Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (девети състав)

20 септември 2018 година*

„Обжалване — Конкуренция — Отхвърляне на жалба от Европейската комисия — Липса на интерес за Европейския съюз“

По дело C-373/17 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 20 юни 2017 г.,

Agria Polska sp. z o.o., установено в Сосновец (Полша),

Agria Chemicals Poland sp. z o.o., установено в Сосновец,

Star Agro Analyse und Handels GmbH, установено в Алерхайлиген бай Вилдон (Австрия),

Agria Beteiligungsgesellschaft mbH, установено в Алерхайлиген бай Вилдон,

за които се явяват P. Graczyk, adwokat, и W. Rocławski, radca prawny,

жалбоподатели,

като другата страна в производството е:

Европейска комисия, за която се явяват J. Szczodrowski и A. Dawes, в качеството на представители,

ответник в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (девети състав),

състоящ се от: C. Vajda, председател на състава, K. Jürimäe (докладчик) и C. Lycourgos, съдии,

генерален адвокат: N. Wahl,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

* Език на производството: полски.

Решение

1 С жалбата си Agria Polska sp. z o.o., Agria Chemicals Poland sp. z o.o., Star Agro Analyse und Handels GmbH (наричано по-нататък „Star Agro“) и Agria Beteiligungsgesellschaft mbH искат отмяна на решението на Общия съд на Европейския съюз от 16 май 2017 г., Agria Polska и др./Комисия (T-480/15, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“, EU:T:2017:339), с което посоченият съд отхвърля жалбата им за отмяна на решение C(2015) 4284 окончателен на Комисията от 19 юни 2015 г. [дело AT.39864 — BASF (по-рано AGRIA и др./BASF и др.)], с което е отхвърлена жалбата им до Комисията, в която твърдят, че по същество тринадесет предприятия — производители и дистрибутори на продукти за растителна защита, са извършили с помощта или посредничеството на четири професионални организации и една адвокатска кантора нарушения на член 101 ДФЕС и/или член 102 ДФЕС (наричано по-нататък „спорното решение“).

Правна уредба

2 Съгласно член 7 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове [101 ДФЕС] и [102 ДФЕС] (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167):

„1. Когато Комисията, действайки по внесена жалба или по собствена инициатива, установи, че е налице нарушение на член [101] или [102 ДФЕС], тя може чрез решение да задължи съответните предприятия и сдружението на предприятия да прекратят нарушението. За тази цел тя може да им наложи всякакви поведенчески или структурни принудителни мерки, които са съразмерни на извършеното нарушение и са необходими за действителното прекратяване на нарушението. Структурни мерки могат да се налагат само когато няма поведенческа мярка, която да е равностойна по своя ефект, или когато такава равностойна по своя ефект поведенческа мярка би била в по-голяма тежест на съответното предприятие, отколкото структурната мярка. В случай че Комисията има законен интерес да направи това, тя може също така да установи, че в миналото е извършено нарушение.

2. Онези, които имат право да внесат жалба за целите на параграф 1, са физическите и юридическите лица, които могат да покажат правен интерес от това, както и държави членки“.

3 Член 7 от Регламент (ЕО) № 773/2004 на Комисията от 7 април 2004 година относно водените от Комисията производства съгласно членове [101 ДФЕС] и [102 ДФЕС] (ОВ L 123, 2004 г., стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 242) е озаглавен „Отхвърляне на жалби“ и предвижда в параграфи 1 и 2 следното:

„1. Когато въз основа на информацията, с която разполага, Комисията счита, че не са налице достатъчно основания за предприемане на действия по жалбата, тя информира жалбоподателя за мотивите си и определя срок, в който жалбоподателят може писмено да изрази становището си. Комисията не е длъжна да взема под внимание евентуално писмено изложение, което е получено след изтичането на този срок.

2. Ако жалбоподателят изрази становището си в определения от Комисията срок, но неговите писмени изложения не водят до различна оценка на жалбата, Комисията отхвърля жалбата с решение“.

Обстоятелствата, предхождащи спора, и спорното решение

4 Обстоятелствата, предхождащи спора, и основните фактически и правни съображения в спорното решение, така както следват от точки 1—19 от обжалваното съдебно решение, могат да бъдат обобщени по следния начин за целите на настоящото дело.

5 На 1 юли 2010 г. Agria Polska подава до Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów (Служба за защита на конкуренцията и на потребителите, Полша) (наричана по-нататък „UOKiK“) жалба (наричана по-нататък „националната жалба“) относно нарушение на Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów (Закон за защита на конкуренцията и на потребителите) от 16 февруари 2007 г. (Dz. U. № 50, позиция 331), извършено от тринадесет предприятия — производители или дистрибутори на продукти за растителна защита, с помощта или посредничеството на четири професионални организации, установени съответно в Белгия, Германия и Полша, както и на една адвокатска кантора.

6 С писмо от 10 август 2010 г. председателят на UOKiK уведомява Agria Polska, че доколкото се отнасят до 2005 г. и 2006 г., посочените в националната жалба практики вече не могат да бъдат обект на разследване от тази служба. Съгласно член 93 от Закона за защита на конкуренцията и на потребителите производство относно ограничаващи конкуренцията практики не можело да бъде образувано след изтичането на една година от края на годината, през която е приключило съответното нарушение.

7 На 30 август 2010 г. Agria Polska отново иска от UOKiK да бъде образувано производство по разследване, като посочва, че националната жалба се отнася и до нарушаването на разпоредби на правото на Европейския съюз в областта на конкуренцията.

8 В писмо от 22 ноември 2010 г. председателят на UOKiK потвърждава становището си, като уточнява, че предвиденият в полското право едногодишен давностен срок е приложим дори когато поисканото разследване се отнася до нарушение на разпоредби на правото на Съюза в областта на конкуренцията.

9 На 30 ноември 2010 г. Agria Polska, Agria Chemicals Poland, Star Agro, Agria Beteiligungsgesellschaft и Agro Nova Polska sp. z o.o. подават жалба до Европейската комисия на основание член 7 от Регламент № 1/2003 (наричана по-нататък „жалбата до Комисията“). Тази жалба е насочена срещу същите субекти както националната жалба. Agro Trade Handelsgesellschaft mbH и Cera Chem Sàrl, дружества съответно по германското и люксембургското право, се присъединяват към жалбата до Комисията (наричани по-нататък заедно с Agria Polska, Agria Chemicals Poland, Star Agro, Agria Beteiligungsgesellschaft и Agro Nova Polska „жалбоподателите пред Комисията“).

10 Жалбата до Комисията се отнася до нарушение на член 101 ДФЕС. В нея се споменава и нарушение на член 102 ДФЕС от RWA Raiffeisen Ware Austria AG, един от субектите, посочени в националната жалба.

11 Жалбоподателите пред Комисията упрекват посочените в жалбата до нея субекти в извършване на практики, осъществявани основно под формата на споразумение и/или съгласувани практики. Тези практики се състояли в координирано подаване до австрийските и полските административни и наказателноправни органи на злонамерени сигнали, поставящи под съмнение законосъобразността на търговската дейност на жалбоподателите пред Комисията от гледна точка на изискванията, предвидени в приложимата към продуктите за растителна защита правна уредба, и от гледна точка на условията за извършване на паралелна търговия с такива продукти, включително в данъчно отношение.

12 Въз основа на неверни, непълни или дори лъжливи изявления на посочените субекти жалбоподателите пред Комисията без основание били — с цел да бъдат отстранени от пазара — подложени на многобройни административни проверки от страна на тези органи.

13 Тези производства довели до налагането на глоби на жалбоподателите пред Комисията и до постановяването на мерки за забрана на продажбата на продукти за растителна защита, като последицата от това била значителна и трудно обратима загуба на пазарни дялове.

14 Някои от наложените на жалбоподателите пред Комисията административни и наказателни санкции били отменени или намалени от компетентните национални съдилища, което доказвало злонамерения и лъжлив характер на изявленията на посочените в жалбата до Комисията субекти, които жалбоподателите пред Комисията квалифицират като „злонамерени производства“ по смисъла на съдебната практика, произтичаща от решение от 17 юли 1998 г., ITT Promedia/Комисия (T-111/96, EU:T:1998:183).

15 На 27 март 2012 г. Комисията изпраща неповерителен и консолидиран вариант на тази жалба на посочените в нея субекти, които представят своите становища в периода април—юни 2012 г.

16 В съответните си становища тези субекти оспорват съдържащото се в нея изложение на фактите и твърдят основно че различните действия, предприети от някои от тях пред националните административни и съдебни органи, са легитимни, по-специално поради засягането на техните права на интелектуална или индустриална собственост и за да се предотврати увреждане на репутацията им. Те обясняват също, че техните действия не са били координирани и че предприемането на тези действия на близки дати се дължи основно на факта, че по едно и също време са пострадали от незаконосъобразните дейности на паралелните вносители. Както контактите, които в този контекст са осъществили някои от предприятията — производители и/или дистрибутори на продукти за растителна защита, помежду си или с професионалните организации или националните административни органи, така и тяхното участие в проверките били напълно оправдани. Поради това тези легитимни контакти не можели да докажат наличието на картел по смисъла на член 101 ДФЕС.

17 С писмо от 8 декември 2014 г. Комисията уведомява подали жалбата до нея лица, че възнамерява да отхвърли същата най-вече поради липсата на достатъчен интерес за Съюза да се продължи разглеждането ѝ на основание член 101 ДФЕС или 102 ДФЕС.

18 В подкрепа на предварителния си анализ Комисията обяснява, на първо място, че вероятността да се установи наличието на нарушение на член 101 ДФЕС и/или член 102 ДФЕС е ограничена поради липсата на достатъчно доказателства в подкрепа на подадената до нея жалба и поради трудността в настоящия случай да се установи съществуването на господстващо положение на RWA Raiffeisen Ware Austria или на колективно господстващо положение и след това да се докаже злоупотреба с такова положение. В това отношение според Комисията съдебната практика, произтичаща от решения от 17 юли 1998 г., ITT Promedia/Комисия (T-111/96, EU:T:1998:183), и от 1 юли 2010 г., AstraZeneca/Комисия (T-321/05, EU:T:2010:266), не следва да се прилага към случаи, в които предприятията уведомяват националните органи за предполагаеми незаконосъобразни прояви или действия на други предприятия или оказват натиск за провеждане на административни или административнонаказателни производства срещу последните. На второ място, Комисията счита, че необходимите за целите на исканото разследване ресурси вероятно са щели да бъдат непропорционални предвид малката вероятност да се установи наличието на нарушение. На трето място, Комисията смята, че на този етап националните административни и съдебни органи е възможно да са в по-добра позиция, за да разгледат повдигнатите в жалбата проблеми.

19 В представено на 8 януари 2015 г. становище представителят на Agro Trade Handelsgesellschaft и на Cera Chem по същество уведомява Комисията, че тези дружества са оттеглили жалбата си до нея. Той обяснява също че Agria Polska, Agria Chemicals Poland, Star Agro и Agria Beteiligungsgesellschaft оспорват обявеното прекратяване на производството по жалбата, по-специално с уточнението, че това значително намалява възможностите им да получат обезщетение от националните съдилища за нарушенията на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС.

20 Със спорното решение Комисията отхвърля подадената до нея жалба, като по същество повтаря съображенията от предварителния анализ, изложени в писмото от 8 декември 2014 г., и набляга на факта, че разполага с ограничени ресурси и че в случая задълбоченото разследване, което трябвало да бъде проведено евентуално относно дейности, извършвани в седемгодишен период от осемнадесет субекти, установени в четири държави членки, би било твърде сложно и времеемко, а вероятността да се установи нарушение — ограничена, което подкрепяло решението да не се започва разследване.

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

21 На 19 август 2015 г. Agria Polska, Agria Chemicals Poland, Star Agro и Agria Beteiligungsgesellschaft подават в секретариата на Общия съд жалба за отмяна на спорното решение.

22 В подкрепа на жалбата си те посочват две основания за отмяна, първото от които е свързано с нарушение на правото на ефективна съдебна защита, закрепено в член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“), а второто — с нарушение на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС.

23 С обжалваното съдебно решение Общият съд отхвърля твърденията по всяко от тези основания и съответно жалбата в нейната цялост.

Производство пред Съда и искания на страните в това производство

24 На 20 юни 2017 г. Agria Polska, Agria Chemicals Poland, Star Agro и Agria Beteiligungsgesellschaft подават в секретариата на Съда настоящата жалба.

25 С молба, подадена в секретариата на Съда на 12 декември 2017 г., Star Agro уведомява Съда, че оттегля жалбата си.

26 С изявление, подадено в секретариата на Съда на 21 декември 2017 г., Комисията посочва пред Съда, че няма възражения срещу това оттегляне.

27 С жалбата си Agria Polska, Agria Chemicals Poland и Agria Beteiligungsgesellschaft (наричани по-нататък „жалбоподателите“) искат от Съда:

– да отмени обжалваното съдебно решение,

– да се произнесе окончателно по делото и да отмени спорното решение, и

– да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

28 Комисията иска от Съда:

– да отхвърли жалбата и

– да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

По жалбата

По допустимостта

29 Комисията преди всичко поддържа, че твърденията на жалбоподателите по изтъкнатите от тях основания за обжалване са недопустими. Тя подчертава, че ѝ е било доста трудно да разбере тези твърдения, като все пак оставя на преценката на Съда въпроса за допустимостта на жалбата в нейната цялост.

30 Жалбоподателите възразяват, че жалбата им в нейната цялост и твърденията по всяко от основанията за обжалване са допустими.

31 Съгласно член 256, параграф 1, втора алинея ДФЕС и член 58, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз обжалването се ограничава само до правни въпроси и трябва да се основава на липса на компетентност на Общия съд, на нарушение на процесуалните правила в производството пред него, което накърнява интересите на жалбоподателя, или на нарушение на правото на Съюза от страна на Общия съд.

32 Поради това единствено Общият съд е компетентен да установява фактите, освен в случаите, когато неточността на фактическите му констатации следва от представените пред него материали по делото, и да преценява приетите доказателства. Установяването на тези факти и преценката на тези доказателства следователно не представляват — освен в случай на тяхно изопачаване — правен въпрос, подлежащ като такъв на контрол от страна на Съда (определение от 25 март 2009 г., Scippacercola и Terezakis/Комисия, C-159/08 P, непубликувано, EU:C:2009:188, т. 33 и цитираната съдебна практика).

33 Освен това съгласно член 169, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда с изтъкнатите правни основания и доводи следва ясно да се указват оспорените части от мотивите на съдебния акт на Общия съд. Така съгласно постоянната съдебна практика жалбата трябва точно да посочва пороците на решението, чиято отмяна се иска, както и правните доводи, с които конкретно се подкрепя това искане, като в противен случай жалбата или твърденията по съответното основание са недопустими (решения от 23 април 2009 г., AEPI/Комисия, C-425/07 P, EU:C:2009:253, т. 25, от 19 септември 2013 г., EFIM/Комисия, C-56/12 P, непубликувано, EU:C:2013:575, т. 21 и от 6 юни 2018 г., Arcoa Parking Holdings/EUIPO, C-32/17 P, непубликувано, EU:C:2018:396, т. 38).

34 В случая следва да се отбележи, че жалбата действително не е изготвена с желаната яснота и че съдържа твърдения, които са формулирани общо и без конкретна обосновка, както и такива, с които се оспорват фактически изводи.

35 Въпреки тези недостатъци обаче от жалбата личи, що се отнася до редица доводи, кои части от обжалваното съдебно решение се оспорват и каква е правната обосновка на изложените твърдения.

36 Доколкото Комисията твърди, че жалбоподателите само повтарят изложените пред Общия съд доводи, следва, при съобразяване със съображенията в предходната точка, да се отбележи, че с тях се оспорва по същество начинът, по който Общият съд е тълкувал или приложил правото на Съюза. При това положение разгледаните в първоинстанционното производство правни въпроси могат отново да бъдат отново обсъдени в рамките на настоящото производство по обжалване. Всъщност, ако жалбоподателят не би могъл да основе жалбата си на вече изложени пред

Общия съд основания и доводи, производството по обжалване отчасти би се обезсмислило (вж. в този смисъл определение от 25 март 2009 г., Scippacercola и Terezakis/Комисия, C-159/08 P, непубликувано, EU:C:2009:188, т. 36 и цитираната съдебна практика, както и решение от 25 март 2009 г., AEPI/Комисия, C-425/07 P, EU:C:2009:253, т. 24).

37 Следователно не може да се приеме, че жалбата е недопустима в нейната цялост. Поради това допустимостта на твърденията по основанията за обжалване и на доводите на жалбоподателите ще бъде преценена при конкретното им разглеждане.

По същество

38 Жалбоподателите посочват три основания за обжалване. Първото основание за обжалване е, че Общият съд е нарушил членове 101 ДФЕС и/или 102 ДФЕС, тълкувани във връзка с член 7, параграфи 1 и 2 от Регламент № 1/2003 и с член 7, параграф 2 от Регламент № 773/2004. Второто основание за обжалване е, че Общият съд е лишил от полезно действие членове 101 ДФЕС и/или 102 ДФЕС, тълкувани във връзка с член 17, параграф 1 ДЕС и с член 105 ДФЕС. Третото основание за обжалване е, че Общият съд е нарушил принципа на ефективна съдебна защита, правото на ефективни правни средства за защита пред съд и принципа на добра администрация.

По първото основание за обжалване

– Доводи на страните

39 С първото основание за обжалване жалбоподателите оспорват извода на Общия съд, че Комисията не е допуснала явна грешка в преценката на обстоятелствата, имащи значението за решението дали да се започне разследване.

40 На първо място, те оспорват точки 46 и 47 от обжалваното съдебно решение.

41 Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като в точка 46 от това решение се основал на обясненията, предоставени от някои от посочените в жалбата до Комисията предприятия, за да обоснове едновременност на действията им по отношение на жалбоподателите. Всъщност било очевидно, че тези предприятия, за да защитят своя интерес от това жалбата до Комисията да бъде отхвърлена, са дали обяснения, които да оспорят твърдението за нарушение на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС. Общият съд трябвало да прецени тези обяснения от гледна точка на доказателствата, представени от жалбоподателите.

42 Съображенията, изложени в точка 47 от обжалваното съдебно решение във връзка с евентуално антиконкурентната цел на мерките, предприети от упоменатите в жалбата до Комисията предприятия, по никакъв начин не съответствали на фактите, посочени от жалбоподателите. Не можело да се твърди, както е посочено в точка 44 от това решение, че чрез тези мерки въпросните предприятия са упражнили правото си да действат адекватно на установеното или очакваното поведение на своите конкуренти. В това отношение Общият съд не обърнал подобаващо внимание на обстоятелството, че в по-голямата си част оплакванията на тези предприятия са били несъстоятелни и че решенията, приети въз основа на извършените по тяхно искане проверки, са били отменени. Освен това в първоинстанционната си жалба жалбоподателите доказали очевидно антиконкурентната цел на практиките, предмет на жалбата до Комисията.

43 На второ място, жалбоподателите възразяват срещу начина, по който в точки 67—73 от обжалваното съдебно решение Общият съд е тълкувал и приложил съдебната практика, изведена от решения от 17 юли 1998 г., ITT Promedia/Комисия (T-111/96, EU:T:1998:183), и от 1 юли 2010 г., AstraZeneca/Комисия (T-321/05, EU:T:2010:266). Тази съдебна практика относно член 102 ДФЕС била релевантна и в контекста на член 101 ДФЕС.

44 От една страна, жалбоподателите твърдят, че в случая са изпълнени условията, посочени в решение от 17 юли 1998 г., ITT Promedia/Комисия (T-111/96, EU:T:1998:183). Всъщност тъй като съдържали неточна или подвеждаща информация, сигналите не можело да се считат за добросъвестно предприета мярка. Общият съд не взел предвид в достатъчна степен обстоятелствата по конкретния случай, доколкото тези сигнали освен това не са били подадени до надлежните органи.

45 От друга страна, жалбоподателите поддържат, че правната квалификация на действията, в които са упрекнати посочените в жалбата до Комисията предприятия, не може да зависи от свободата на преценка, с която разполагат националните органи поради естеството на действията на тези предприятия и проявеното от последните постоянство в това отношение. В този контекст те възразяват срещу посоченото в точки 49, 50, 70 и 71 от обжалваното съдебно решение и твърдят, че Общият съд не е взел предвид в достатъчна степен фактите по делото и че след тези сигнали полските власти, както и австрийската полиция и прокуратура са били длъжни съответно да проведат разследване и да образуват производство.

46 На трето място, жалбоподателите подчертават трансграничното измерение на твърдените нарушения, даващо основание на Комисията да започне разследване, противно на възприетото от Общия съд в точки 63 и 64 от обжалваното съдебно решение. Всъщност тези нарушения обхващали територията на най-малко четири държави членки, а не само на две държави членки, както погрешно приел Общият съд.

47 Освен това, обратно на това, което следвало от точка 62 от обжалваното съдебно решение, подаването на жалба до национален орган за защита на конкуренцията не можело, съгласно практиката на Общия съд, да се разглежда като аргумент в полза на изключителната компетентност на този орган. Системата на Регламент № 1/2003 не давала основание да се заключи, че евентуалната компетентност на такъв национален орган може да представлява пречка за Комисията да започне процедура, още повече когато националното производство не е било образувано по процесуални причини. В случая обаче тежестта на твърдените нарушения и техният мащаб и дълготрайност, изтъкнати от жалбоподателите в жалбата им до Комисията, нямало как да не окажат влияние при преценката на интереса на Съюза, както следвало от решение от 23 април 2009 г., AEPI/Комисия (C-425/07 P, EU:C:2009:253, т. 53).

48 На четвърто място, жалбоподателите считат, че в точки 56 и 57 от обжалваното съдебно решение Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като неправилно е приел, че нито обхватът на искането разследване, нито мащабът на действията, обхващащи няколко държави членки, дават основание на Комисията да започне разследване. Според жалбоподателите фактът, че такова разследване изисква значителни ресурси, показва, обратно, че именно Комисията е най-подходящият орган, който да преследва извършителите на въпросните нарушения. Допълнителен и още по-силен аргумент в това отношение била недостатъчността на „private enforcement“.

49 Към писмената си реплика жалбоподателите прилагат два документа, съдържащи списък на посочените в жалбата до Комисията субекти и описание на дейностите, извършвани от последните в няколко държави членки.

50 Комисията смята, че твърденията по първото основание за обжалване трябва да бъдат отхвърлени главно като недопустими и отчасти като неотносими. Освен това тя счита, че документите, приложени към писмената реплика, не бива да бъдат приемани като доказателства.

– *Съображения на Съда*

51 С първото си основание за обжалване жалбоподателите оспорват по същество извода на Общия съд, че Комисията правилно е преценила въпроса дали по-нататъшното разглеждане на случая е в интерес на Съюза.

52 В самото начало следва да се отбележи, че доводите, с които жалбоподателите оспорват фактическите изводи на Общия съд, са недопустими съгласно съдебната практика, цитирана в точка 32 от настоящото решение, тъй като жалбоподателите не твърдят изопачаване на преценените от Общия съд факти и доказателства. Такъв е случаят с доводите, с които се оспорва направената в точка 47 от обжалваното съдебно решение преценка на целта на мерките, предприети от страна на посочените в жалбата до Комисията субекти. Недопустими са и доводите относно обхвата на правото на преценка на националните административни и съдебни органи, относно некомпетентността им и относно факта, че при проверките първоначално не се установяват никакви нередности. Накрая, доводите, с които се оспорва направената в точки 59 и 64 от обжалваното съдебно решение преценка на географския обхват на твърдяното нарушение, са недопустими. При това положение не е необходимо и произнасяне по допустимостта на документите, които жалбоподателите прилагат към писмената реплика, за да илюстрират обхвата, в частност териториалния, на поведението, в което са упрекнати посочените в жалбата до Комисията субекти.

53 На първо място, що се отнася до вероятността да се установи нарушение на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС, следва да се отбележи, че както впрочем изтъкват жалбоподателите, Общият съд посочва в точка 45 от обжалваното съдебно решение, че данните в жалбата до Комисията съдържат достатъчно улики за евентуална координация между посочените в тази жалба субекти. Въпреки това в точки 46 и 47 от решението си Общият съд установява, от една страна, че Комисията не е допуснала явна грешка в преценката, като е приела, че обясненията, дадени от някои от тези субекти, могат да обосноват съвпадащите по време сигнали до националните органи, и отбелязва, от друга страна, че тези субекти може да са имали основание да информират компетентните национални органи за извършени от конкурентите им евентуални нарушения на действащите разпоредби.

54 От това следва, че Общият съд надлежно е взел предвид не само обясненията от страна на посочените в жалбата до Комисията субекти, но и обстоятелствата, изтъкнати от жалбоподателите.

55 В този контекст доводът на жалбоподателите, с който се оспорва точка 44 от обжалваното съдебно решение, се основава на неправилно тълкуване на тази точка. Всъщност в нея Общият съд само цитира практиката на Съда, без да я прилага към конкретните обстоятелства. Във всеки случай, доколкото жалбоподателите упрекват Общия съд, че не е взел предвид отмяната от националните съдилища на решенията, приети вследствие на сигналите, подадени от посочените в жалбата до Комисията субекти, достатъчно е да се отбележи, че в точка 51 от обжалваното съдебно решение Общият съд е взел предвид този факт.

56 На второ място, що се отнася до твърдението за неправилно прилагане в точки 67—73 от обжалваното съдебно решение на съдебната практика, изведена от решение от 17 юли 1998 г., ITT Promedia/Комисия (T-111/96, EU:T:1998:183), и от 1 юли 2010 г., AstraZeneca/Комисия (T-321/05, EU:T:2010:266), следва да се отбележи, че в точки 69—71 от обжалваното съдебно

решение Общият съд е приел, че в тези две решения под въпрос се поставя поведение, различно от това, което в случая се вменява на посочените в жалбата до Комисията субекти. Според Общия съд по делата, по които са постановени въпросните решения, административните и съдебните органи, сезирани от предприятия с господстващо положение, не са имали право на преценка дали е целесъобразно или не да уважат исканията на тези предприятия. За сметка на това, както е видно от точки 49 и 50 от обжалваното съдебно решение, към които препраща точка 71 от същото, в случая по настоящото дело сезираните органи разполагали с такова право на преценка.

57 Затова Общият съд не се е произнесъл по въпроса дали са изпълнени условията за прилагане на съдебната практика, изведена от посочените в предходната точка решения, които условия според жалбоподателите се свеждат, от една страна, до това съответните действия, например разглежданите в настоящия случай сигнали, да не са били извършени добросъвестно, а с цел тормоз на противната страна, и от друга страна, до това тези действия да са замислени като част от план за отстраняване на конкуренцията. Следователно доводът на жалбоподателите, че в случая тези условия са изпълнени, е ирелевантен.

58 Освен това, дори да се предположи, че целта на жалбоподателите е да упрекнат Общия съд в това, че е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че посочената съдебна практика е приложима само в случаите, когато сезираните административни и съдебни органи не разполагат с право на преценка, доводите им не са достатъчно обосновани от гледна точка на съдебната практика, припомнена в точка 33 от настоящото решение, и следователно са недопустими.

59 На трето място, що се отнася до доводите относно компетентността на Комисията с оглед на обхвата на твърдяното нарушение и сезирането на компетентен национален орган, следва да се констатира, от една страна, че доводът на жалбоподателите, с който те оспорват точка 62 от обжалваното съдебно решение, се основава на неправилно тълкуване на тази точка. Всъщност нито от посочената точка от това решение, нито от същото като цяло може да се направи извод, че според Общия съд подаването на жалба до национален орган за защита на конкуренцията и компетентността на този орган са пречка за Комисията да започне разследване.

60 От друга страна, вярно е, че както жалбоподателите изтъкват пред Съда, последният вече е приел, че когато оценява интереса на Съюза да се започне разследване, Комисията е длъжна във всеки конкретен случай да преценява тежестта на твърдените нарушения на конкуренцията и трайността на техните последствия и че това задължение предполага тя да отчита по-специално продължителността и обхвата на посочените нарушения, както и влиянието им върху състоянието на конкуренцията в Съюза (решение от 23 април 2009 г., AEPI/Комисия, C-425/07 P, EU:C:2009:253, т. 53 и цитираната съдебна практика).

61 Като се има предвид обаче, че оценката на интереса, който дадена жалба представлява за Съюза, зависи от обстоятелствата на конкретния случай, не следва да се ограничава броят на критериите за преценка, които Комисията може да използва, нито обратно — да ѝ бъде налагано да прилага само някои критерии (решения от 4 март 1999 г., Ufex и др./Комисия, C-119/97 P, EU:C:1999:116, т. 79 и от 17 май 2001 г., IECC/Комисия, C-449/98 P, EU:C:2001:275, т. 46). Предвид факта, че в област като тази на конкурентното право, правната и фактическата обстановка може значително да се различава при различните дела, възможно е да се прилагат критерии, които до съответния момент не са били разглеждани (решение от 4 март 1999 г., Ufex и др./Комисия, C-119/97 P, EU:C:1999:116, т. 80), или да се даде превес на един-единствен критерий за оценка на интереса на Съюза (решение от 17 май 2001 г., IECC/Комисия, C-449/98 P, EU:C:2001:275, т. 47).

62 Изложените в предходната точка правила не биха могли да бъдат поставени под въпрос от съдебната практика, цитирана от жалбоподателите и припомнена в точка 60 от настоящото решение, която трябва да се тълкува с оглед на особения контекст, в който е приета (вж. в този смисъл решение от 19 септември 2013 г., EFIM/Комисия, C-56/12 P, непубликувано, EU:C:2013:575, т. 86).

63 Жалбоподателите действително твърдят, че с основание са подали жалбата до Комисията и че твърдените нарушения обхващат период от седем години и имат трансгранично измерение, но не обясняват защо, предвид съответния контекст на делата, по които е постановена тази съдебна практика, и на настоящото дело, Общият съд да е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил довода им за интереса на Съюза с оглед на посочената съдебна практика. От това следва, че доводите, които те черпят от същата тази съдебна практика, трябва да бъдат отхвърлени като неоснователни.

64 На четвърто място, доводите на жалбоподателите, че в точки 56 и 57 от обжалваното съдебно решение Общият съд неправилно приел, че обхватът на разследването и мащабът на разглежданите действия не обосновават започването на процедура, трябва да се отхвърлят като неоснователни, тъй като противоречат на цитираната в точка 61 от настоящото решение съдебна практика.

65 Всъщност с тези доводи по същество се твърди, че щом като исканото разследване би обхванало територията на няколко държави членки и би изисквало значителни ресурси, Комисията била длъжна да започне разследване без да вземе предвид всички обстоятелства по случая, и по-специално малката вероятност да констатира нарушение на правилата на конкурентното право на Съюза. Следователно в разрез с посочената съдебна практика въпросните доводи въздигали териториалния обхват и разходите за разследването в решаващи критерии за установяване на интереса на Съюза от започването на разследване.

66 Поради това твърденията по първото основание за обжалване трябва да се отхвърлят отчасти като недопустими, отчасти като неотносими и отчасти като неоснователни.

По второто основание за обжалване

– Доводи на страните

67 С второто основание за обжалване жалбоподателите оспорват извода в точка 83 от обжалваното съдебно решение, че Комисията не е лишила от полезно действие членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС.

68 На първо място, те твърдят, че Общият съд не е отдал необходимото значение на ролята на Комисията да следи, по силата на член 17, параграф 1 ДЕС и член 105 ДФЕС, за прилагането на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС и да гарантира полезното им действие. Считат, че макар Комисията да разполага с право на преценка при разглеждането на жалбите, това право не е неограничено. По-специално, тази институция не можело да лишава членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС от полезното им действие, като отказва да започне разследване, когато жалбоподателите са ѝ представили факти и доказателства най-малкото за вероятността от нарушение на правото на Съюза на територията на няколко държави членки и са я уведомили за отказа на UOKiK да образува производство поради изтичането на давностния срок, отказ, срещу който те не разполагали с никакво средство за оспорване.

69 В този контекст била в противоречие с решение от 15 декември 2010 г., CEAHR/Комисия (T-427/08, EU:T:2010:517, т. 173), констатацията в точка 78 от обжалваното съдебно решение, че Комисията не била длъжна да проверява дали сезираният с аналогична жалба национален орган за защита на конкуренцията е разполагал с институционалните, финансовите и техническите средства, за да изпълнява възложената му с Регламент № 1/2003 задача.

70 В случая според жалбоподателите Общият съд не е трябвало да потвърждава отхвърлянето на жалбата до Комисията, тъй като въпросното нарушение е обхващало територията на няколко държави членки и жалбоподателите не са разполагали с ефективна защита пред националния орган за защита на конкуренцията. Още повече, че както Комисията признава в хода на съдебното заседание пред Общия съд, невъзможността за обжалване на отказа на UOKiK да започне производство можела да представлява нарушение на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС — нещо, което Общият съд пропуснал да вземе предвид.

71 На второ място, жалбоподателите упрекват Общия съд в допуснати в точка 79 и сл. от обжалваното съдебно решение грешки, отнасящи се до реалната невъзможност да получат ефективна защита пред националния орган за защита на конкуренцията и националните съдилища.

72 От една страна, предвид доказателствата, които са представили пред Общия съд, за жалбоподателите е непонятна констатацията в точка 79 от същото решение, че не са доказали липсата на намерение у UOKiK да преследва и санкционира ефикасно нарушенията на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС. Безспорно било, че UOKiK не е разгледала жалбата им по същество поради настъпила давност.

73 От друга страна, в точка 80 и сл. от решението си Общият съд се основал на теоретичната възможност за предявяване пред националните съдилища на иск за обезщетение за вреди, причинени вследствие на практики, които са в противоречие с членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС. Поради това не изследвал надлежно реалните възможности за жалбоподателите да предявят такъв иск. На практика обаче такъв иск бил невъзможен поради процесуални и институционални причини, доколкото механизмите, транспониращи в националното право 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 (ОВ L 349, 2014 г., стр. 1), били още в процес на изработване. Както Комисията, така и Общият съд отдавна били наясно с неефективността на „private enforcement“.

74 Жалбоподателите считат, че при това положение Общият съд не можел да потвърди решението на Комисията да откаже да започне разследване въпреки очевидното наличие на условията, свидетелстващи за необходимостта от прилагане на конкурентното право на Съюза.

75 От своя страна Комисията поддържа, че твърденията по второто основание за обжалване са едновременно недопустими и отчасти неотносими и неоснователни.

– Съображения на Съда

76 В точка 83 от обжалваното съдебно решение Общият съд по същество приема, че дори в контекст, в който националният орган за защита на конкуренцията, в случая UOKiK, е отхвърлил националната жалба с мотив, свързан с национална правна норма относно давността, и дори евентуалното разследване от страна на Комисията да е могло потенциално да облекчи доказателствената тежест на жалбоподателите при предявяване на искове пред националните съдилища, отказът на Комисията да започне разследване не е лишил от всякакво полезно действие членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС.

77 Във връзка с второто основание за обжалване жалбоподателите твърдят по същество, че този извод на Общия съд е в противоречие с полезното действие на тези членове. В това отношение видно от писмените им изявления, жалбоподателите по същество считат, че задачата на Комисията да следи за спазването на посочените членове е трябвало да я застави да започне разследване по три причини.

78 Първо, жалбоподателите изтъкват като довод факта, че са представили доказателства, сочещи вероятността от нарушение на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС, което обхваща територията на няколко държави членки.

79 Това твърдение обаче почива на фактическа предпоставка, каквато според Общия съд не е налице, и следователно трябва да бъде отхвърлено. Всъщност Общият съд, от една страна, стига до извода в точки 53 и 54 от обжалваното съдебно решение, че Комисията не е допуснала явна грешка в преценката, като е приела, че предвид представените ѝ данни вероятността да установи нарушение е малка. От друга страна, той констатира в точки 63 и 64 от това решение, че посоченото нарушение обхваща главно територията на две държави членки.

80 Във всеки случай, дори да се предположи, че както поддържат жалбоподателите, твърдените нарушения обхващат територията на няколко държави членки, следва да се отбележи, че доводът им е в разрез с постоянната съдебна практика, припомнена в точка 61 от настоящото решение. Всъщност да се приеме този довод означава да се счете, че Комисията е длъжна да започне разследване само защото твърдените нарушения обхващат няколко държави членки и че в противен случай би лишила членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС от полезното им действие.

81 Второ, жалбоподателите твърдят, че не са могли да получат ефективна защита на национално равнище, тъй като поради изтичането на давностния срок UOKiK отказала с неподлежащо на обжалване решение да образува производство, и че Комисията е трябвало първо да се увери, че националните органи могат да защитят достатъчно правата им.

82 В това отношение от точки 77 и 79 от обжалваното съдебно решение е видно, че както потвърждават жалбоподателите в писмените си изявления пред Съда, UOKiK е отказала да разгледа националната жалба поради изтичането на давностния срок, като в това отношение жалбоподателите не са доказали пред Общия съд противоречие с правото на Съюза, и че в националната жалба те не са предоставили на преценката на UOKiK фактически обстоятелства, отнасящи се за период след 2008 г. От това следва, че жалбоподателите не са доказали защо да им е било невъзможно да си издействат от националните органи спазване на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС. Напротив, твърдяната от тях невъзможност да си издействат от UOKiK спазване на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС се дължи на недостатъчна грижа от тяхна страна.

83 Освен това съгласно постоянната практика на Съда, правилно припомнена от Общия съд в точки 80—82 и 84 от обжалваното съдебно решение, жалбоподателите имат възможност да предявят пред националните съдилища искове за обезщетение за вредите, които смятат, че са претърпели в резултат от описаното в жалбата до Комисията поведение, и така да си издействат спазване на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС и да защитят пред национален съд правата, които извеждат от тези разпоредби, особено когато Комисията реши да не предприеме действия по подадената до нея жалба.

84 При тези обстоятелства, дори да се предположи, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото и се е отклонил от собствената си практика, като е приел в точка 78 от обжалваното съдебно решение, че изискването за ефективност не може да доведе до възникване на задължение за Комисията, когато установи липса на интерес за Съюза от започването на разследване, да проверява дали националният орган за защита на конкуренцията разполага с институционалните, финансовите и техническите средства, за да изпълнява

възложената му с Регламент № 1/2003 задача, такава грешка би била във всички случаи ирелевантна. Следователно не е необходимо да се разглежда по същество доводът, отнасящ се до посочената точка 78.

85 Също така е неотносим доводът, че Общият съд неправилно приел в точка 79 от обжалваното съдебно решение, че UOKiK не възнамерявала да преследва и санкционира ефикасно нарушения на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС, доколкото е насочен срещу изложен само за изчерпателност мотив на това решение.

86 Трето, жалбоподателите считат, че възможността да предявят пред националните съдилища иск за обезщетение не е реална и че Общият съд е трябвало да изследва действителните им възможности да сезират тези съдилища.

87 Както обаче предвижда член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, държавите членки са тези, които трябва да установят правните средства, необходими за осигуряването на ефективна съдебна защита в областите, обхванати от правото на Съюза (вж. в този смисъл решение от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, EU:C:2018:117, т. 34), а не Комисията да компенсира — чрез започването на изискващо значителни ресурси разследване въпреки малката вероятност да установи нарушение на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС — евентуалните слабости на съдебната защита на национално равнище.

88 Поради това следва да се отхвърлят като неоснователни доводите, които жалбоподателите извеждат от твърдените недостатъци на съдебната защита пред националните съдилища.

89 Следователно твърденията по второто основание за обжалване трябва да се отхвърлят отчасти като неотносими и отчасти като неоснователни.

По третото основание за обжалване

– Доводи на страните

90 Във връзка с третото основание за обжалване жалбоподателите твърдят, че като е отхвърлил жалбата им и като е потвърдил приетото спорно решение, без да разгледа изцяло делото по същество, Общият съд е нарушил принципа на ефективна съдебна защита, правото на ефективни правни средства за защита пред съд и принципа на добра администрация.

91 В този контекст, на първо място, те изтъкват отново своята гледна точка, развита в рамките на второто основание за обжалване, във връзка с липсата на ефективна съдебна защита на национално равнище. От една страна, съгласно практиката на Naczelny Sąd Administracyjny (Върховен административен съд, Полша) решението, с което поради изтекла давност UOKiK отказва да започне производство, не подлежало на обжалване. В хода на съдебното заседание пред Общия съд Комисията признала, че не е изключено тази съдебна практика да е в противоречие с членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС. От друга страна, производствата за „private enforcement“ не били ефективни. От това следвало, че постановеното в точка 99 от обжалваното съдебно решение е в нарушение на принципа на ефективна съдебна защита.

92 По-нататък, жалбоподателите считат, че Общият съд е допуснал грешка, като не е разгледал по същество твърдението им, че са били лишени от право на ефективни правни средства за защита. Така в точка 93 от обжалваното съдебно решение Общият съд посочил, че те са разполагали със способ за защита, в случай че Комисията отхвърли жалбата им. Основание да обжалват пред Общия съд обаче им давал фактът, че отказът на Комисията да вземе решение по същество на основание член 7 от Регламент № 1/2003 ги лишил от възможността същото да бъде проверено по съдебен ред за наличие в случая на нарушение на членове 101 ДФЕС и/или 102 ДФЕС. Видно

от точка 38 от обжалваното съдебно решение, Общият съд извършил единствено проверка за правилност на спорното решение от гледна точка на това дали са спазени изискванията за точност и подробност. Подобна проверка обаче не гарантирала правото им на ефективна съдебна защита и на ефективни правни средства за защита по смисъла съответно на член 13 от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, подписана в Рим на 4 ноември 1950 г., и на член 47 от Хартата.

93 Накрая, жалбоподателите твърдят, че Общият съд не е отчел задължението, което Комисията има съгласно член 41 от Хартата да разгледа делото в разумен срок.

94 Комисията от своя страна поддържа, че твърденията по третото основание за обжалване са едновременно недопустими и неоснователни.

– *Съображения на Съда*

95 На първо място, твърденията на жалбоподателите за недостатъчна защита пред националните съдилища трябва да бъдат отхвърлени по съображенията, изложени в точка 87 от настоящото решение.

96 На второ място, следва да се отбележи, че противно на поддържаното от жалбоподателите, Общият съд надлежно е отговорил в точки 93—95 от обжалваното съдебно решение на техния довод, че правото им на ефективна съдебна защита е накърнено поради това, че Комисията не се е произнесла по същество дали е налице нарушение на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС.

97 Впрочем Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като е отхвърлил този довод. Всъщност, както основателно е отбелязал Общият съд в точка 94 от обжалваното съдебно решение, член 7 от Регламент № 1/2003 не дава право на жалбоподателя пред Комисията да изисква от нея да приеме окончателно решение относно наличието или липсата на твърдяното нарушение (вж. в този смисъл решение от 4 март 1999 г., Ufex и др./Комисия, C-119/97 P, EU:C:1999:116, т. 87 и определение от 31 март 2011 г., EMC Development/Комисия, C-367/10 P, непубликувано, EU:C:2011:203, т. 73).

98 Следователно Общият съд не е допуснал грешка при прилагане на правото, като не се е произнесъл по същество налице ли е нарушението, за което се твърди в жалбата до Комисията.

99 На трето място, що се отнася до довода, който жалбоподателите извеждат от продължителността на производството пред Комисията, следва да се припомни, че след като контролът на Съда при обжалване на съдебни актове на Общия съд е ограничен до проверка на правните изводи по основанията и доводите, разисквани пред първата инстанция, страните не могат да изтъкват за първи път пред Съда довод, който не са посочили пред Общия съд (вж. в този смисъл решения от 8 ноември 2016 г., BSH/EUIPO, C-43/15 P, EU:C:2016:837, т. 43 и от 13 декември 2017 г., Telefónica/Комисия, C-487/16 P, непубликувано, EU:C:2017:961, т. 84).

100 В случая обаче от точка 22 от обжалваното съдебно решение е видно, и това не се оспорва от жалбоподателите пред Съда, че едва в съдебното заседание за изслушване на устните състезания пред Общия съд те са изтъкнали продължителността на административното производство пред Комисията, но след запитване от страна на Общия съд са обяснили, че не възнамеряват да повдигат като ново основание за отмяна нарушението на принципа на разумния срок.

101 Следователно не е допустимо жалбоподателите да оспорват пред Съда продължителността на административното производство пред Комисията.

102 От друга страна, неправилно е твърдението на жалбоподателите, че Общият съд е трябвало служебно да прецени продължителността на това производство (вж. по аналогия определение от 13 декември 2000 г., SGA/Комисия, C-39/00 P, EU:C:2000:685, т. 45).

103 Поради това твърденията по третото основание за обжалване следва да се отхвърлят отчасти като недопустими и отчасти като неоснователни.

104 Тъй като по нито едно от основанията за обжалване твърденията на жалбоподателите не са приети, жалбата им следва да се отхвърли в нейната цялост.

По съдебните разноски

105 Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 1 от същия правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от него, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане.

106 Тъй като Комисията е поискала жалбоподателите да бъдат осъдени за съдебните разноски и същите са загубили делото, те следва да бъдат осъдени да понесат, наред с направените от тях съдебни разноски, и тези на Комисията.

107 Освен това съгласно член 141, параграф 1 във връзка с член 184, параграф 1 от Процедурния правилник страна, която направи отказ от иск или оттегли иск или жалба, се осъжда да заплати съдебните разноски, ако това е било поискано от другата страна в писменото ѝ становище по отказа или оттеглянето. На основание член 141, параграф 4 във връзка с член 184, параграф 1 от Процедурния правилник, ако не е направено искане относно съдебните разноски, всяка страна понася направените от нея съдебни разноски.

108 В случая Star Agro следва да понесе направените от него съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (девети състав) реши:

1) **Отхвърля жалбата.**

2) **Agria Polska sp. z o.o., Agria Chemicals Poland sp. z o.o. и Agria Beteiligungsgesellschaft mbH понасят освен направените от тях съдебни разноски и тези на Европейската комисия.**

3) **Star Agro Analyse und Handels GmbH понася направените от него съдебни разноски.**

Подписи