

## BENCHMARKS HARMONIZATION OF NATIONAL LEGISLATION WITH EUROPEAN COMPETITION LAW. BRIEF ANALYSIS ON PROCEDURAL ASPECTS OF COMPETITION LAW

*Lect.univ.dr. Cristina Anca Păiușescu*

*Mădălina Cazan –Bălașa, jurist*

**Abstract:** *The particularity of Community competition law is that the legal system is directly applicable in the Member States, with all the provisions which contains, in almost all cases, the regulations and Community legislation in their entirety, without requiring special measures for implementation. Therefore, the Member States of the European Union competition law is fully harmonized and the central role in this system is occupied by the European Commission, a body that brings together both regulatory and control functions. Thereof, the competition rules of national law of the Member States shall not conflict with the community, both in their application or in the way they should be interpreted. As a result, Romanian legislation transposes, almost entirely, the *acquis communautaire* in the field of competition and state aid. Simultaneously, the Romanian authorities are required to correctly apply these provisions in the spirit and interpretation made by The European Community, this obligation being resting, on an equal basis, to all courts.*

**Keywords:** competition law, European Union, harmonization of legislation, competitive procedures.

### 1. Introducere

În data de 11 iunie 2013, Comisia Europeană a publicat un proiect de directivă privind acțiunile în despăgubire intentate ca urmare a încălcării normelor de concurență naționale și comunitare de către întreprinderile implicate în practici anticoncurențiale. Proiectul de directivă își dorește să pună capăt cu succes așteptărilor celor prejudiciați în urma încălcărilor anticoncurențiale, care nu au în prezent la dispoziție un model eficient și unitar de a-și exercita dreptul la despăgubiri fie individual, fie pe calea unor acțiuni colective. Proiectul de directivă își dorește să pună capăt cu succes așteptărilor celor prejudiciați în urma încălcărilor anticoncurențiale, care nu au în prezent la dispoziție un model eficient și unitar de a-și exercita dreptul la despăgubiri fie individual, fie pe calea unor acțiuni colective.

După cum Curtea de Justiție a precizat în mai multe rânduri, orice persoană care a fost prejudiciată de încălcarea articolelor 101 și 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE) („normele antitrust ale UE”) are dreptul să solicite despăgubiri pentru prejudiciul suferit. Scopul cărții albe este de a identifica obstacolele existente în calea accesului persoanelor prejudiciate la despăgubiri în cazul încălcării normelor antitrust ale UE și de a defini soluțiile

politice la aceste probleme. Dreptul la despăgubiri pentru prejudiciul suferit se referă la toate tipurile de persoane prejudiciate prin încălcările normelor antitrust și la toate sectoarele economiei, indiferent dacă acțiunile în despăgubiri se bazează sau nu pe o constatare prealabilă a unei încălcări de către o autoritate competentă.

## 2. Prevederile generale ale dispozițiilor comunitare privind de cooperarea.

Aplicarea dispozițiilor procedurale din dreptul intern trebuie să fie compatibilă cu principiile generale ale dreptului comunitar (Drăgan, Miron, Marinas, Ilie, 2008). Pentru o cât mai bună interpretare a normelor dreptului comunitar al concurenței, și nu numai, trebuie consultată jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene, jurisprudență potrivit căreia: în cazul unei încălcări a dreptului comunitar, dreptul național trebuie să asigure sancțiuni eficiente, proporționale cu gravitatea faptei și cu scop preventiv; în cazul în care încălcarea dreptului comunitar aduce prejudicii unei persoane, persoanei în cauză trebuie să i se asigure dreptul de a se adresa unei instanțe naționale cu o acțiune în vederea obținerii de daune-interese (Drăgan, Miron, Marinas, Ilie, 2008). Totodată, trebuie respectate anumite reguli în procesul de aplicare a procedurilor și sancțiunilor în sensul dreptului comunitar de către instanțele naționale. Astfel, este vorba despre impunerea unor principii<sup>1</sup> ale aplicării dreptului comunitar<sup>2</sup>:

- principiul efectivității: nu trebuie să facă aplicarea excesiv de dificilă sau imposibilă;
- principiul echivalenței: nu trebuie să fie mai defavorabile decât regulile aplicabile în scopul implementării normelor echivalente din dreptul național<sup>3</sup>.

## 3. Regula generală privind competența instanțelor naționale.

În limita jurisdicției cu privire la o cauză, instanțele naționale dețin competențe de aplicare a articolelor 101 și 102 din Tratatul TFUE<sup>4</sup>. Instanțele naționale pot să aplice art. 101 și 102 din Tratatul TFUE fără a fi necesară aplicarea în paralel a dreptului intern al concurenței<sup>5</sup>. Cu toate acestea, în cazul în care instanța națională aplică normele de drept al concurenței în cazul acordurilor, deciziilor asociațiilor de întreprinderi și practicilor concertate care pot să afecteze comerțul dintre statele membre în sensul art.101 alin (1) sau oricăror practici abuzive interzise prin art.102, instanța națională este obligată să aplice, de asemenea, regulile de concurență comunitare în cazul respectivelor acorduri, decizii, practici<sup>6</sup>.

- *Aplicarea în paralel sau consecutivă a regulilor de concurență comunitare de către Comisia Europeană și de către instanțele naționale*

În cazul în care o instanță națională adoptă o decizie înaintea Comisiei, această decizie nu trebuie să intre în contradicție cu decizia avută în vedere de Comisie. În acest scop, instanța națională poate (Drăgan, Miron, Marinas, Ilie, 2008):

<sup>1</sup> În temeiul principiului supremației dreptului comunitar, o instanță națională este obligată să renunțe la aplicarea dispozițiilor naționale incompatibile cu principiile dreptului comunitar;

<sup>2</sup> Politica în domeniul concurenței, Campanie de informare a funcționarilor publici privind acquisului comunitar, CRJ, 2002;

<sup>3</sup> idem;

<sup>4</sup> Nota Comisiei Europene privind cooperarea dintre Comisie și instanțele statelor membre în aplicarea articolelor 101 și 102 din Tratatul CE, Prevederi cu caracter general;

<sup>5</sup> idem;

<sup>6</sup> ibidem;

- să solicite Comisiei informații despre inițierea unor proceduri privind aceleași înțelegeri sau practici concertate și despre stadiul în care se află respectiva procedură;
- să suspende procedura inițiată până în momentul în care comisia va fi adoptat o decizie<sup>7</sup>.

În cazul în care Comisia adoptă o decizie într-un caz înaintea instanței naționale, instanța națională nu poate adopta o decizie contrară deciziei Comisiei (Oprescu, 1999). Efectul obligatoriu al deciziei Comisiei nu aduce atingere interpretării dreptului comunitar de către Curtea de Justiție a U.E. Dacă instanța națională are îndoieli cu privire la legalitatea deciziei Comisiei nu poate să evite efectul obligatoriu al respectivei decizii decât în cazul în care Curtea s-a pronunțat în sensul contrar acestei decizii a Comisiei. Dacă nici Curtea nu s-a pronunțat în sens contrar, obligativitatea acesteia nu poate fi evitată în nici un mod (Glockler, Junius, Scappucci, Usherwood, Vassallo, 2008).

În cazul în care o instanță națională intenționează să adopte o decizie contrară deciziei Comisiei (Drăgan, Miron, Marinas, Ilie, 2008), instanța națională este obligată să înainteze Curții de Justiție o întrebare preliminară<sup>8</sup>. Curtea de Justiție va adopta o decizie privind compatibilitatea dintre decizia Comisiei și dreptul comunitar (Drăgan, Miron, Marinas, Ilie, 2008).

În cazul în care instanța națională suspendă procedurile, de exemplu în așteptarea deciziei Comisiei sau în așteptarea judecării definitive a unei acțiuni în anulare sau a unei întrebări preliminare, instanței naționale îi revine obligația de a examina dacă sunt necesare măsuri provizorii pentru a garanta interesele părților (Oprescu, 1999).

#### **4. Cooperarea dintre Comisia Europeană și instanțele naționale.**

Cooperarea dintre Comisie și instanțele naționale în domeniul dreptului concurenței este subliniată prin existența, la nivelul legislației incidente<sup>9</sup>, a unor linii directoare foarte bine trasate și care transpar din întreaga rațiune a regulilor din acest domeniu (Glockler, Junius, Scappucci, Usherwood, Vassallo, 2008):

- a) - obligația care revine Comisiei Europene de a comunica informații instanțelor naționale
- b) – posibilitatea pe care o au instanțele naționale de a solicita Comisiei Europene a punctelor de vedere în legătură cu luarea unor decizii privind aplicarea regulilor de concurență comunitare;
- c) – înaintarea observațiilor Comisiei către instanța națională.

În toate cele trei aspecte Comisia Europeană va limita informațiile, punctele de vedere sau observațiile înaintate instanței naționale la aspectul economic și juridic al faptelor subsidiare cauzei înaintate instanței naționale

<sup>7</sup> În cazul în care nu există îndoieli justificate cu privire la potențiala decizie a Comisiei sau în care o decizie a fost deja adoptată într-o acțiune similară, instanța națională poate adopta o decizie în acțiune aflată pe rol, conformă cu potențiala decizie a Comisiei sau cu decizia adoptată anterior, fără a fi nevoie să solicite Comisiei informațiile menționate anterior sau să aștepte decizia Comisiei pentru a se pronunța;

<sup>8</sup> art.234 din Tratatul CE;

<sup>9</sup> Tratatul de instituire a Comunității Europene – Tratatul CE; Regulamentul Consiliului (C.E.) Nr.1/2003 privind punerea în aplicare a regulilor de concurență prevăzute la art.101 și 102 din Tratatul CE; Nota Comisiei Europene privind cooperarea dintre Comisie și instanțele statelor membre în aplicarea articolelor 101 și 102 din Tratatul CE ;



## 5. Legislația națională și interacțiunea acesteia cu principiile legislației concurenței în UE. Dreptul la despăgubire în cazul practicilor anticoncurențiale

Potrivit Curții de Justiție a Uniunii Europene, orice persoană care a suferit un prejudiciu din cauza încălcării articolelor 101 și 102 din TFUE are dreptul să solicite despăgubiri pentru prejudiciul suferit. Totuși, deseori, persoanele prejudiciate prin încălcări ale normelor antitrust nu solicită despăgubiri, deoarece pagubele sunt ocazionale și de o valoare relativ mică. De aceea, Cartea Albă<sup>10</sup> a pus în modul în care mecanismele reparatorii colective de natură civilă, unul dintre subiectele unei consultări mai ample a Comisiei, ar putea fi utilizate pentru a aborda situația specifică a acțiunilor colective în domeniul antitrust, în paralel cu garantarea unor măsuri adecvate de protecție împotriva litigiilor abuzive.

Cartea albă propune ca mecanismele reparatorii colective de natură civilă să se bazeze pe acțiuni de reprezentare introduse de entități abilitate, cum ar fi asociațiile consumatorilor, organismele de stat sau asociațiile profesionale, precum și pe acțiuni de grup care să reunească cererile individuale. Opțiunile de politică stabilite în cartea albă a Comisiei sunt menite să garanteze că cei care au suferit prejudicii dispun de mijloacele efective pentru a obține despăgubirile care li se cuvin. În același timp, măsurile în acest sens trebuie să își aibă originea în cultura și tradițiile juridice europene.

Încălcarea articolului 101 sau 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene („TFUE”, denumite în continuare „normele UE în materie de concurență”) cauzează grave prejudicii economiei în ansamblul său și împiedică buna funcționare a pieței interne. Pentru a preveni astfel de prejudicii, Comisia are competența de a impune amenzi întreprinderilor și asociațiilor de întreprinderi pentru încălcarea normelor UE în materie de concurență.

Deciziile Comisiei de constatare a unei încălcări a articolelor 101 și 102 din TFUE au forță obligatorie pentru instanțele naționale în acțiunile civile în despăgubiri. În prezent, dreptul UE nu prevede același efect pentru deciziile adoptate de autoritățile naționale din domeniul concurenței (ANC - în România fiind reprezentată prin Consiliul Concurenței). Cartea albă propune instituirea unei forțe obligatorii similare celei inerente deciziilor Comisiei și pentru deciziile ANC.

În plus, încălcarea articolului 101 sau 102 din TFUE cauzează în mod direct prejudicii grave consumatorilor și întreprinderilor. Oricine a suferit un prejudiciu ca urmare a unei încălcări a normelor UE în materie de concurență are dreptul la despăgubiri. Acest drept este garantat de legislația UE, așa cum a subliniat în repetate rânduri Curtea de Justiție<sup>11</sup>. În timp ce obiectivul amenzilor îl constituie descurajarea, cel al acțiunilor în despăgubire este de a repara prejudiciul efectiv suferit ca urmare a încălcării. Instituirea unor mecanisme reparatorii mai eficiente pentru consumatori și întreprinderi în vederea obținerii de despăgubiri ar avea, de asemenea, în mod inerent, efecte benefice în ceea ce privește descurajarea unor viitoare încălcări și asigurarea unui grad mai mare de respectare a acestor norme<sup>12</sup>.

Având în vedere că nu există norme UE privind acțiunile în despăgubire întemeiate pe încălcarea articolului 101 sau 102 din TFUE, responsabilitatea de a stabili normele privind exercitarea dreptului la despăgubiri garantat de legislația UE revine sistemului juridic intern al fiecărui stat membru. Prin astfel de norme însă nu trebuie ca exercitarea drepturilor

<sup>10</sup> Cartea albă din 2 aprilie 2008, intitulată „Acțiuni în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor CE antitrust”, [COM\(2008\)165](#) final;

<sup>11</sup> Cauza C-453/99, *Courage și Crehan*, Rec., 2001, p. I-6297; cauzele conexe C-295-298/04, *Manfredi*, Rec., 2006, p. I-6619; cauza C-360/09, *Pfleiderer*, Rep., 2011, p. I-5161, și cauza C-199/11, *Comunitatea Europeană/Otis NV și alții*, 2012, nepublicată încă în Repertoriu.

<sup>12</sup> Protocolul privind piața internă și concurența (nr. 27) la Tratatul privind Uniunea Europeană.

Aceste persoane și sunt protejate în temeiul Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene. Instanțele naționale au datoria, în temeiul dreptului UE, de a garanta asigurarea integrală și eficace a respectării acestor drepturi și obligații în toate procedurile inițiate în fața acestora;

conferite de legislația UE să devină excesiv de dificilă sau practic imposibilă (principiul eficacității). De asemenea, acestea nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care reglementează acțiunile în despăgubire întemeiate pe încălcarea unor drepturi similare conferite de legislația internă (principiul echivalenței)<sup>13</sup> (6).

În ceea ce privește cuantificarea prejudiciului, în măsura în care aceasta nu este guvernată de legislația UE, normele juridice ale statelor membre stabilesc nivelul probatoriu adecvat și gradul de precizie necesar pentru a se stabili valoarea prejudiciului suferit. De asemenea, normele naționale vor atribui sarcina probei și responsabilitățile care revin fiecărei părți privind elementele de fapt care trebuie prezentate instanței. Legislația națională poate prevedea ca sarcina probei să revină celeilalte părți de îndată ce reclamantul a dovedit anumiți factori și poate prevedea, de asemenea, aplicarea unor reguli simplificate de calcul și prezumții *juris tantum* sau incontestabile. Legislația națională stabilește, de asemenea, în ce măsură și modul în care instanțele sunt abilitate să cuantifice prejudiciul suferit în baza celor mai bune estimări aproximative sau a normelor de echitate. Toate aceste norme și proceduri naționale care reglementează cuantificarea prejudiciului ar trebui să fie stabilite și aplicate în cazuri individuale într-un mod care să le permită părților prejudiciate de încălcarea normelor UE în materie de concurență să obțină despăgubirea integrală a prejudiciilor suferite, fără a exista dificultăți disproporționate. Acestea nu pot fi în niciun caz mai puțin eficiente decât acțiunile similare bazate pe dreptul intern.

Astfel, identificăm în mod justificat necesitatea punerii în acord deplin a legislației naționale cu cea europeană, în materie de concurență, și propuneri de modificări legislative de natură a acoperi anumite lacune sau de a înlătura posibilele interpretări și aplicări diferite a textelor legale existente.

## 6. Eliminarea obstacolelor din calea despăgubirilor efective.

**Comisia Europeană a identificat principalele obstacole care stau în calea unor despăgubiri efective<sup>14</sup>.** Majoritatea victimelor încălcării normelor UE în materie de concurență rămân în continuare nedespăgubite. În afara unei aparente lipse de informații, chiar și persoanele prejudiciate care ar vrea să obțină despăgubiri se confruntă cu un **raport foarte defavorabil între riscuri și câștiguri**, din cauza obstacolelor procedurale și a costurilor aferente introducerii unei acțiuni. Această situație afectează funcționarea normelor UE în materie de concurență și este dificil de reconciliat cu dreptul fundamental la o protecție jurisdicțională efectivă în temeiul Cartei drepturilor fundamentale a UE.

## 7. Concluzie.

Dat fiind faptul că în UE nu există norme exprese privind acțiunile în despăgubire întemeiate pe încălcarea articolului 101 sau 102 din TFUE, responsabilitatea de a stabili nomele privind exercitarea dreptului la despăgubiri garantat de legislația UE revine sistemului juridic intern al fiecărui stat membru. Prin astfel de norme însă nu trebuie ca exercitarea drepturilor conferite de legislația UE să devină excesiv de dificilă sau practic imposibilă (principiul eficacității). De asemenea, acestea nu pot fi mai puțin favorabile decât cele care reglementează acțiunile în despăgubire întemeiate pe încălcarea unor drepturi similare conferite de legislația internă (principiul echivalenței).

<sup>13</sup> Comunicarea Comisiei privind cuantificarea prejudiciilor în acțiunile în despăgubire întemeiate pe încălcarea articolului 101 sau 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, (2013/C 167/07), în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, C167/1, 13.06.2013;

<sup>14</sup>REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI - Acțiuni în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor UE antitrust *care însoțește propunerea de DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN SI A CONSILIULUI* privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului național în cazul încălcărilor dispozițiilor dreptului concurenței al statelor membre și al Uniunii Europene

Pentru a asigura eficacitatea deplină a regulilor în domeniul concurenței, orice persoană poate solicita despăgubiri pentru prejudiciile suferite, cauzate de un contract sau de un comportament susceptibil să restrângă ori să denatureze concurența. Aceste acțiuni în recuperarea daunelor în fața instanțelor judecătorești, au natura de a descuraja operatorii economici de a încheia sau de a aplica acordurile ori practicile care restrâng concurența și sunt susceptibile să contribuie semnificativ la menținerea unei concurențe efective.

La nivel european se consideră că această acțiune poate fi introdusă doar în urma unei investigații finalizate de către autoritatea de concurență, investigație în urma căreia s-a constatat săvârșirea unor fapte anticoncurențiale, și doar de către operatorul economic parte în cadrul procedurii în fața autorității de concurență competente. Aceasta echivalează în dreptul românesc cu așa numita „procedură prealabilă”.

#### References:

Gabriela DRĂGAN, Dumitru MIRON, Laura MARINAS, Florin ILIE, “*Economia Uniunii Europene*”, Editura Luceafarul, București, 2008;

Gheorghe OPRESCU ‘*Legea concurenței în România: o abordare retrospectiv – prospectivă (I)*’, Profil: Concurența, Anul II, Nr. 1, martie 1999, <http://www.universitateadevest.ro>;

Gabriel GLOCKLER, Lie JUNIUS, Gioia SCAPPUCCI, Simon USHERWOOD, Julian VASSALLO , “*Guide to EU Policies*”, College of Europe, Strasbourg, 2012;

Regulamentul Consiliului (C.E.) Nr.1/2003 privind punerea în aplicare a regulilor de concurență prevăzute la art.101 și 102 din Tratatul TFUE;

Nota Comisiei Europene privind cooperarea dintre Comisie și instanțele statelor membre în aplicarea articolelor 101 și 102 din Tratatul TFUE, Publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene nr.C101/54/27.04.2004; .

*Politica în domeniul concurenței, Campanie de informare a funcționarilor publici privind acquisului comunitar*, CRJ, 2002

Protocolul privind piața internă și concurența (nr. 27) la Tratatul privind Uniunea Europeană

Comunicarea Comisiei privind cuantificarea prejudiciilor în acțiunile în despăgubire întemeiate pe încălcarea articolului 101 sau 102 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, (2013/C 167/07), în Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, C167/1, 13.06.2013

REZUMATUL EVALUĂRII IMPACTULUI - Acțiuni în despăgubire pentru cazurile de încălcare a normelor UE antitrust *care însoțește propunerea de DIRECTIVĂ A PARLAMENTULUI EUROPEAN SI A CONSILIULUI* privind anumite norme care guvernează acțiunile în despăgubire în temeiul dreptului național în cazul încălcărilor dispozițiilor dreptului concurenței al statelor membre și al Uniunii Europene

Cauza C-453/99, *Courage și Crehan*, Rec., 2001, p. I-6297;

cauzele conexate C-295-298/04, *Manfredi*, Rec., 2006, p. I-6619;

cauza C-360/09, *Pfleiderer*, Rep., 2011, p. I-5161;

cauza C-199/11, *Comunitatea Europeană/Otis NV și alții*, 2012.