

Дело C-510/23**Резюме на преюдициално запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване в Съда:**

8 август 2023 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

2 август 2023 г.

Жалбоподател:

Trenitalia S.p.A.

Отвeтник:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Предмет на главното производство

Жалба, подадена пред Tribunale amministrativo per il Lazio (Административен съд Лацио, наричан по-нататък „TAR Lazio“) от дружество Trenitalia, с която се иска отмяна на разпоредбата на Autorità garante della concorrenza e del mercato (Орган за защита на конкуренцията и пазара, наричан по-нататък „Agcm“), с която дружеството е осъдено да заплати санкция за прилагане на нелоялна търговска практика, забранена от Кодекса на потребителите.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Преюдициалното запитване, отправено от TAR Lazio съгласно член 267 ДФЕС, се отнася до тълкуването на правото на Европейския съюз, и по-специално на член 11 от Директива 2005/29, в контекста на прилагането на член 14 от Закон № 689 от 24 ноември 1981 г. по отношение на процедурите за предварително разследване, свързани с неправомерни действия във вреда на потребителите.

Преюдициален въпрос

Следва ли член 11 от Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 г., тълкуван в светлината на принципите на защита на потребителите и на ефективност на административните действия, да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като произтичащата от прилагането на член 14 от Закон № 689 от 24 ноември 1981 г. — както е тълкуван в съдебната практика — който задължава *Autorità garante e della mercato* да образува предварително производство за установяване на некоректна (нелоялна) търговска практика в рамките на 90-дневен давностен срок от момента, в който Органът е узнал за съществените елементи на нарушението, които могат да се изчерпят с първия сигнал за неправомерни действия?

Право на Европейския съюз, на което се прави позоваване

Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 година, и по-специално член 11

Национално право, на което се прави позоваване

Законодателен декрет № 206 от 6 септември 2005 г., (наричан по-нататък „Кодекс на потребителите“):

член 27 (в редакцията, която е в сила към момента на започване на разследването):

„1. Органът за защита на конкуренцията и пазара, наричан по-нататък „Органът“, упражнява правомощията, уредени в този член, включително като компетентен орган за прилагането на Регламент 2006/2004/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 октомври 2004 година за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагане на законодателството за защита на потребителите, в рамките на разпоредбите на закона.

1-bis. И в регулираните сектори, съгласно член 19, алинея 3, компетентност да се намеси срещу действията на търговци, които представляват неправомерна търговска практика, без да се засяга спазването на действащото законодателство, има единствено Органът за защита на конкуренцията и пазара, който я упражнява въз основа на правомощията, предвидени в настоящия член, след получаване на становището на компетентния регулаторен орган“.

2. Органът, служебно или по искане на всяко заинтересовано лице или организация, преустановява продължаването на нелоялните търговски практики и премахва последиците от тях. За тази цел Органът използва

разследващите и изпълнителните правомощия, посочени в горесцитирания Регламент 2006/2004/ЕО, включително и във връзка с нетрансгранични нарушения. [...] За намесата на Органа е без значение обстоятелството, че засегнатите потребители се намират на територията на държавата членка, в която е установен търговецът, или в друга държава членка. [...]

3. Органът може да разпореда, с мотивирана заповед, временно преустановяване на нелоялни търговски практики, когато е налице особена неотложност. Във всички случаи уведомява търговеца за започването на разследването [...].

9. Със заповедта, която забранява нелоялната търговска практика, Органът взема решение и относно налагането на имуществена санкция в размер от 5000 EUR до 5 000 000 EUR в зависимост от тежестта и продължителността на нарушението. (...)

11. Органът за защита на конкуренцията и пазара, със свои собствени правила урежда процедурата по разследването, така че да се гарантира изслушването, пълното запознаване с документите и протоколирането (...)

13. Административните глоби в резултат от нарушения на този декрет се уреждат от разпоредбите, доколкото същите са приложими, на глава I, раздел I и членове 26, 27, 28 и 29 от Закон № 689 от 24 ноември 1981 г. и последващи изменения. (...)

Член 27, алинея 1 (редакция, произтичаща от изменението от 2021 г.):

„1. Органът за защита на конкуренцията и пазара, наричан по-нататък „Органът“, упражнява правомощията, уредени в този член, включително като компетентен орган за прилагането на Регламент (ЕС) 2017/2394 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2017 година относно сътрудничеството между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите и за отмяна на Регламент (ЕО) № 2006/2004, в рамките на разпоредбите на закона (...)

Закон № 689 от 24 ноември 1981 г. — „Изменения на наказателната система“:

Член 12

„Разпоредбите на настоящата глава се спазват, доколкото са приложими и освен ако не е предвидено друго, за всички нарушения, за които е предвидено административно наказание заплащане на парична сума дори когато това наказание не е предвидено като алтернативно на наказателна санкция. [...]

Член 14

„За нарушението, когато е възможно, трябва да бъдат уведомени както нарушителя, така и лицето, което е солидарно задължено да заплати дължимата за него сума.

Ако незабавното уведомяване не е извършено за всички или за някои от лицата, посочени в предходната алинея, подробностите за нарушението трябва да бъдат съобщени на заинтересованите страни, пребиваващи на национална територия, в срок от деветдесет дни, а за пребиваващите в чужбина в срок от триста и шестдесет дни от установяването.

(...)

Задължението за плащане на дължимата за нарушението сума отпада за лицето, което не е било уведомено в определения срок“.

Член 28

„Правото на събиране на дължимите суми за нарушенията, посочени в настоящия закон, се погасява с петгодишна давност, считано от датата на извършване на нарушението.

Прекъсването на давността се урежда от разпоредбите на гражданския кодекс“.

Решение на Агст № 25411 от 1 април 2015 г. — „Правила относно процедурите за разследване в областта на защитата на потребителите“:

Член 6

„1. Лицето, което отговаря за процедурата, след оценка на наличните елементи, както и на станалите му известни с подаването на сигнала съгласно член 4, започва разследване с цел установяване на наличие на подвеждаща реклама или неправомерни съпоставки, посочени в законодателния декрет относно подвеждащата реклама, или на нелоялни търговски практики, посочени в Кодекса на потребителите. Разследването започва в 180-дневен срок от получаване на сигнала, като този срок се прекъсва в случай на отправено искане за информация до нейното получаване.

2. Лицето, което отговаря за процедурата, уведомява страните за започването на разследването и информира другите заинтересовани страни, които са подали сигнала съгласно член 4 [...]“.

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 Trenitalia (наричано по-нататък „жалбоподателят“) е публично дружество, изцяло притежавано от италианските държавни железници (чийто капитал от своя страна е изцяло собственост на Министерството на икономиката и

финансите). През 2017 г. Agcm установява наличието на нелоялна търговска практика в ущърб на потребителите, която се прилага от жалбоподателя — водещо дружество за управление на пътнически железопътен транспорт, опериращо в Италия. По-специално, системата за търсене за закупуване на билети за влак в интернет и на автоматите за продажба на билети не указва на потребителите решенията за пътуване с регионални влакове, като показва главно пътуване с високоскоростни влакове (по-скъпи).

- 2 Всъщност още от 2011 г. Agcm получава различни сигнали в този смисъл от страна на потребители. В резултат на тези сигнали на 21 октомври 2016 г. Agcm завежда в преписката по производството електронен носител, съдържащ всички симулации, извършени между края на август и края на септември 2016 г. от негови служители при закупуване на билети онлайн на уебсайта на Trenitalia. На 15 ноември 2016 г. Agcm уведомява жалбоподателя за започването на процедурата. Същия ден се извършва проверка в седалището на дружеството, която завършва с представяне на документи. Консултантите на жалбоподателя са имали възможност за достъп до преписката по предварителното разследване няколко пъти, както и за представяне на писмени становища. Освен това жалбоподателят е изслушан във връзка с процедурата.
- 3 След продължително разследване, на 19 юли 2017 г. Agcm налага санкционна мярка на жалбоподателя, като разпорежда значителна имуществена санкция (5 000 000 EUR). Според Agcm незаконната практика е започнала през 2012 г., т.е. по време на цялостното въвеждане на компютризираната система за търсене за закупуване на железопътни билети, и е продължила и през 2017 г., когато е приета санкционната мярка.
- 4 Жалбоподателят оспорва този акт, като иска отмяната му с мотива, че Agcm е просрочил започването на процедурата по установяване на нарушението, т.е. след изтичане на 90-дневния срок, предвиден в член 14 от Закон № 689/1981.

Основни доводи на страните в главното производство

- 5 Според жалбоподателя фазата на предварителното разследване, т.е. фазата, предшестваща уведомлението за започване на процедурата, по време на която без изслушване Agcm събира първите косвени доказателства, за да провери действителното съществуване на неправомерното действие, е продължила повече от четири години, през които Agcm не е предприел никакви действия за проверка на получените сигнали. Освен това завеждането, извършено през октомври 2016 г., показва относителната липса на сложност на разследванията, които трябва да се извършат, което се явява в подкрепа на тезата за неправомерно бездействие на Agcm и следователно за нарушение на член 14 от Закон № 689/1981.

- 6 Според жалбоподателя поведението на Agcm също така явно противоречи на член 6 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи („ЕКПЧ“) и на член 41 от Хартата на основните права на Европейския съюз („Хартата“), тъй като нарушава правото на защита и оправданите правни очаквания на обвиняемата страна, която не може да бъде подложена на санкционна процедура, при положение че сигнала за нарушението датира от преди повече от деветдесет дни.
- 7 Agcm, от друга страна, счита, че деветдесет дневният давностен срок не е приложим към производствата за защита на потребителите. Единственото предвидено задължение би било всъщност да се започне предварителното разследване в рамките на подходящ разумен срок от момента, в който е получена информация за неправомерните действия. В настоящия случай това е спазено, като се има предвид спорадичността на сигналите относно разследваните факти, налагаща внимателна оценка, чрез която да се установи, че не се касае за инцидентно нарушение, а за забранена практика. Освен това последното действие по предварителното разследване е извършено на 21 октомври 2016 г., т.е. след по-малко от 90 дни от започването на процедурата.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 8 Запитващата юрисдикция отбелязва, че въз основа на неотдавнашната и вече утвърдена съдебна практика 90-дневният срок, предвиден в член 14 от Закон № 689/1981, се счита за приложим към започването на процедурата по предварително разследване на Agcm. Това тълкуване, което в по-голяма степен защитава извършителите на неправомерни действия в ущърб на потребителите, се основава на паранаказателната квалификация на санкциите, налагани от Agcm. От тази квалификация произтича задължението за спазване на принципите, заложиени в член 6 от ЕКПЧ и член 41 от Хартата, които изискват нарушението да бъде оспорено своевременно („незабавно“, според формулировката на ЕКПЧ), за да се осигури равенство на страните и да се предотврати възможността изтеклото време да се окаже в ущърб на обвиняемия.
- 9 От това следва, че след приключване на фазата на предварителното разследване Agcm е длъжен да оспори нарушението в срок от деветдесет дни, като уведоми за решението за започване на разследването. Деветдесетте дни не започват да текат непременно от първия сигнал за неправомерното действие, а по-скоро от приключването на проверката, проведена във фазата на предварителното разследване, т.е. от приключването на събирането на фактическите данни, необходими за оспорване на неправомерното действие. Приключването на проверката подлежи на преценка от страна на административния съд (който преценява законосъобразността на актовете, включително санкциите, на Agcm) и който може да провери дали към

определена дата е било възможно оспорването да бъде обосновано формулирано.

- 10 Запитващата юрисдикция обаче отбелязва, че ако член 14 от Закон № 689/1981 се прилага механично, евентуалното пропускане на срока за оспорване, дори само с един ден, води до отмяна на акта на Agcm в съда, като по този начин по същество се обезсмисля неговата работа. Освен това, по силата на принципа *ne bis in idem* (приложим съгласно член 50 от Хартата), не е възможно впоследствие да се започне ново разследване за същата практика, дори в случай на трайно нарушение, т.е. в случаите, в които дружеството никога не е преустановявало нелоялната търговска практика.
- 11 Също така запитващата юрисдикция припомня, че член 27 от Кодекса за защита на потребителите въвежда член 11 от Директива 2005/29, който задължава държавите членки да осигурят наличието на „достатъчни и резултатни средства за борба срещу нелоялни търговски практики“. Никъде в директивата обаче не е предвиден срок за започване на разследването, нито е посочен такъв в другите разпоредби относно защитата на потребителите.
- 12 Запитващата юрисдикция също така подчертава сложността на работата на Agcm, който трябва да извърши значителна поредица от проверки още във фазата на предварителното разследване, за да може правилно да формулира оспорването. Според запитващата юрисдикция съществува очевиден паралелизъм между санкциите, налагани от Agcm по отношение на защитата на потребителите, и тези по отношение на нарушенията на антитръстовото законодателство. В това отношение отбелязва, че Европейската комисия е задължена да приключи процедурата (разбирана като същинската фаза на досъдебното производство и разследването) в *разумен срок* (Решение от 15 октомври 2002 г. по дело C-254/99, ECLI:EU:C:2002:582). Според запитващата юрисдикция този принцип трябва да се прилага по аналогия в областта на защитата на потребителите, тъй като хармонизирането в областта на нелоялните търговски практики има за цел „пряко [да] защитава икономическите интереси на потребителите [както и] непряко [да] защитава [...] техните конкуренти, [като] гарантира лоялната конкуренция“ на пазара (съображение 8 от преамбюла на Директива 2005/29/ЕО).
- 13 Поради това, като се има предвид, че процедурите за разследване на Agcm представляват обективни трудности, изглежда ясно, че стриктното налагане на срок може да попречи на дейността за защита на потребителите, с риск да навреди на правилното прилагане на националното право и правото на Европейския съюз в тази област.
- 14 Освен това стриктното прилагане на член 14 от Закон № 689/1981 би могло да засегне и автономията на Agcm. Всъщност налагането на 90-дневен срок на практика се превръща в задължение за започване на разследвания само по

хронологичен критерий, като по този начин се ограничава свободата на преценка на Agcm. Също така това би принудило Agcm да води паралелно множество процедури, които поради големия си брой биха могли да застрашат успешния резултат от разследванията, оставяйки де факто ненаказани някои нелоялни практики.

- 15 По отношение на правото на защита на дружеството, запитващата юрисдикция отбелязва най-напред, че паранаказателният характер на наложените от Agcm санкции (въз основа на принципите, установени в практиката на Европейския съд по правата на човека, така наречените критерии „Engel“), определя като логична последица спазването на гаранциите, включително процесуалните, предвидени в член 6 от ЕКПЧ и член 41 от Хартата. По-специално, те включват задължението на публичния орган да приключи производството бързо, като задейства възможно най-скоро състезателния процес с лицето, което ще бъде санкционирано, за да му даде възможност за адекватна защита. Запитващата юрисдикция обаче отбелязва, че настоящото тълкуване и прилагане на член 14 от Закон № 689/1981 отива по-далеч, като създава реална и абсолютна презумпция за нарушаване на правото на защита на търговеца, свързано с изтичането на давностния срок, без да е необходимо да се доказва действителната вреда, претърпяна от късното започване на процедурата по разследване.
- 16 Същевременно запитващата юрисдикция отбелязва, че на практика закъснялото оспорване на неправомерното действие не накърнява непременно правото на защита на дружествата: всъщност, с изключение на конкретни случаи, в които е доказано, че е невъзможно да се представят доказателства пред Agcm, следва да се отбележи, че по време на цялата фаза на предварително разследване дружествата могат дори да извлекат конкурентно предимство от извършването на неправомерното действие.
- 17 Запитващата юрисдикция отбелязва също така, че именно наказателният характер в широкия смисъл на думата на санкцията обосновава съществуването на тайна фаза, т.е. без състезателен характер, по време на която Agcm трябва да събере всички елементи, необходими за формулирането на оспорването: в действителност ограничаването на фазата на предварителното разследване до кратки проверки води до необосновано ограничаване на работата на Agcm, който може да не успее да възстанови правилно и напълно неправомерното действие. Освен това твърде ранното започване на производството увеличава риска Agcm да не се сдобие със съответните доказателства.
- 18 По отношение на защитата на оправданите правни очаквания, запитващата юрисдикция отбелязва, че тъй като моментът, от който се изчислява давностният срок, не е фиксиран, а зависи от условни фактори във връзка с конкретния случай, като например наличието или липсата на изчерпателност на сигнала, той изглежда не гарантира в достатъчна степен оправданите правни очаквания на наказаните лица. Освен това често се изтъква, че

бездействието на Agcm би довело до накърняване на обществените интереси, така че срокът ще бъде определен и с цел да се настоява за бързи репресивни действия, като по този начин се предотврати консолидирането на очакванията на дружеството. Прилагането на давностен срок за образуване на следствено производство по отношение на неправомерни действия, които са в ход, обаче изглежда противоречиво и нелогично, тъй като предполага практическа невъзможност за Agcm да възпрепятства неправомерни действия, които продължават да накърняват обществения интерес.

- 19 Накрая, във връзка с изискването за правна сигурност запитващата юрисдикция отбелязва, че италианската правна система вече предвижда, именно за да се избегне възникването на спорове след прекалено дълъг период от време, и друг давностен срок от пет години, считано от преустановяването на неправомерните действия (член 28 от Закон № 689/1981).

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ