană potențial prejudiciată a informațiilor privind evitarea procedurii penale ar eroda protecția absolută.

- 10 Dacă protecția absolută a propunerilor de încheiere a unei tranzacții, precum și a informațiilor obținute în urma acestora nu este asigurată pe baza dreptului austriac în vigoare, în temeiul aplicării prioritare a dreptului Uniunii se aplică direct dreptul Uniunii.
- 11 Există temerea că terții (inculpații și persoanele prejudiciate), cărora nu le este permis accesul la declarațiile de clemență și la propunerile de încheiere a unei tranzacții în conformitate cu normele de concurență și normele privind înțelegerile, precum și în conformitate cu articolul 6 alineatul (6) din Directiva 2014/104 și cu articolul 31 alineatul (3) din Directiva 2019/1, iau cunoștință din cuprinsul acestor documente despre evitarea procedurii penale. Din această cauză, reclamantele care beneficiază de imunitate ar fi, din punct de vedere penal, dar și civil, într-o situație mai proastă decât alți inculpați.

### **Prezentare pe scurt a motivelor trimiterii preliminare**

#### *Prezentarea situației juridice din dreptul austriac*

- 12 În Austria se aplică principiul oficialității din care rezultă, coroborat cu competența parchetului de a conduce procedura de investigații, că parchetul trebuie să urmărească orice suspiciune și să o clarifice prin mijloace de investigație adecvate. Toate informațiile esențiale obținute în urma investigațiilor se includ în dosar. Asemenea informații pot fi obținute și prin asistență reciprocă și comisii rogatorii adresate altor autorități. Autoritățile sunt obligate la asistență reciprocă. Această asistență poate fi limitată față de sau refuzată autorităților de aplicare a legii numai printr-o dispoziție expresă a legii.
- 13 În dreptul austriac nu există nicio limitare expresă a asistenței reciproce și a asistenței judiciare între instanța competentă în materie de înțelegeri și autoritățile de concurență, pe de o parte, și autoritățile de aplicare a legii, pe de altă parte. În dreptul penal nu există nicio interdicție care să prevadă că declarațiile de clemență și propunerile de încheiere a unei tranzacții din materia înțelegerilor și a concurenței nu pot folosi ca mijloace de probă.
- 14 Codul de procedură penală austriac recunoaște diferitelor părți la procedură un drept mai mult sau mai puțin extins de acces la dosar; în principiu, inculpatul are un drept cuprinzător de acces la dosar. În legătură cu acest drept, trebuie să se pornească de la principiul că dosarul este complet. Limitarea dreptului inculpatului de acces la dosar este posibilă numai în cazuri excepționale și numai temporar. În speță, nu este îndeplinită nicio condiție pentru existența unui caz excepțional.
- 15 Pe lângă inculpat, au de asemenea drept de acces la dosar victima și partea civilă. Acest drept se acordă în principiu ori de câte ori este necesar pentru apărarea intereselor lor (raportat la dreptul invocat).

- 16 Parchetul a introdus în dosar, aşadar, în temeiul dreptului austriac, documentele din procedura în materie de înţelegeri (inclusiv declaraţiile de clemenţă, propunerile de încheiere a unei tranzacţii şi alte documente), care i-au parvenit ca urmare a cererilor de asistenţă reciprocă şi de asistenţă judiciară, pe baza cărora a dispus efectuarea actelor de cercetare. Prin aceasta, participanţii la procedură au avut în principiu posibilitatea de acces la aceste părţi din dosar. Pentru acest motiv, reclamantele au solicitat să nu se includă în dosar respectivele documente şi informaţii, să nu fie folosite în etapele următoare ale procedurii sau să fie interzis permanent accesul tuturor participanţilor la procedură la acestea.

*Prezentarea problemei din perspectiva dreptului Uniunii*

- 17 Pornind de la articolul 6 alineatele (6) şi (7) din Directiva 2014/104, precum şi de la articolul 31 alineatul (3) din Directiva 2019/1, se poate considera că protecţia instituită prin aceste directive împotriva divulgării declaraţiilor de clemenţă şi propunerilor de încheiere a unei tranzacţii trebuie să fie o protecţie vastă şi, prin urmare, opozabilă terţilor şi astfel instanţelor sau autorităţilor şi participanţilor la procedurile desfăşurate de acestea. Această interpretare este susţinută şi de articolul 13 alineatul (4) din Directiva 2019/1.
- 18 La nivel naţional, problema este că instanţa competentă în materie de înţelegeri şi Autoritatea Federală de Concurenţă sunt obligate să acorde asistenţă reciprocă şi asistenţă judiciară şi astfel să transmită dosarele lor, inclusiv declaraţiile de clemenţă, propunerile de încheiere a unei tranzacţii şi informaţiile obţinute în urma acestora. Dacă documentele transmise conţin informaţii esenţiale pentru procedura penală, ele trebuie introduse în dosarul penal, fiind apoi accesibile participanţilor la procedură în temeiul dreptului de acces la dosar. Aceştia pot utiliza informaţiile obţinute astfel, de exemplu, pentru invocarea drepturilor la daune interese.
- 19 Limitările dreptului de acces la dosar sunt posibile în puţine cazuri; în principiu, nu se prevede o limitare permanentă şi generală a acestui drept. În opinia instanţei de trimitere, aceasta are consecinţe penale şi civile negative pentru beneficiarii clemenţei, erodându-se astfel scopul protecţiei împotriva divulgării declaraţiilor de clemenţă şi propunerilor de tranzacţie.
- 20 Directivele menţionate prevăd în mod evident o protecţie vastă împotriva divulgării declaraţiilor de clemenţă şi propunerilor de tranzacţie şi nu doar o simplă protecţie în procedurile în materie de concurenţă. Acestei protecţii i se opune însă în dreptul penal posibilitatea de acces la dosar a participanţilor la procedură. În prezenta procedură se ridică deci problema dacă şi după caz care părţi din dosarele în materie de înţelegeri pot fi preluate în dosarul penal şi, în tot cazul, cui trebuie să i se permită accesul la aceste părţi din dosar.
- 21 Instanţa de trimitere doreşte, prin urmare, să se stabilească dacă protecţia prevăzută de directivele menţionate a declaraţiilor de clemenţă şi a propunerilor de tranzacţie (precum şi a informaţiilor obţinute în urma acestora) este o protecţie

absolută și, ca atare, opozabilă autorităților de aplicare a legii (prima întrebare). În cazul în care este o protecție absolută, autorităților de aplicare a legii ar trebui să li se interzică automat să introducă documentele în dosar și să le folosească pentru dispune alte acte de investigare.

- 22 Dacă protecția este absolută, se ridică problema întinderii sale, cu alte cuvinte dacă, pe lângă declarațiile de clemență și propunerile de tranzacție, vizează și documentele din speță, pe care beneficiarul de imunitate le-a produs în scopul prezentării, concretizării și dovedirii conținutului declarației de clemență (a doua întrebare).
- 23 În cazul unui răspuns negativ la prima întrebare și al introducerii în dosarul penal a documentelor în discuție, și al folosirii lor pentru continuarea investigațiilor, este necesar să se lămurească aspectul dacă protecția prevăzută de directive înseamnă cel puțin că coînculpaților beneficiarilor de imunitate și/sau celorlalți participanți în procesul penal trebuie să li se refuze permanent accesul la aceste părți din dosar (a treia întrebare), în condițiile în care acest refuz ar constitui o încălcare a drepturilor inculpatului protejate direct de dreptul penal austriac și de Convenția Europeană a Drepturilor Omului.

DOCUMENT DELIBERÉ