Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

21 януари 2021 година*

„Преюдициално запитване — Конкуренция — Санкции, наложени от националния орган за защита на конкуренцията — Погасителна давност — Действия, прекъсващи давността — Национална правна уредба, която след започване на разследване изключва възможността последващо действие по преследване или разследване да прекъсне новата погасителна давност — Принцип на съответстващо тълкуване — Регламент (ЕО) № 1/2003 — Член 25, параграф 3 — Приложно поле — Член 4, параграф 3 ДЕС — Член 101 ДФЕС — Принцип на ефективност“

По дело C-308/19

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния) с акт от 14 февруари 2019 г., постъпил в Съда на 15 април 2019 г., в рамките на производство по дело

Consiliul Concurenței

срещу

Whiteland Import Export SRL,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: Ал. Арабаджиев (докладчик), председател на състава, K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на съдия във втори състав, A. Kumin, T. von Danwitz и P. G. Xuereb, съдии,

генерален адвокат: G. Pitruzzella,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

като има предвид становищата, представени:

– за Consiliul Concurenței, от B. Chirițoiu, C. Butacu, I. Dăsculțu и C. Pântea, в качеството на представители,

– за Whiteland Import Export SRL, от D. Schroeder, Rechtsanwalt,

– за румънското правителство, първоначално, от C.-R. Canțăr, O.-C. Ichim и A. Rotăreanu, а впоследствие от E. Gane, O.-C. Ichim и A. Rotăreanu, в качеството на представители,

* Език на производството: румънски.

– за люксембургското правителство, първоначално, от T. Uri и C. Schiltz, а впоследствие от T. Uri, в качеството на представители,

– за Европейската комисия, от G. Meessen и I. Rogalski, в качеството на представители,

– за Надзорния орган на ЕАСТ, от C. Simpson, I. O. Vilhjálmsdóttir и C. Zatschler, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 3 септември 2020 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване е за тълкуване на член 4, параграф 3 ДЕС, на член 101 ДФЕС, както и на член 25, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове [101 и 102 ДФЕС] (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167).

2 Запитването е отправено в рамките на спор на Consiliul Concurenței (Съвет по конкуренция, Румъния) с Whiteland Import Export SRL (наричано по-нататък „Whiteland“) по повод на решение, с което на последното дружество е наложена глоба за правонарушение в областта на конкуренцията.

Правна уредба

Правото на Съюза

3 Член 23 от Регламент № 1/2003 предвижда възможността Европейската комисия да налага на предприятия и на сдружения на предприятия глоби за нарушения на правните разпоредби на Съюза в областта на конкуренцията. От своя страна член 24 от посочения регламент оправомощава Комисията да налага периодични имуществени санкции по-специално за да принуди тези предприятия и сдружения на предприятия да прекратят нарушенията от такова естество.

4 Член 25, параграфи 1 и 3 от същия регламент предвижда:

„1. [По отношение на п]равомощията, предоставени на Комисията с членове 23 и 24, [се прилагат] следните давностни срокове:

а) три години за нарушения на разпоредбите, свързани с искания за информация или с извършване на проверки;

б) пет години за всички останали нарушения.

[…]

3. Всяко действие, предприето от Комисията или от органа по конкуренция на държава членка с цел извършване на проучване или производство във връзка с нарушение, прекъсва давността за налагане на глоби или [периодични имуществени санкции]. Давността се прекъсва ефективно от

датата, на която за предприетите действия е уведомено поне едно от предприятията или сдруженията на предприятия, които са участвали в нарушението. Действия, с които се прекъсва давността, включват по-специално следното:

а) писмени искания за информация, изпратени от Комисията или от органа по конкуренция на държава членка;

б) писмени пълномощни за извършване на проверки, издадени от Комисията на нейни длъжностни лица или от органа по конкуренция на държава членка;

в) образуване на производство от Комисията или от органа по конкуренция на държава членка;

г) нотифициране за предявените възражения на Комисията или на органа по конкуренция на държава членка“.

5 Съгласно член 35, параграф 1 от същия регламент:

„Държавите членки определят органа или органите по конкуренция, отговорни за прилагането на [членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС], по начин, с който се постига действително изпълнение на разпоредбите на настоящия регламент. Мерките, необходими за даване на правомощия на тези органи да прилагат тези членове, следва да бъдат предприети преди 1 май 2004 г. Сред определените органи може да има съдилища“.

Румънското право

6 Член 5, параграф 1 от Legea concurenței nr. 21/1996 (Закон № 21/1996 за конкуренцията) от 10 април 1996 г. (Monitorul Oficial al României, част I, бр. 88 от 30 април 1996 г.) в редакцията, предхождаща влизането в сила на Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 31/2015 (Декрет-закон № 31/2015 на правителството) (наричан по-нататък „Законът за конкуренцията“), гласи:

„Забраняват се всички споразумения между предприятия, решения на сдружения на предприятия и съгласувани практики, които имат за своя цел или резултат предотвратяването, ограничаването или нарушаването на конкуренцията в целия или част от румънския пазар и които:

а) пряко или косвено определят покупни или продажни цени или други условия на търговията;

[…]“.

7 Съгласно член 61 от този закон:

„(1) Правото на органа за защита на конкуренцията да налага административни санкции за нарушение на разпоредбите на настоящия закон, се погасява по давност в следните срокове:

а) три години за нарушенията, посочени в членове 51 и 52;

b) пет години за останалите нарушения, посочени в настоящия закон.

(2) Давностният срок за действията на органа за защита на конкуренцията започва да тече от деня, в който е извършено нарушението. В случай на продължени или продължавани нарушения давностният срок започва да тече от деня, в който последното разглеждано антиконкурентно нарушение или действие е преустановено“.

8 Член 62 от посочения закон предвижда:

„(1) Всяко действие, предприето от органа за защита на конкуренцията с цел предварителна проверка или започване на разследване, свързано с нарушение на закона, прекъсва давностните срокове, предвидени в член 61. Давността се прекъсва от датата, на която за мярката, взета от органа за защита на конкуренцията, е уведомен поне един икономически оператор или сдружение на икономически оператори, които са участвали в нарушението.

(2) Мерките, които могат да бъдат взети от органа за защита на конкуренцията и които прекъсват давностния срок, са главно следните:

a) писмени искания за предоставяне на информация;

b) заповед на председателя на органа за защита на конкуренцията за започване на разследване;

c) образуване на съдебно производство.

(3) Прекъсването на давностния срок се прилага за всички икономически оператори или сдружения на икономически оператори, които са участвали в нарушението.

(4) След прекъсване на давностния срок започва да тече нов давностен срок със същата продължителност, считано от датата, на която органът за защита на конкуренцията е взел някоя от мерките, посочени в параграф 2. Давностният срок изтича най-късно в деня, в който изтича период, равен на двукратния давностен срок, приложим за съответното нарушение, без органът за защита на конкуренцията да е наложил някоя от санкциите, предвидени в настоящия закон“.

9 Член 64 от Закон 21/1996 за конкуренцията в редакцията след измененията, внесени с Декрет-закон № 31/2015 на правителството (наричан по-нататък „измененият Закон за конкуренцията“), който заменя член 62 от Закона за конкуренцията, гласи:

„(1) Всяко действие, предприето от органа за защита на конкуренцията с цел предварителна проверка или преследване на закононарушение, прекъсва давностните срокове, предвидени в член 63 [предишен член 61]. Давността се прекъсва от датата, на която за мярката, взета от органа за защита на конкуренцията, е уведомен поне един икономически оператор или сдружение на икономически оператори, които са участвали в нарушението.

(2) Мерките, които могат да бъдат взети от органа за защита на конкуренцията и които прекъсват давностния срок, са главно следните:

a) писмени искания за предоставяне на информация;

b) заповед на председателя на органа за защита на конкуренцията за започване на разследване;

c) извършване на проверки;

d) съобщаване на доклада от разследването.

(3) Прекъсването на давностния срок се прилага за всички икономически оператори или сдружения на икономически оператори, които са участвали в нарушението.

(4) След прекъсване на давностния срок започва да тече нов давностен срок със същата продължителност, считано от датата, на която органът за защита на конкуренцията е взел някоя от мерките, посочени в параграф 2. Давностният срок изтича най-късно в деня, в който

изтича период, равен на двукратния давностен срок, приложим за съответното нарушение, без органът за защита на конкуренцията да е наложил някоя от санкциите, предвидени в настоящия закон.

(5) Давностният срок за налагане на санкции спира да тече за времето, през което решението на органа за защита на конкуренцията е предмет на висящо съдебно производство“.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

10 С решение от 7 септември 2009 г. Съветът по конкуренция служебно започва разследвания на пазара на дребно на хранителни продукти срещу някои икономически оператори и техните доставчици, включително Whiteland, за да установи дали тези предприятия са допуснали правонарушения в областта на конкуренцията. На 18 юли 2012 г. разследванията са обединени.

11 На 12 август 2014 г. Съветът по конкуренция съобщава доклада си от разследването на Whiteland. На 23 октомври 2014 г. споменатият орган провежда изслушвания в открито заседание.

12 На 9 декември 2014 г. след обсъждане Съветът по конкуренция изготвя протокол, съдържащ решение, в което констатира, че разследваните предприятия са допуснали правонарушения на националните норми в областта на конкуренцията, както и на член 101 ДФЕС. Те са упрекнати, че в периода 2006—2009 г. са сключили антиконкурентни споразумения с цел нарушаване и препятстване на конкуренцията на съответния пазар чрез определяне на цена за продажбата и препродаването на стоките на доставчиците.

13 С решение № 13 от 14 април 2015 г. Съветът по конкуренция налага глоби на посочените предприятия (наричано по-нататък „Решение 13/2015“). На Whiteland е наложена глоба в размер на 2 324 484 RON (румънски леи) (около 513 000 EUR), представляваща 0,55 % от оборота за 2013 г.

14 Whiteland обжалва Решение 13/2015 пред Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ, Румъния) и иска неговата отмяна в засягащата го част.

15 В подкрепа на жалбата си Whiteland сочи по-специално, че за санкционното правомощие на Съвета по конкуренция се прилага петгодишната погасителна давност по член 61, параграф 1 от Закона за конкуренцията, а в случая същата е изтекла към момента на приемане на Решение 13/2015 от посочения национален орган.

16 С решение от 19 януари 2016 г. Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ) уважава жалбата на Whiteland и отменя Решение 13/2015 в частта, засягаща това дружество.

17 Всъщност, след като констатира, че погасителната давност започва да тече на 15 юли 2009 г., датата, на която е преустановено нарушението, в което Whiteland е упрекнато, посоченият съд приема, че решението за започване на разследването от 7 септември 2009 г. прекъсва погасителната давност, а след него започва да тече нова погасителна давност, изтичаща на 7 септември 2014 г., поради което към 14 април 2015 г., когато Съветът по конкуренция приема Решение 13/2015, погасителната давност вече е изтекла.

18 Този съд отхвърля доводите на Съвета по конкуренция, че антиконкурентното споразумение с участието на Whiteland е продължено с допълнително споразумение до 31 декември 2009 г., по-специално поради това че самият Съвет по конкуренция посочва в Решение 13/2015, че последното антиконкурентно действие, извършено от Whiteland, датира от 15 юли 2009 г.

19 Накрая, същият съд уточнява, че при стриктно тълкуване на националните норми относно погасителната давност действията на Съвета по конкуренция след решението за започване на разследването не могат да прекъснат новата погасителна давност и следователно това решение е последното действие на споменатия орган, което може да я прекъсне. В тази връзка член 25, параграф 3 от Регламент № 1/2003 се прилага само за Комисията и не урежда погасителната давност за налагане на глоби от националните органи за защита на конкуренцията.

20 На 19 януари 2016 г. Съветът по конкуренция подава касационна жалба до Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния) против решението на Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ).

21 Съветът по конкуренция по същество сочи, че противно на постановеното от Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ), всяко процесуално действие, насочено към преследване на нарушението, прекъсва погасителната давност. Освен това тълкуването, че решението за започване на разследване е последното действие, прекъсващо погасителната давност, щяло да доведе до нееднакво прилагане на националното конкурентно право и на правните норми на Съюза в областта на конкуренцията, тъй като за разлика от Закона за конкуренцията член 25, параграф 3 от Регламент № 1/2003 предвижда, че погасителната давност се прекъсва именно с действия, насочени към преследване на нарушението.

22 Най-напред запитващата юрисдикция отбелязва, че макар измененият Закон за конкуренцията вече да предвижда, че всяко действие, предприето от Съвета по конкуренция с цел предварителна проверка или преследване на правонарушение в областта на конкуренцията да прекъсва погасителната давност, приложим ratione temporis към спора в главното производство е Законът за конкуренцията.

23 При това положение посоченият съд се пита дали стриктното тълкуване на Закона за конкуренцията, възприето от Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ), а именно че единствено мерките, предприети от Съвета по конкуренция с цел предварителна проверка или започване на разследване, прекъсват погасителната давност, е съвместимо с член 4, параграф 3 ДЕС, член 101 ДФЕС и принципа на ефективност и дали такова стриктно тълкуване на този национален закон не води до нееднакво прилагане на разпоредбите в областта на конкурентното право.

24 В това отношение запитващата юрисдикция отбелязва, че на национално равнище се наблюдават две течения в съдебната практика, първото от които отдава предпочитание на стриктното тълкуване на националните норми, уреждащи погасителната давност, докато второто се основава на гъвкавото им тълкуване.

25 Според първото от тези две течения в съдебната практика член 25 от Регламент № 1/2003 обхваща единствено правомощието на Комисията да налага санкции за нарушения на правните норми на Съюза в областта на конкуренцията и следователно не е приложим за Съвета по конкуренция. За сметка на това според второто течение между член 25 от Регламент № 1/2003 и националноправните норми относно погасителната давност трябва да има съответствие предвид изискването за съгласуваност между правните норми на Съюза и националните норми, по-конкретно когато националните разпоредби относно погасителната давност транспонират достиженията на Съюза в областта на конкуренцията.

26 Въз основа на това запитващата юрисдикция стига до извода, че тя следва окончателно да се произнесе дали трябва да се възприеме стриктното тълкуване на членове 61 и 62 от Закона за конкуренцията, направено от Curtea de Appel București (Апелативен съд Букурещ), или с оглед на член 4, параграф 3 ДЕС и на член 101, параграф 1 ДФЕС следва националните разпоредби да получат по-широко тълкуване, което да е в съответствие с изискванията на правото на Съюза.

27 В очертания контекст запитващата юрисдикция отбелязва, че Регламент № 1/2003 не урежда погасителната давност за налагане на глоби от националните органи за защита на конкуренцията, а в отсъствието на уредба на Съюза по въпроса всяка държава членка следва да определи във вътрешния си правов ред компетентните юрисдикции и да уреди процесуалните способи за защита, предназначени да осигурят опазването на правата, които субектите черпят от правото на Съюза.

28 При все това запитващата юрисдикция отбелязва, че националноправните уредби не трябва да накърняват ефективното прилагане на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС от националните органи за защита на конкуренцията.

29 При тези обстоятелства Înalta Curte de Casație și Justiție (Върховен касационен съд, Румъния) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„Следва ли член 4, параграф 3 ДЕС и член 101 ДФЕС да се тълкуват в смисъл:

1) че задължават съдилищата на държавите членки да тълкуват националните разпоредби относно погасяването по давност на правото на орган за защита на конкуренцията да налага административни санкции в съответствие с правилата, предвидени в член 25, параграф 3 от Регламент № 1/2003; и

2) не допускат тълкуване на национална разпоредба в смисъл, че давността се прекъсва само с формалното действие, с което започва разследването на антиконкурентна практика, но не и с последващи действия, предприети за целите на това разследване?“.

По преюдициалните въпроси

По първия въпрос

30 Най-напред следва да се припомни, че макар определени актове на вторичното право на Съюза като рамковите решения и при определени обстоятелства директивите, да нямат директен ефект, обвързващото им действие поражда в тежест на националните съдебни органи задължение за съответстващо тълкуване на националното право (вж. в този смисъл решения от 13 ноември 1990 г., Marleasing, C-106/89, EU:C:1990:395, т. 6 и 8 и от 8 ноември 2016 г., Огнянов, C-554/14, EU:C:2016:835, т. 58).

31 За разлика от това съгласно член 288, втора алинея ДФЕС регламентът на Съюза се прилага пряко във всички държави членки. От постоянната съдебна практика е видно, че всеки национален съд като орган на държава членка, сезиран в рамките на своята компетентност, има задължението, съгласно предвидения в член 4, параграф 3 ДФЕС принцип на сътрудничество, да приложи пряко приложимото право на Съюза в неговата цялост и да защити правата, които то дава на частноправните субекти, като остави без приложение всяка разпоредба на вътрешното право, която евентуално му противоречи, независимо дали предхожда или следва по време нормата на правото на Съюза (решение от 8 септември 2010 г., Winner Wetten, C-409/06, EU:C:2010:503, т. 55).

32 Следователно евентуалната релевантност на член 25, параграф 3 от Регламент № 1/2003 в рамките на настоящото преюдициално производство, съгласно който всяко действие, предприето от Комисията или от органа по конкуренция на държава членка с цел извършване на проучване или производство във връзка с нарушение, прекъсва давността за налагане на глоби или периодични имуществени санкции, зависи изцяло от въпроса дали тази разпоредба е приложима към фактическото положение в главното производство.

33 Поради това следва да се приеме, че с първия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че националните юрисдикции са задължени да прилагат член 25, параграф 3 от Регламент № 1/2003 по отношение на погасяването по давност на правомощията на национален орган за защита на конкуренцията да налага санкции за нарушения на конкурентното право на Съюза.

34 В това отношение съгласно постоянната съдебна практика за тълкуването на разпоредба от правото на Съюза, след като нейният текст не очертава изрично обхвата ѝ, както е при член 25, параграф 3 от Регламент № 1/2003, следва да се вземат предвид контекстът ѝ и целите на правната уредба, от която тя е част (вж. в този смисъл решение от 14 май 2020 г., Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság, C-924/19 PPU и C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, т. 113).

35 Що се отнася до контекста, в който се вписва член 25, параграф 3 от Регламент № 1/2003, следва да се припомни, че съгласно член 25, параграф 1 от Регламент № 1/2003 за правомощието на Комисията да налага глоби и периодични имуществени санкции за нарушения на разпоредбите на конкурентното право, се прилага петгодишна погасителна давност (вж. в този смисъл решение от 29 март 2011 г., ThyssenKrupp Nirosta/Комисия, C-352/09 P, EU:C:2011:191, т. 166).

36 След като обаче член 25, параграф 1 от Регламент № 1/2003 упоменава единствено правомощията, предоставени на Комисията с членове 23 и 24 от този регламент, а последните уреждат само правомощията, с които тази институцията разполага във връзка със санкциите, от контекста, в който се вписва член 25, параграф 3 от споменатия регламент, не следва, че тази разпоредба би била приложима за националните органи за защита на конкуренцията.

37 Освен това, както отбелязва генералният адвокат в точки 50 и 51 от своето заключение, в рамките на децентрализираната система за прилагане на правните норми на Съюза в областта на конкуренцията, в която националните органи за защита на конкуренцията прилагат пряко тези норми, определянето на правилата за погасителната давност относно налагането на санкции от посочените органи попада в компетентността на държавите членки при спазване на принципите на еквивалентност и ефективност. В този контекст споменатите органи са обвързани от националните норми относно погасителната давност, поради което по принцип не се налага по отношение на тях да се прилагат нормите относно погасителната давност, предвидени на равнището на Съюза и приложими по отношение на Комисията.

38 Що се отнася до целта на член 25, параграф 3 от Регламент № 1/2003, следва да се отбележи, че целта на член 25 от този регламент е въвеждането на правна уредба относно сроковете, в които Комисията има право, без да накърнява основното изискване за правна сигурност, да налага глоби и периодични имуществени санкции на предприятия, срещу които се водят производства за прилагане на правилата на конкуренция на Съюза.

39 При това положение следва да се приеме, че член 25, параграф 3 от Регламент № 1/2003 не предвижда правила относно погасителната давност във връзка с правомощията за налагане на санкции на националните органи за защита на конкуренцията.

40 В случая главното производство е относно нормите за погасителна давност, приложими по отношение на такъв национален орган за защита на конкуренцията, на който е възложено правомощието да налага санкции в случай на нарушение, по-специално на правните норми на Съюза в областта на конкуренцията, поради което член 25, параграф 3 от Регламент № 1/2003 не е приложим по това дело.

41 С оглед на изложените съображения на първия въпрос следва да се отговори, че правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че националните юрисдикции не са задължени да прилагат член 25, параграф 3 от Регламент № 1/2003 по отношение на погасяването по давност на правомощията на национален орган за защита на конкуренцията да налага санкции за нарушения на конкурентното право на Съюза.

По втория въпрос

42 С втория си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да установи дали член 4, параграф 3 ДЕС и член 101 ДФЕС, разгледани в светлината на принципа на ефективност, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, както тя се тълкува от компетентните национални съдилища, съгласно която приетото от национален орган за защита на конкуренцията решение за започване на разследване, отнасящо се до нарушение на правните норми на Съюза в областта на конкуренцията, е последното действие на този орган, което може да прекъсне погасителната давност относно неговото правомощие да налага санкции, и с която се изключва възможността за прекъсване на тази погасителна давност с последващо действие за преследване или разследване.

43 Следва най-напред да се отбележи, че нито разпоредбите на Договора за функционирането на ЕС в областта на конкуренцията, нито пък, видно от отговора на първия преюдициален въпрос, тези на Регламент № 1/2003 предвиждат правила относно погасителната давност за налагане на санкции от националните органи за защита на конкуренцията, било на основание на правото на Съюза, било на основание на тяхното национално право.

44 Освен това член 35, параграф 1 от Регламент № 1/2003 уточнява изрично, че всяка държава членка следва да вземе мерките, необходими за даване на правомощия на националните органи за защита на конкуренцията да прилагат членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС.

45 Поради това, при липсата на задължителна уредба в правото на Съюза по този въпрос, държавите членки следва да установят и прилагат национални норми относно погасителната давност за налагане на санкции от националните органи за защита на конкуренцията, включително относно реда и условията за нейното спиране и/или прекъсване (вж. по аналогия решение от 14 юни 2011 г., Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, т. 23).

46 Както обаче подчертава генералният адвокат в точка 49 от своето заключение, макар установяването и прилагането на тези норми да попадат в компетентността на държавите членки, те трябва да упражняват тази компетентност при спазване на правото на Съюза, и по-специално на принципа на ефективност. В този смисъл те не следва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на Съюза, а конкретно в областта на конкурентното право трябва да следят установяваните и прилаганите от тях норми да не възпрепятстват ефективното прилагане на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС (вж. в този смисъл решение от 14 юни 2011 г., Pfleiderer, C-360/09, EU:C:2011:389, т. 24). Действително, органите, определени в съответствие с член 35, параграф 1 от Регламент № 1/2003, трябва да осигурят ефективното прилагане на посочените членове в общ интерес (решение от 7 декември 2010 г., VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, т. 56).

47 Освен това следва да се отбележи, че съгласно член 4, параграф 3 ДЕС държавите членки са задължени с националното си законодателство да не накърняват пълното и еднакво прилагане на правото на Съюза и да не приемат или оставят в сила мерки, годни да премахнат полезното действие на правилата на конкуренцията, приложими за предприятията (вж. в този смисъл решение от 19 март 1992 г., Batista Morais, C-60/91, EU:C:1992:140, т. 11 и цитираната съдебна практика).

48 При все това определянето на разумни погасителни давностни срокове за налагането на санкции от националните органи за защита на конкуренцията в интерес на правната сигурност, което да защитава както засегнатите предприятията, така и посочените органи, е съвместимо с правото на Съюза. Действително, такива срокове не могат да направят практически невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на Съюза (вж. по аналогия решение от 17 ноември 2016 г., Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, т. 41).

49 В този смисъл националните норми, определящи погасителните давностни срокове, трябва да бъдат замислени така, че да установяват равновесие между, от една страна, функционирането на целите за гарантиране на правната сигурност и за приключване на делата в разумен срок като общи принципи на правото на Съюза и от друга страна, ефективното и ефикасно прилагане на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС, така че да бъде зачетен общественият интерес да не се допуска функционирането на вътрешния пазар да бъде нарушавано от споразумения или практики, увреждащи конкуренцията.

50 За да се установи дали даден национален режим на погасителната давност постига такова равновесие, следва да се съобразят всички негови елементи (вж. по аналогия решение от 28 март 2019 г., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, т. 45), които по-специално могат да включват датата, от която започва да тече погасителната давност, нейната продължителност, както и реда и условията за спирането или прекъсването ѝ.

51 Трябва също да се вземат предвид особеностите на делата в областта на конкурентното право, и по-конкретно обстоятелството, че тези дела по принцип налагат извършването на сложен фактически и икономически анализ (вж. по аналогия решение от 28 март 2019 г., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, т. 46).

52 При това положение националната правна уредба, която определя началния момент на погасителната давност, нейната продължителност и реда и условията за спирането или прекъсването ѝ, трябва да е адаптирана спрямо особеностите на конкурентното право и спрямо целите на прилагането на неговите норми от съответните лица, за да не навреди на пълната ефективност на правото на Съюза в областта на конкуренцията (вж. по аналогия решение от 28 март 2019 г., Cogeco Communications, C-637/17, EU:C:2019:263, т. 47).

53 Националният режим на погасителната давност, който поради присъщи за него особености систематично препятства налагането на ефективни и възпиращи санкции за нарушенията на правото на Съюза в областта на конкуренцията, може да направи прилагането на неговите правни норми практически невъзможно или прекомерно трудно (вж. по аналогия решение от 17 януари 2019 г., Дзивев и др., C-310/16, EU:C:2019:30, т. 31 и цитираната съдебна практика).

54 В случая разглежданото в главното производство национално законодателство предвижда, че погасителната давност за налагане на санкции за нарушения на правото на конкуренция е пет години, същата тече от датата на преустановяване на нарушението, може да бъде прекъсвана с определени действия на националния орган за защита на конкуренцията и изтича най-късно в деня, в който изтича период, равен на двукратния давностен срок, приложим за нарушението, без да има наложена санкция.

55 Освен това от акта за преюдициално запитване е видно, че при стриктно тълкуване на националните норми относно погасителната давност, действащи към момента на настъпване на фактите, разглеждани в главното производство, възприето в част от националната съдебна практика, и по-специално от Curtea de Apel București (Апелативен съд Букурещ) в главното производство, решението за започване на разследване с цел извършване на проучване или производство във връзка с нарушение на правните норми в областта на конкуренцията е последното действие на националния орган за защита на конкуренцията, което може да прекъсне погасителната давност относно неговото санкционно правомощие, и никое от

предприетите впоследствие действия за проучване или производство във връзка с нарушението не е в състояние да я прекъсне, макар предприемането на такива действия да представлява важен етап от разследването и да свидетелства за волята на този орган да преследва нарушението.

56 Подобно стриктно тълкуване на националната правна уредба, което въвежда абсолютна забрана за прекъсване на погасителната давност с действия, предприети впоследствие в рамките на разследването, може да компрометира ефективното прилагане от страна на националните органи за защита на конкуренцията на правните норми на Съюза в тази област, доколкото това тълкуване би могло да породи системен риск от безнаказаност на действия, представляващи нарушения на конкурентното право на Съюза. Следва в това отношение да се припомни, както бе подчертано в точка 51 от настоящото решение, че по делата в областта на конкурентното право на Съюза по принцип се налага извършването на сложен фактически и икономически анализ. Поради това в значителен брой случаи, отличаващи се с висока степен на сложност, подобни анализи, увеличаващи по необходимост продължителността на производството, биха могли да се окажат абсолютно необходими.

57 Националната юрисдикция, с оглед на принципа на ефективност, следва да провери дали упоменатото в точка 55 от настоящото решение тълкуване на разглеждания в главното производство национален режим на погасителна давност, предвид всички елементи на така разглеждания национален режим на погасителна давност, се отличава със системен риск от безнаказаност на действия, представляващи такива нарушения.

58 Ако това се окаже така, по принцип запитващата юрисдикция, без да изчаква изменение на разглежданата национална правна уредба по законодателен или друг конституционен ред, следва да осигури пълното действие на задълженията, упоменати в точка 47 от настоящото решение, като тълкува тази правна уредба, доколкото е възможно, в светлината на правото на Съюза, и по-специално на неговите правила в областта на конкуренцията, съгласно тълкуването им от Съда, по-специално в точка 56 от настоящото решение, или при необходимост, като не приложи посочената правна уредба (вж. по аналогия решение от 5 юни 2018 г., Колев и др., C-612/15, EU:C:2018:392, т. 66 и цитираната съдебна практика).

59 В случая, макар измененият Закон за конкуренцията вече да предвижда, че всяко действие, предприето от Съвета по конкуренция с цел предварителна проверка или преследване на правонарушение в областта на конкуренцията, прекъсва погасителната давност, от акта за преюдициално запитване е видно, че този закон не е приложим ratione temporis към спора в главното производство, а същият продължава да се урежда от Закона за конкуренцията.

60 При това положение националната юрисдикция трябва, като вземе предвид вътрешното право в неговата цялост и като приложи признатите от последното методи за тълкуване, да тълкува националните разпоредби по главното производство, доколкото е възможно, в светлината на правото на Съюза и конкретно на текста и целта на член 101 ДФЕС (вж. в този смисъл решения от 11 януари 2007 г., ITC, C-208/05, EU:C:2007:16, т. 68 и от 13 юли 2016 г., Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, т. 43).

61 Принципът на съответстващо тълкуване на вътрешното право — съгласно който националната юрисдикция е длъжна във възможно най-голяма степен да тълкува вътрешното право в съответствие с изискванията на правото на Съюза — е присъщ за системата на Договорите, тъй като позволява на националната юрисдикция в рамките на своята компетентност да осигури пълната ефективност на правото на Съюза, когато се произнася по спора, с който е сезирана (решение от 19 ноември 2019 г., A. K. и др. (Независимост на дисциплинарната колегия на Върховния съд), C-585/18, C-624/18 и C-625/18, EU:C:2019:982, т. 159).

62 Има обаче определени ограничения за прилагането на принципа за съответстващо тълкуване на националното право. Така задължението на националния съд да се позовава на съдържанието на правото на Съюза, когато тълкува и прилага релевантните норми на вътрешното право, е ограничено от общите принципи на правото, включително на принципа на правна сигурност, и не може да служи за основа на тълкуване contra legem на националното право (вж. в този смисъл решение от 13 юли 2016 г., Pöpperl, C-187/15, EU:C:2016:550, т. 44 и цитираната съдебна практика).

63 Въпросът дали дадена национална разпоредба трябва да се остави без приложение, доколкото противоречи на правото на Съюза, се поставя само ако тази разпоредба не се поддава на тълкуване в съответствие с това право (решение от 7 август 2018 г., Smith, C-122/17, EU:C:2018:631, т. 41).

64 В случая от акта за преюдициално запитване е видно, че подобно тълкуване изглежда възможно, което обаче трябва окончателно да потвърди запитващата юрисдикция. Действително, след като тази юрисдикция, както бе отбелязано в точка 24 от настоящото решение, сама посочва, че съществуват две течения в съдебната практика на национално равнище, първото от които отдава предпочитание на стриктното тълкуване на националните норми, уреждащи погасителната давност, а второто на гъвкавото им тълкуване, то посочената юрисдикция разполага с достатъчно широка свобода при тълкуване на спорните национални разпоредби, предмет на главното производство.

65 С оглед на изложените съображения на втория въпрос следва да се отговори, че член 4, параграф 3 ДЕС и член 101 ДФЕС, разгледани в светлината на принципа на ефективност, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, както тя се тълкува от компетентните национални съдилища, съгласно която приетото от национален орган за защита на конкуренцията решение за започване на разследване, отнасящо се до нарушение на правните норми на Съюза в областта на конкуренцията, е последното действие на този орган, което може да прекъсне погасителната давност относно неговото правомощие да налага санкции, и с която се изключва възможността за прекъсване на тази погасителна давност с последващо действие за преследване или разследване, когато с оглед на всички елементи на разглеждания режим на погасителна давност се окаже, че такова изключване се отличава със системен риск от безнаказаност на действията, представляващи такива нарушения, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.

По съдебните разноски

66 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Правото на Съюза трябва да се тълкува в смисъл, че националните юрисдикции не са задължени да прилагат член 25, параграф 3 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове [101 и 102 ДФЕС], по отношение на погасяването по давност на правомощията на национален орган за защита на конкуренцията да налага санкции за нарушения на конкурентното право на Съюза.

2) **Член 4, параграф 3 ДЕС и член 101 ДФЕС, разгледани в светлината на принципа на ефективност, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, както тя се тълкува от компетентните национални съдилища, съгласно която приетото от национален орган за защита на конкуренцията решение за започване на разследване, отнасящо се до нарушение на правните норми на Съюза в областта на конкуренцията, е последното действие на този орган, което може да прекъсне погасителната давност относно неговото правомощие да налага санкции, и с която се изключва възможността за прекъсване на тази погасителна давност с последващо действие за преследване или разследване, когато с оглед на всички елементи на разглеждания режим на погасителна давност се окаже, че такова изключване се отличава със системен риск от безнаказаност на действията, представляващи такива нарушения, което следва да се провери от запитващата юрисдикция.**

Подписи