

**Дело C-308/19****Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

15 април 2019 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Înalta Curte de Casație și Justiție (Румъния)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

14 февруари 2019 г.

**Жалбоподател:**

Consiliul Concurenței

**Отвeтник:**

Whiteland Import Export SRL

**Предмет на главното производство**

Жалба, подадена от Consiliul Concurenței (орган за защита на конкуренцията, Румъния) пред Înalta Curte de Casație și Justiție – Secția de contencios administrativ și fiscal (Върховен касационен съд — Административна и данъчна колегия, Румъния; наричан по-нататък „Върховен съд“) против решение по гражданско дело на Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния), с което се уважава административна жалба, подадена от Whiteland Import Export SRL, и се отменя решение № 13 от 14 април 2014 г. на органа за защита на конкуренцията в частта, в която се отнася до дружеството жалбоподател.

**Предмет и правни основания на преюдициалното запитване**

Искане на основание член 267 ДФЕС за тълкуване на член 4, параграф 3 ДЕС и член 101 ДФЕС с цел да се установи съответствието с тези разпоредби на национално законодателство, съгласно което давността се прекъсва само с формалното действие, с което започва разследване на

антиконкурентна практика, но не и с последващи действия в хода на това производство.

### **Преюдициален въпрос**

Следва ли член 4, параграф 3 ДЕС и член 101 ДФЕС да се тълкуват в смисъл, че задължават съдилищата на държавите членки да тълкуват националните разпоредби относно погасяването по давност на правото на орган за защита на конкуренцията да налага административни санкции в съответствие с правилата, предвидени в член 25, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1/2003, и не допускат тълкуване на национална разпоредба в смисъл, че давността се прекъсва само с формалното действие, с което започва разследването на антиконкурентна практика, но не и с последващи действия, предприети за целите на това разследване?

### **Разпоредби на правото на Съюза, на които е направено позоваване**

Член 4, параграф 3 ДЕС и член 101, параграф 1 ДФЕС

Член 25 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора

### **Цитирани национални разпоредби**

Legea concurenței nr. 21/1996 (Закон № 21/1996 за конкуренцията), публикуван в Monitorul Oficial, част I, бр. 742 от 16 август 2005 г. — член 5, параграф 1 и членове 58 и 59 в редакцията, която е в сила към момента на настъпване на фактите. Освен това тези разпоредби са цитирани и в редакцията, която е в сила към момента на постановяване на обжалваното решение и която е взета предвид от съда, решаващ спора по същество, като след изменението на закона и публикуването му в Monitorul Oficial al României, част I, бр. 240 от 3 април 2014 г. стават съответно член 5, параграф 1 и членове 61 и 62, както и в настоящата им редакция, в сила след решението на съда, решил спора по същество, като след изменението на закона и публикуването му в Monitorul Oficial al României, част I, бр. 153 от 29 февруари 2016 г., същите стават съответно член 5, параграф 1 и членове 63 и 64. Посоченият член 5 предвижда по-специално забрана за споразумения между предприятия, които имат за цел или резултат предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията на румънския пазар, и по-конкретно тези, с които се определят пряко или косвено продажните или покупните цени. Съгласно член 58 (който става член 61, а понастоящем член 63), параграф 1, буква b) правото на органа за защита на конкуренцията да налага санкции за нарушения като тези, в които се упреква ответникът, се погасява по давност в срок от 5 години, който

съгласно параграф 2 от същия член започва да тече от датата на последното разглеждано антиконкурентно нарушение или действие. Член 59 (който става член 62) е предвиждал по същество, че всяко действие, предприето от органа за защита на конкуренцията с цел предварителна проверка или с цел започване на разследване, свързано с конкретно нарушение на закона, прекъсва давностните срокове; тези действия включват по-специално исканията за предоставяне на информация, заповедта за започване на разследване и образуването на съдебно производство. Посоченият член, който в настоящата редакция на закона е член 64, предвижда, че „всяко действие, предприето от органа за защита на конкуренцията с цел предварителна проверка или установяване на закононарушение, прекъсва давностните срокове“; тези действия включват главно исканията за предоставяне на информация, заповедта за започване на разследване, извършването на проверки и съобщаването на доклада от разследването.

### **Кратко представяне на фактите и главното производство**

- 1 На 7 септември 2009 г. органът за защита на конкуренцията започва служебно четири разследвания на пазара за търговия на дребно с хранителни продукти по отношение на няколко предприятия, включително на ответника Whiteland Import Export SRL.
- 2 На 12 август 2014 г. органът за защита на конкуренцията съобщава на ответника доклада от разследването и на 23 октомври 2014 г. провежда изслушвания в пленарно заседание. На 9 декември 2014 г. в закрито заседание органът за защита на конкуренцията одобрява проекта за решение и с решение № 13 от 14 април 2015 г. установява, че ответникът заедно с няколко дружества е сключвал антиконкурентни споразумения, с които се предотвратява или нарушава конкуренцията на пазара чрез определяне на продажната/препродажната цена за стоките на доставчиците в нарушение на член 5, параграф 1 от Закон № 21/1996 за конкуренцията и член 101, параграф 1 ДФЕС, и му налага глоба в размер на 2 324 484 RON (румънски лей), равняваща се на 0,55 % от оборота, реализиран през 2013 г.
- 3 Ответникът подава жалба срещу това решение пред Curtea de Apel București – Secția a VIII – a de contencios administrativ și fiscal (Апелативен съд Букурещ — Административно и данъчно отделение VIII) с искане за отмяната му в частта, в която се отнася до него. На първо място, наред с други правни основания за незаконосъобразност, които не са били разгледани от съда по същество, жалбоподателят повдига възражение за погасяване по давност на правото за налагане на санкцията.
- 4 С решение от 19 януари 2016 г. Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ) установява погасяването по давност на правото на органа за защита на конкуренцията да наложи административна санкция и постановява отмяната на решение № 13 от 14 април 2015 г. на посочения

орган в частта, която се отнася до жалбоподателя, като освобождава последния от заплащане на глобата.

- 5 Съдът, решаващ спора по същество, приема, че петгодишният давностен срок по член 61, параграф 1, буква b) от Закон № 21/1996 за конкуренцията е започнал да тече от 15 юли 2009 г. — датата, на която съгласно установеното от органа за защита на конкуренцията е било извършено последното антиконкурентно действие от страна на жалбоподателя, и че този срок е бил прекъснат на 7 септември 2009 г. със заповедта за започване на разследването, като по този начин е започнал да тече нов петгодишен давностен срок.
- 6 Съдът, решаващ спора по същество, приема, че член 62, параграф 1 от Закон № 21/1996 за конкуренцията, съгласно който „всяко действие, предприето от органа за защита на конкуренцията с цел предварителна проверка или с цел започване на разследване, свързано с конкретно нарушение на закона“, води до прекъсване на давностния срок, следва да се тълкува стеснително и действията, изброени примерно в параграф 2 от посочената законова разпоредба, могат да се тълкуват само като допълнение към и в подкрепа на параграф 1, тъй като не може да има отклонение от правното определение, дадено от законодателя за случаите на прекъсване на давността. В резултат на това действията на органа за защита на конкуренцията след започване на разследването не са признати за действия, които прекъсват давността.
- 7 Съдът, решаващ спора по същество, приема, че член 25 от Регламент (ЕО) № 1/2003 не е приложим, тъй като се отнася само до случаите, в които Комисията започва разследване.
- 8 Curtea de Apel (Апелативен съд) приема, че давностният срок е изтекъл на 7 септември 2014 г., така че правото на жалбоподателя да наложи санкцията е било погасено по давност към момента на провеждане на заседанието от 9 декември 2014 г. и на приемане на решението от 14 април 2015 г.
- 9 Като счита, че съдът, решаващ спора по същество, неправилно е приел 15 юли 2009 г., а не 31 декември 2009 г. за датата на последното антиконкурентно действие, извършено от Whiteland Import Export SRL, както и че неправилно е тълкувал разпоредбите относно прекъсването на давността, съдържащи се в Закон № 21/1996, органът за защита на конкуренцията подава жалба срещу решението на Curtea de Apel București (Апелативен съд в Букурещ) пред запитващата юрисдикция.

#### **Основни доводи на страните в главното производство**

- 10 Според органа за защита на конкуренцията действията, които прекъсват давностния срок, включват всяка процесуална мярка, предприета за установяване на нарушението, така че заповедта за започване на разследване не е последното действие, което прекъсва давностния срок. Изразът „с цел

започване на разследване“ по член 62, параграф 1 от закона не можел да се разбира в смисъл, че се отнася само до издаването на заповедта за започване на разследването, тъй като ставало въпрос за истинско разследване, свързано с нарушения на закона, и действията, които прекъсват давностния срок по член 62, параграф 2 от закона, били изброени примерно и неизчерпателно; доказателство за това било използването в член 62, параграф 2 на думата „главно“, която предхожда съответното изброяване.

- 11 Следователно тълкуването, според което заповедта за започване на разследването представлява последното действие, което прекъсва погасителната давност, водело до нееднакво прилагане на съответните национални и европейски разпоредби. Ако самата Европейската комисия разследвала въпросното нарушение на член 101 ДФЕС, биха били приложими случаите на прекъсване на давността по член 25 от Регламент (ЕО) № 1/2003, съгласно който давността се прекъсва с действия, предприети с цел установяване на нарушението.
- 12 Поради това органът за защита на конкуренцията иска от запитващата юрисдикция да отправи преюдициално запитване до Съда, което било допустимо, тъй като постигането на целите на Договора изисквало разпоредбите на правото на Съюза да се прилагат ефективно и еднакво на цялата територия на Съюза.
- 13 Според него тълкуването на Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ) на националните разпоредби относно погасителната давност на правото за налагане на санкции в областта на конкуренцията препятствало полезното действие на предвидените в Договора разпоредби относно конкуренцията.
- 14 Освен това щяло да бъде полезно да се отправи преюдициално запитване до Съда, тъй като след постановяването на решение № 13 от 14 април 2015 г., в Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ) постъпили 10 дела, като по 5 от тях било установено погасяване по давност на правото за налагане на санкция, а по останалите 5 обжалваното решение било потвърдено.
- 15 Whiteland Import Export SRL счита, че член 25 от Регламент (ЕО) № 1/2003 се прилага само в случай на санкции, наложени от Комисията на основание членове 101 и 102 ДФЕС, но не и в случай на санкции, наложени от националните органи за защита на конкуренцията. Следователно искането за отправяне на преюдициално запитване на Съда трябвало да бъде отхвърлено, тъй като то се отнася до тълкуването на някои национални разпоредби, а не на правото на Съюза. Освен това тези национални разпоредби не били материалноправни норми, които могат да бъдат предмет на някаква хармонизация на равнището на Съюза, а процесуалноправни норми, които попадат изключително в обхвата на националното право.

- 16 Според ответника липсата в Регламент (ЕО) № 1/2003 на санкции във връзка с прилагането на член 101 ДФЕС от страна на националния орган за защита на конкуренцията било израз именно на принципа на процесуална автономия на държавите членки.
- 17 По отношение на санкциите понастоящем не било необходимо националните законови разпоредби да се привеждат в съответствие с разпоредбите на Съюза, тъй като националните органи за защита на конкуренцията действали изключително въз основа на правилата, предвидени в националното законодателство.

### **Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване**

- 18 Запитващата юрисдикция посочва, че ще се произнесе по жалбата с окончателно решение, което съгласно националното право не подлежи на обжалване.
- 19 Юрисдикцията счита, че при разглеждането на жалбата ще трябва да установи окончателно дали в случая са приложими членове 61 и 62 от Закон № 21/1996 за конкуренцията в смисъла, приет от съда, решаващ спора по същество, т.е., че всяко действие, предприето от органа за защита на конкуренцията с цел предварителна проверка или с цел започване на разследване, свързано с конкретно нарушение на закона, прекъсва давностните срокове по член 61, или тези членове трябва да се прилагат — също и в светлината на тълкуването на член 4, параграф 3 ДЕС и член 101, параграф 1 ДФЕС — по начин, съответстващ на разпоредбите на член 25, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1/2003, съгласно който давностният срок се прекъсва от всяко действие, предприето с цел извършване на проучване или производство във връзка с нарушение.
- 20 Регламент (ЕО) № 1/2003 не урежда изрично давностните срокове по отношение на налагането на санкции от страна на органите за защита на конкуренцията на държавите членки в рамките на извършваните от тях разследвания, нито прекъсването на тези срокове; единствено по отношение на прекъсването на давностните срокове, свързани с правомощията на Комисията, член 25, параграф 3 от регламента предвижда, че давностният срок се прекъсва от всяко действие, предприето от органа за защита на конкуренцията на държава членка с цел извършване на проучване или производство във връзка с нарушение.
- 21 При тези обстоятелства запитващата юрисдикция отбелязва, от една страна, че е възможно да се твърди, че по силата на принципа на процесуална автономия държавите членки са свободни да уреждат аспектите, свързани с давностните срокове при налагането на санкции от страна на националните органи за защита на конкуренцията.

- 22 От друга страна, след като последователно разглежда член 4, параграф 3 ДЕС, съображения 1, 8 и 11 от Регламент № 1/2003, точки 20—22 от решение на Съда от 11 юни 2009 г., X, C-429/07, член 35, параграф 1 от Регламент № 1/2003 и точки 19—24 от решение на Съда от 14 юни 2011 г., Pfleiderer, C-360/09, запитващата юрисдикция стига до заключението, че установените от държавите членки процесуални правила не трябва да засягат целта на Регламент № 1/2003, която е да се осигури ефективното прилагане на членове 101 и 102 ДФЕС от страна на органите за защита на конкуренцията, и че механизмите за сътрудничество между Комисията, националните органи за защита на конкуренцията и националните съдилища попадат в приложното поле на общия принцип за лоялно сътрудничество.
- 23 Върховният съд отбелязва, че разглежданите членове 61 и 62 (предишни 58 и 59) са били включени в Закон № 21/1996 с *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 121/2003* (Извънредно постановление на правителството № 121/2003) с цел, както е посочено в преамбюла, да се приложат достиженията на правото на Общността в областта на конкуренцията и с цел временно приключване на преговорите по главата, свързана с политиката на конкуренция. Въпреки това, във връзка с прекъсването на давностния срок в тези членове е предвидено, че то се осъществява с всяко действие, предприето от органа за защита на конкуренцията с цел предварителна проверка или за започване на разследване, въпреки че разпоредбите на правото на Съюза, в които става дума за всяко действие, предприето от Комисията или от орган за защита на конкуренцията на държава членка с цел извършване на проучване или производство във връзка с нарушение.
- 24 В този контекст Върховният съд отбелязва, че след обжалваното решение въпросните членове 61 и 62 са изменени с *Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015* (Извънредно постановление на правителството № 31 от 2015 г.) и понастоящем последният от тези членове, който междувременно става член 64 от закона, предвижда, че „всяко действие, предприето от органа за защита на конкуренцията с цел предварителна проверка или установяване на закононарушение, прекъсва давностните срокове“. В мотивите на това постановление се посочва, че промените са необходими, тъй като „на национално равнище трябва спешно да се установи нормативна рамка, която да гарантира пълно спазване на задълженията на органа за защита на конкуренцията към Европейската комисия и националните органи по конкуренция съгласно Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета“, а по отношение на измененията и допълненията на член 61 и член 62 се посочва, че „тяхната роля е да се избегне объркването по отношение на погасяването по давност на правото на действия и на правото на органа за защита на конкуренцията да налага санкции“.
- 25 Въпросът относно тълкуването на разпоредбите на националното право, свързани с прекъсването на давността, по начин, съответстващ на разпоредбите на Регламент (ЕО) № 1/2003, що се отнася до правомощията на Комисията, възниква на още по-голямо основание, тъй като съгласно член

11, параграф 6 от Регламент (ЕО) № 1/2003 образуването на производство от Комисията за приемане на решение освобождава органите по конкуренция на държавите членки от техните правомощия по прилагане на членове 101 и 102 от Договора, дори в случай че орган за защита на конкуренцията на държава членка вече е предприел действия по определен случай, а съгласно член 25, параграф 3 от посочения регламент всяко действие, предприето от Комисията или от органа по конкуренцията на държава членка с цел извършване на проучване или производство във връзка с нарушение, прекъсва давността за налагане на глоби или периодични имуществени санкции от страна на Комисията.

- 26 Стеснителното тълкуване, възприето от съда, решаващ спора по същество, би могло да доведе до нееднакво прилагане на разпоредбите относно конкуренцията в зависимост от това дали разследването е започнато от Комисията или от национален орган за защита на конкуренцията.
- 27 Като припомня нееднаквата практика на съдилищата, решаващи споровете по същество в тази област, и като отбелязва, че са налице условията, предвидени в член 267 ДФЕС и практиката на Съда относно изискванията за отправяне на преюдициално запитване, Върховният съд отбелязва, че е необходимо да се постави въпросът дали националният съд може да тълкува буквално националната разпоредба или съгласно член 4, параграф 3 ДЕС е задължен, в случай че органът за защита на конкуренцията налага санкция по член 101 ДФЕС, да придаде на националния закон по-широк смисъл, отколкото произтича от използваните от законодателя изрази; тълкуване, което да е в съответствие с член 25, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1/2003.