

**Дело C-57/21**

**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от  
Процедурния правилник на Съда**

**Дата на постъпване в Съда:**

1 февруари 2021 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Nejvyšší soud (Върховен съд, Чешка република)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

16 декември 2020 г.

**Ищец в първоинстанционното производство:**

RegioJet a.s.

**Ответник в първоинстанционното производство:**

České dráhy, a.s.

**при участието на:**

Česká republika – Ministerstvo dopravy

---

**Предмет на спора по главното производство**

Искане за представяне някои документи, с които разполагат ответникът и министерството на транспорта, в производство по иск за поправяне на вреда, която ищецът твърди, че му е причинена поради злоупотреба от ответника с господстващо положение.

**Предмет и правно основание за отправяне на преюдициалното запитване**

Тълкуване на Директива 2014/104/ЕС

Член 267ДФЕС

## Преюдициални въпроси

1. Съответства ли на тълкуването на член 5, параграф 1 от Директива 2014/104/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 ноември 2014 година относно някои правила за уреждане на искове за обезщетение за вреди по националното право за нарушения на разпоредбите на правото на държавите членки и на Европейския съюз в областта на конкуренцията (наричана по-нататък „Директивата“) подход, при който съд решава да разпорежи представяне на доказателства, въпреки че в същото време Комисията води производство с цел приемане на решение съгласно глава III 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 (наричан по-нататък „Регламентът“), поради която причина съдът спира производството за поправяне на вреда, причинена поради нарушаване на разпоредби от конкурентното право?
2. Противоречи ли на тълкуването на член 6, параграф 5, буква а) и член 6, параграф 9 от Директивата национална правна уредба, ограничаваща представянето на цялата информация, която е била предоставена в рамките на производство по искане на органа за защита на конкуренцията, включително ако става въпрос за информация, която участник в производството е длъжен да изготви и съхрани (или я изготвя и съхранява) по силата на други законови разпоредби, независимо от производството за нарушаване на конкурентното право?
3. Може ли за прекратяване на производството на друго основание по смисъла на член 6, параграф 5 от Директивата да се счита и положение, при което националният орган за защита на конкуренцията спира производството веднага щом като Комисията започва производство с цел приемане на решение съгласно глава III от Регламента?
4. Съответства ли — предвид функциите и целите на Директивата — на член 5, параграф 1 във връзка с член 6, параграф 5 от Директивата подход на националния съд, при който той прилага по аналогия националната правна уредба, транспонираща член 6, параграф 7 от Директивата, към категория информация като информацията, посочена в член 6, параграф 5 от Директивата, и съответно взема решение за представянето на доказателства с уговорката, че въпросът дали доказателствените средства обхващат „информация, която е била подготвена от физическо или юридическо лице специално за производство на орган за защита на конкуренцията“ (по смисъла на член 6, параграф 5 [буква а)] от Директивата) ще бъде разгледан от съда едва след представянето на тези доказателства?
5. При утвърдителен отговор на последния въпрос — трябва ли член 5, параграф 4 от Директивата да се тълкува в смисъл, че прилаганите от съд ефективни мерки за защита на поверителната информация могат да доведат до изключване на достъпа на ищеца или на други участници в

производството и на техните пълномощници до представените доказателства, преди съдът окончателно да реши дали представените доказателства или някои от тях попадат в категорията доказателства по член 6, параграф 5, буква а) от Директивата?

### **Посочени разпоредби от правото на Съюза**

Директива 2014/104/ЕС на Европейския парламент и на Съвета — член 2, точка 17, член 5, параграфи 1 и 4, член 6, параграфи 5, 7 и 9, съображения 25, 27 и 28

Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета

### **Посочени разпоредби от националното право**

Zákon č. 262/2017 Sb., o náhradě škody v oblasti hospodářské soutěže (Закон № 262/2017 за обезщетенията в областта на конкуренцията, наричан по-нататък „Закон № 262/2017“) — член 2, параграф 2, членове 10—18

Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže (Закон № 143/2001 за защита на конкуренцията, наричан по-нататък „Закон № 143/2001“) — член 11, параграф 1, член 21са, параграф 2

### **Кратко представяне на фактите и производството**

- 1 В разглеждания случай ищецът претендира от ответника поправка на вреда, която му била причинена поради извършена злоупотреба [от ответника] с господстващо положение. Преюдициалните въпроси се поставят в производство, образувано по касационна жалба на ответника срещу актове на съдилища от по-долна инстанция, постановени по искане на ищеца от 11 октомври 2017 г. за представяне на документи на основание член 10 и сл. и член 18 от Закон № 262/2017.
- 2 С посоченото по-горе искане ищецът цели да се представят — за нуждите на производство, водено пред Městský soud v Praze (Градски съд Прага, Чешка република, наричан по-нататък „първоинстанционният съд“) — първо, документи, с които според него разполага ответникът, сред които подробни отчети и отчети за обществения железопътен транспорт, тоест счетоводни документи, засягащи търговската дейност на ответника, и второ, документи, с които разполага Ministerstvo dopravy České republiky (Министерство на транспорта на Чешката република, Чешка република).
- 3 С определение от 14 март 2018 г. първоинстанционният съд разпорежда на ответника да представи доказателства като приложи към преписката по делото всички документи, които съдържан не само информацията, подготвена от ответника специално за производство пред Úřad pro ochranu

hospodářské soutěže (Служба за защита на конкуренцията, Чешка република, наричана по-нататък „Службата“), но и информацията, която задължително се изготвя и съхранява независимо от това производство — например подробни отчети за железопътните връзки, тримесечни отчети за обществения железопътен транспорт и списък с обслужваните от ответника връзки на негов търговски риск.

- 4 В останалата част първоинстанционният съд отхвърля искането на ищеца за представяне на счетоводни документи за търговската дейност на ответника, както и искането за представяне на протоколи от заседания на Съвета на директорите на ответника в периода от септември до октомври 2011 г., и разпорежда на Чешката република — Ministerstvo dopravy (Министерство на транспорта) да представи допълнителни статистически данни и информация.
- 5 Що се отнася до искането за представяне на доказателства, Службата посочва, че на 25 януари 2012 г. е започнала по служебен ред административно производство по случая на ответника във връзка с възможно нарушение на член 11, параграф 1 Закон № 143/2001. Що се отнася до самото представяне на исканите документи, Службата посочва, че съгласно член 21са, параграф 2 от Закон № 143/2001 документите и информацията, които са подготвени и представени за нуждите на воденото административно производство по преписка в областта на защитата на конкуренцията или за нуждите на упражняването от Службата на надзор по член 20, параграф 1 от Закон № 143/2001, както и документите и информацията, подготвени от Службата за тези цели, могат да бъдат представени на органи на публичната власт само след приключване на производството по проучване или влизането в сила на решението на Службата за прекратяване на административното производство. Останалите поискани от ищеца документи също попадат в категорията документи, формиращи цялостен набор от документи, чието представяне може да доведе до намаляване на равнището на ефективност на политиката на преследване на нарушенията на конкурентното право.
- 6 От становището на Службата също така следва, че воденото от нея административно производство е спряно на 14 ноември 2016 г., тъй като на 10 ноември 2016 г. Комисията е започнала производство по член 2, параграф 1 от Регламент (ЕО) № 773/2004 на Комисията по преписка АТ.40156 — Czech Rail, което се отнася за същите факти, за които Службата води административно производство в случая на ищеца. Поради това Службата не предприема в административното производство никакви действия, водещи до приемане на решение по случая, и като цяло не разполага с актуална и пълна информация какви действия предприема Комисията в рамките на своето производство, нито какви документи е събрала Комисията в него.
- 7 В писмо от 26 февруари 2018 г. генерална дирекция „Конкуренция“ на Европейската комисия подчертава, че при вземане на решение за

представянето на доказателствени средства в интерес на защитата на законните интереси на всички участници в производството и трети лица съдът трябва по-специално да приложи принципите на пропорционалност и да вземе мерки за защита на тази информация. Комисията препоръчва производството по иска за обезщетение за вреди да бъде спряно.

- 8 С определение от 19 декември 2018 г. първоинстанционният съд спира производството по иска за обезщетение за вреди до приключване на антимонополното производство, започнато от Комисията по преписка АТ.40156 — Czech Rail.
- 9 С определение от 29 ноември 2019 г. Vrchní soud v Praze (Апелативен съд Прага, Чешка република), действайки като въззивна инстанция, потвърждава определението на първоинстанционния съд и с цел осигуряване на защита на представените доказателства взема мерки, а именно разпорежда доказателствата да се депозират под съдебен надзор и да бъдат представени единствено на участниците [в производството], техните пълномощници и експерти след предварително дадено съгласие от съдия въз основа на писмено направено от тях мотивирано искане. Ответникът подава касационна жалба срещу определението на въззивния съд.

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

- 10 При разглеждането на касационната жалба касационният съд установява, че за произнасянето по делото е необходимо е да се разрешат следните въпроси: (i.) Може ли докато е спряно производство съдът да постанови определение, тоест в конкретния случай определение за представяне на доказателствени средства? (ii.) Може ли съдът да задължи ответника да представи поверителна информация по член 2, параграф 2, буква с) от Закон № 262/2017 преди прекратяване на административното производство, с уговорката, че едва след като ответникът представи документите първоинстанционният ще прецени дали действително става въпрос за информация по смисъла на член 2, параграф 2, буква с) от Закон № 262/2017 и евентуално няма да предостави достъп до нея на поискалото я лице? (iii.) Противоречили член 2, параграф 2, буква с) от Закон № 262/2017 на Директивата предвид посочената в него категория информация? (iv.) Правилно ли са постъпили националните съдилища, когато разпореждат представяне на конкретни доказателства и вземат мерки за тяхната защита? Разрешаването на тези въпроси освен това налага да се приложат разпоредбите от националното право, с които се транспонират изискванията на Директивата, и във връзка с това е необходимо да се даде отговор на преюдициалните въпроси относно тълкуването ѝ.

**По първия въпрос**

- 11 Член 5, параграф 1 от Директивата задължава държавите членки да гарантират, че в производство по иск за обезщетение за вреди „националните съдилища могат да разпоредят ответникът или трето лице да представят доказателствата от значение за делото, които са под техен контрол“.
- 12 В същото време обаче съгласно член 9, параграф 1 от Директивата „[д]ържавите членки гарантират, че всяко нарушение на конкурентното право, установено с окончателно решение на национален орган за защита на конкуренцията или на съд, упражняващ съдебен контрол, се счита за безспорно за целите на иск за обезщетение за вреди, предявен пред техните национални съдилища съгласно член 101 или член 102 ДФЕС и националното конкурентно право“.
- 13 Съгласно член 11, параграф 6 от Регламента „[о]бразуването на производство от Комисията за приемане на решение по глава III освобождава органите по конкуренция на държавите членки от техните правомощия по прилагане на членове 81 и 82 от Договора“.
- 14 В този контекст в член 27, параграф 1 от Закон № 262/2017 се посочва, че в производство по иск за обезщетение за вреди съдът е обвързан с акта на другия съд, Службата и Комисията, що се отнася до наличието на ограничаване на конкуренция и неговия извършител.
- 15 Поради тази причина производството в настоящия случай е било спряно до приключване на антимонополното производство, водено от Комисията по преписка AT.40156 — Czech Rail.
- 16 Формулировката на член 5, параграф 1 от Директивата съответно допуска по принцип две възможни тълкувания на взаимовръзката между съдебното производство по иск за обезщетение за вреди (от една страна) и определението, съдържащо задължение за представяне на доказателства (от друга страна).
- 17 При първото възможно тълкуване определението, с което се разпорежда представяне на доказателства, може да се разглежда като част от самото производство по събиране на доказателства в съдебното производство по иск за обезщетение за вреди, поради което при спиране на това съдебно производство не би могло да се постанови определение, с което се разпорежда представяне на доказателства.
- 18 При второто възможно тълкуване определението, с което се разпорежда представяне на доказателства, може да се счете за особена форма на отделно производство (евентуално, за отделно средство) *sui generis*, което не е непосредствено свързано с протичането на производството по събиране на доказателства в съдебното производство по иск за обезщетение за вреди,



поради което е възможно да се постанови определение, с което се разпорежда представяне на доказателства, включително при спиране на съдебното производство по иска за обезщетение за вреди.

- 19 Същността на въпроса съответно е дали воденето на производство от Комисията по глава III от Регламента и свързаното с това спиране на съдебното производство по иск за обезщетение за вреди възпрепятстват постановяването на определение, с което се разпорежда представяне на доказателства съгласно член 5, параграф 1 от Директивата.

### *По втория въпрос*

- 20 Член 6, параграф 5, буква а) от Директивата предвижда специална система на представяне на доказателствени средства, които съдържат „информация, която е била подготвена от физическо или юридическо лице специално за производство на орган за защита на конкуренцията“.
- 21 Транспонирането на посоченото правило е извършено с член 16, параграф 3 (член 15, параграф 4) във връзка с член 2, параграф 2, буква с) от Закон № 262/2017, съгласно който за поверителна информация, защитена от задължението за пазене на тайна, се считат (inter alia) документите и информацията, които са били представени специално за нуждите на административно производство или осъществяване на надзор от органа за защита на конкуренцията.
- 22 Езиковото тълкуване на транспонираното правило води до извода, че съгласно Закон № 262/2017 ограничението за представяне на доказателства докато протича производството пред органа за защита на конкуренцията се отнася за информацията, която е била представена на органа за защита на конкуренцията.
- 23 Езиковото тълкуване на същото правило, изразено в Директивата, обаче води до извода, че тази защита се признава само за информацията, подготвена специално за нуждите на производството, тоест не за цялата информация, представена с тази цел.
- 24 Съгласно утвърдената съдебна практика формулировката, използвана в текста на правна разпоредба на Съюза на един от езиците, не може да служи като единствена основа за тълкуването на разпоредбата или в това отношение да ѝ се отдава предимство пред текстовете на останалите езици. Всъщност разпоредбите от правото на Съюза трябва да се тълкуват и прилагат по един и същ начин, като се вземат предвид текстовете на всички езици на Европейския съюз (решение от 6 юни 2018 г., Tarragó da Silveira, C-250/17, EU:C:2018:398, т. 20).
- 25 Трябва съответно да се отбележи, че подобен смисъл произтича от текста на английски език на член 6, параграф 5, буква а) от Директивата, чиято

релевантна в случая част гласи: „Information [...] prepared [...] specifically for the proceedings [...]“, както и от текста на немски език, който гласи: „Informationen, die [...] für das [...] Verfahren erstellt wurden“, а и от текста на словашки език: „informácie, ktoré fyzická alebo právnická osoba vypracovala osobitne na účely konania [...]“.

- 26 Същността на втория въпрос е дали член 6, параграф 5, буква а) и член 6, параграф 9 от Директивата трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат приемането на разпоредби от националното право, с които се разширява обхватът на информацията, чието представяне е изключено докато протича производството пред органа за защита на конкуренцията.
- 27 Съгласно утвърдената практика на Съда на ЕС при тълкуването на разпоредба от правото на Съюза следва да се взема предвид не само нейният текст, но също нейният контекст и преследваните цели от правната уредба, от която съответната разпоредба е част. Генезисът на разпоредба от правото на Съюза също може да разкрие обстоятелства, които са релевантни за тълкуването ѝ (вж. например решение от 3 октомври 2013 г., *Inuit Tapiriit Kanatami* и др./Парламент и Съвет, C-583/11, EU:C:2013:625).
- 28 Определянето на обхвата на представяната информация се основава на претегляне на интересите, които се противопоставят в даден случай, а именно интересите, в чиято полза е представянето на дадени документи, и интересите, застрашени от това представяне (решения от 14 ноември 2013 г. по съединени дела LPN и Финландия/Комисия, C-514/11 P и C-605/11 P, EU:C:2013:738, т. 42, от 27 февруари 2014 г., Комисия/EnBW, C-365/12 P, EU:C:2014:112, т. 63). Освен това, от една страна, е налице интерес, изразяващ се в подкрепа за предявяване на претенции по частноправен път и достъп до релевантни документи. От друга страна е налице интерес, изразяващ се в ефективно прилагане на конкурентното право по публичноправен път.
- 29 Тълкуване, възприемащо тясно разбиране за обхвата на информацията, чието представяне трябва да бъде изключено в хода на производството пред органа за защита на конкуренцията, се подкрепя от главните цели на Директивата, сред които е улесняването на достъпа до упражняване на правото на поправка на вреда, причинена с антиконкурентно поведение.
- 30 Този извод се потвърждава в член 2, точка 17 от Директивата, съгласно който „вече съществуваща информация“ означава „доказателства, които съществуват независимо от производство пред орган за защита на конкуренцията, без оглед на това дали такава информация се съдържа в преписката на органа за защита на конкуренцията“.
- 31 В този смисъл е и член 6, параграф 9 от Директивата, съгласно който „[п]редставянето на доказателства от преписката на орган за защита на конкуренцията, които не попадат в никоя от категориите, изброени в



настоящия член, може да бъде разпоредено по искове за обезщетение за вреди по всяко време, без да се засяга настоящият член“.

- 32 В това отношение запитващата юрисдикция обаче счита, че доказателствата, служещи за представяне на „вече съществуваща информация“ по смисъла на член 2, точка 17 от Директивата, не могат да попаднат в обхвата на специалната система на доказателствените средства, съдържащи „информация, която е била подготвена от физическо или юридическо лице специално за производство на орган за защита на конкуренцията“ по смисъла на член 6, параграф 5, буква а) от Директивата, дори и когато се намира в преписката на органа за защита на конкуренцията. Такава съществуваща информация може да бъде представена по всяко време, тоест и в хода на производството пред органа за защита на конкуренцията, като представянето ѝ трябва да бъде пропорционално по смисъла на член 5, параграф 3 от Директивата (член 10, параграф 1 от Закон № 262/2017). Това се отнася и за информацията, намираща се в преписката на органа за защита на конкуренцията.
- 33 Този извод намира потвърждение в текста на съображение 25 от Директивата, съгласно който информацията, подготвена от страните в такива производства, може да бъде представена в производство по иск за обезщетение за вреди „само след като органът за защита на конкуренцията е прекратил производството, например като е приел решение съгласно член 5 или съгласно глава III от Регламент[a]“.
- 34 Аналогично, съгласно съображение 27 от Директивата „правилата [й] за представяне на документи, различни от заявления за освобождаване от санкция или намаляване на санкции и заявления за постигане на споразумение, гарантират, че увредените лица разполагат с достатъчно други способи да получат достъп до доказателствата от значение за делото, които са им необходими за подготовка на исковете им за обезщетение за вреди“. Съща така съгласно съображение 28 от Директивата националните съдилища трябва да могат по всяко време в хода на производството да разпоредят представянето на вече съществуващи доказателства.
- 35 Въз основа на това може да се заключи, че обхватът на информацията по смисъла на член 6, параграф 5 от Директивата [член 2, параграф 2, буква с) от Закон № 262/2017] трябва се тълкува като отклонение от правилото за представяне на информация, което отклонение като такова трябва да се тълкува стриктно (решения от 17 октомври 2013 г., Съвет/Access Info Europe, C-280/11 P, EU:C:2013:671, т. 30, от 3 юли 2014 г., Съвет/in't Veld, C-350/12 P, EU:C:2014:2039, т. 48).

### ***По третия въпрос***

- 36 Съгласно член 15, параграф 4 и член 16, параграф 3 от Закон № 262/2017 документите, съдържащи поверителна информация по смисъла на член 2,

параграф 2, буква с) от този закон, могат да се представят само след приключване на производството по проучване или влизането в сила на решението на органа за защита на конкуренцията за прекратяване на административното производство.

- 37 Така е транспониран член 6, параграф 5[, буква а)] от Директивата, съгласно който националните съдилища могат да разпоредят представяне на „информация, която е била подготвена от физическо или юридическо лице специално за производство на орган за защита на конкуренцията“, „само след като орган за защита на конкуренцията е прекратил воденото от него производство с приемането на решение или на друго основание“.
- 38 Съгласно съображение 25 от Директивата органът за защита на конкуренцията може да прекрати производството с приемане на решение съгласно член 5 или съгласно глава III от Регламента, с изключение на решенията за налагане на временни мерки.
- 39 Отправеният въпрос по същество налага да се извърши преценка дали за прекратяване на производството на друго основание по смисъла на член 6, параграф 5 от Директивата може да се счита и положение, при което националният орган за защита на конкуренцията спира производството след като съгласно член 11, параграф 6 от Регламента е освободен от правомощията си по прилагане на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС, защото Комисията започва производство с цел приемане на решение съгласно глава III от Регламента. Ако отговорът е утвърдителен — подлежи ли посочената в член 6, параграф 5[, буква а)] от Директивата информация, която е била подготвена за нуждите на воденото производство от националния орган за защита на конкуренцията, на защита и докато се води производство пред Комисията.

#### ***По четвъртия въпрос***

- 40 В член 6, параграф 7 от Директивата се въвежда специален режим за проверка дали представените доказателства, за които се отнася искането, обхващат „заявления за освобождаване от санкция или намаляване на санкции“ или „заявления за постигане на споразумение“ (член 6, параграф 6 от Директивата).
- 41 Съгласно това правило, произтичащо от Директивата, ищецът може да поиска съдът да получи достъп до определени категории доказателства, [чието представяне е изключено], за да провери дали съдържащата се в тях информация попада в определена категория изключени доказателства.
- 42 Това правило е транспонирано в член 15, параграфи 1—3 от Закон № 262/2017.

- 43 За категорията доказателства по член 6, параграф 5, буква а) от Директивата последната обаче не предвижда специална процедура за проверка от съда дали доказателства, за чието представяне се отнася искането, съдържат „информация, която е била подготвена от физическо или юридическо лице специално за производство на орган за защита на конкуренцията“.
- 44 Поради това, ако лицето, което е длъжно да представи доказателствата, се позове на изключването по член 6, параграф 5, буква а) от Директивата [съответно член 2, параграф 2, буква с) от Закон № 262/2017] и откаже да представи тази информация докато се води производството пред органа за защита на конкуренцията, съдът не разполага със средство, позволяващо да се прецени дали исканите доказателства съдържат „информация, която е била подготвена от физическо или юридическо лице специално за производство на орган за защита на конкуренцията“.
- 45 Същността на този въпрос е дали съдът може да поиска от задължаваното лице да представи доказателство, за да повери дали последното съдържа „информация, която е била подготвена от физическо или юридическо лице специално за производство на орган за защита на конкуренцията“ по смисъла на член 6, параграф 5, буква а) от Директивата.

#### *По петия въпрос*

- 46 Съгласно член 5, параграф 4 от Директивата държавите членки гарантират, че когато разпореждат представяне на поверителна информация националните съдилища разполагат с ефективни мерки за защита на тази информация.
- 47 Информацията, представена от ответник (или трето лице), несъмнено може в зависимост от конкретните обстоятелства да бъде с толкова поверителен характер, че изключването или ограничаването на достъпа до тази информация на трети лица, а и на ищеца или други участници в производството или техни пълномощници, да бъде в интерес на ответника. Освен това в съображение 23 от Директивата се обръща внимание на необоснованото търсене на информация (т. нар. „fishing expeditions“), свързано с посочената по-горе проблематика.
- 48 В същото време обаче едно от основните процесуални права на участниците в производството, произтичащи от националната правна уредба на гражданското производство, е правото на запознаване със съдебните преписки и получаване на преписи и копия от тях. Това е проява на общоприетото право на справедлив съдебен процес (вж. също член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз), основен елемент от което е правото на участника в гражданското производство на достъп до информацията за производството, което се води срещу него.

- 49 Същността на този въпрос съответно налага тълкуване на сблъсъка на посочените по-горе противостоящи си интереси, а именно, на интереса на ищеца да си осигури необходимите доказателства за предявяване на неговото право в съдебното производство по иск за поправяне на вреда, причинена от нарушаване на разпоредбите на конкурентното право, включително свързаното с това право право на ищеца на запознаване със съдебните преписки и получаване на достъп до информацията за воденото производство, с интереса на ответника (или третото лице) да запази поверителността на представената информация, включително (поне за определен период) по отношение на самия ищец.