Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

30 януари 2025 година*

„Преюдициално запитване — Защита на потребителите — Нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар — Директива 2005/29/ЕО — Средства за борба срещу такива практики — Членове 11 и 13 — Производства при нарушаване на нормите на потребителското право — Спазване на разумен срок — Национална правна уредба, която изисква от националния орган да изготви известие за нарушенията в 90-дневен срок от узнаване на съществените елементи на нарушението — Пълна и автоматична отмяна на решението на националния орган при неспазване на този срок — Принцип ne bis in idem — Преклудиране на правомощието за образуване на ново производство за установяване на нарушение по същите факти — Принцип на ефективност — Право на защита на предприятията

По дело C-510/23

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (регионален административен съд Лацио, Италия) с акт от 2 август 2023 г., постъпил в Съда на 8 август 2023 г., в рамките на производство по дело

Trenitalia SpA

срещу

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

при участието на:

Federconsumatori

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: K. Lenaerts, председател на Съда, изпълняващ функцията на председател на втори състав, F. Biltgen, председател на първи състав, I. Jarukaitis, председател на четвърти състав, M. L. Arastey Sahún (докладчик), председател на пети състав, и J. Passer, съдия,

генерален адвокат: P. Pikamäe,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид изложеното в писмената фаза на производството,

* Език на производството: италиански.

като има предвид становищата, представени:

– за Trenitalia SpA, от P. Fattori, A. Lirosi и S. Spagnuolo, avvocati,

– за Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, от F. Sclafani, avvocato dello Stato,

– за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от L. Fiandaca и de P. Gentili, avvocati dello Stato,

– за Европейската комисия, от P. Kienapfel, P. Ondrůšek и D. Recchia, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 5 септември 2024 г.,

постанови настоящото

Решение

1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 11 от Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 година относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и изменение на Директива 84/450/ЕИО на Съвета, Директиви 97/7/ЕО, 98/27/ЕО и 2002/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, и Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета („Директива за нелоялни търговски практики“) (ОВ L 149, 2005 г., стр. 22; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 14, стр. 260).

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Trenitalia SpA и Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Орган за защита на конкуренцията и на пазара, Италия, наричан по-нататък „AGCM“) относно санкциите, наложени от него на Trenitalia за нелоялна търговска практика.

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2005/29

3 Член 1 от Директива 2005/29, озаглавен „Цел“, предвижда:

„Целта на настоящата директива е да допринесе за правилното функциониране на вътрешния пазар и постигане на високо ниво на защита на потребителите чрез сближаване на законовите, подзаконови и административни разпоредби на държавите членки по отношение на нелоялните търговски практики, накърняващи икономическите интереси на потребителите“.

4 Член 5 от Директивата, озаглавен „Забрана за нелоялни търговски практики“, в параграф 1 гласи:

„Забраняват се нелоялните търговски практики“.

5 Член 11 от посочената директива, озаглавен „Въвеждане в действие“, предвижда:

„1. Държавите членки осигуряват достатъчни и резултатни средства за борба срещу нелоялни търговски практики, с оглед постигане на съответствие с разпоредбите на настоящата директива в интерес на потребителите.

Такива средства включват законови разпоредби, съгласно които лица или организации придобили по силата на националното законодателство правен интерес към борбата с нелоялни търговски практики, включително конкуренти, могат:

а) да предявяват искове срещу такива нелоялни търговски практики;

и/или

б) да сезират административните органи, които са компетентни да разглеждат жалби, или да започнат съответната законова процедура.

[…]

2. Съгласно разпоредбата на параграф 1, държавите членки предоставят на съдилищата или административните органи правомощия, когато те считат, че е необходимо, ръководейки се от интересите на всички страни, и по-специално от този на обществото:

а) да разпоредят прекратяване на, или да започнат съдопроизводство за прекратяване на нелоялни търговски практики;

или

б) ако нелоялната търговска практика все още не е осъществена, но е предстояща, да разпоредят забраната на практиката, или да започнат съдопроизводство за постановяване на забрана,

дори без доказване за действителни вреди, или умисъл или небрежност от страна на търговеца.

[…]“.

6 Член 13 от същата директива, озаглавен „Санкции“, предвижда:

„Държавите членки определят санкциите за нарушения на националните разпоредби, приети в изпълнение на настоящата директива и предприемат всички необходими мерки, за да гарантират тяхното изпълнение. Санкциите трябва да бъдат ефективни, съразмерни и разубеждаващи“.

Регламент № 2006/2004

7 Съображение 7 от Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета от 27 октомври 2004 година за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите (регламент за сътрудничество в областта на защита на потребителите) (ОВ L 364, 2004 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 12, стр. 69), изменен с Директива 2005/29 (наричан по-нататък „Регламент № 2006/2004“), гласи следното:

„Възможността на компетентните органи да си сътрудничат свободно на взаимни начала при обмена на информация, откриването и разследването на вътрешнообщностни нарушения и предприемането на действия за изпълнение на тяхното преустановяване или забрана е особено важно за гарантиране ефективното функциониране на вътрешния пазар и защитата на потребителите“.

8 Член 1 от Регламент № 2006/2004, озаглавен „Цел“, предвижда:

„Настоящият регламент определя условията, съгласно които компетентните органи, определени като отговорни по прилагане на законодателството за защита на потребителите, сътрудничат помежду си и с [Европейската комисия] с цел да осигурят спазването на законодателството и гладкото функциониране на вътрешния пазар и с цел да се подобри защитата на икономическите интереси на потребителите“.

9 Член 3 от този регламент е озаглавен „Определения“ и гласи:

„За целите на настоящия регламент:

а) „закони, които защитават интересите на потребителите“ са директивите, транспонирани във вътрешния правен ред на държавите членки и регламентите, които са изброени в приложението;

[…]“.

10 Член 9 от посочения регламент, озаглавен „Координиране на дейностите по надзор на пазара и на дейностите по прилагане на законодателството“, предвижда:

„1. Компетентните органи координират дейностите си по надзор на пазара и по прилагане на законодателството. Те обменят цялата информация, която е необходима за постигането на тази координация.

2. Когато компетентните органи научат, че вътрешнообщностно нарушение засяга интересите на потребителите в повече от две държави членки, съответните компетентни органи координират дейностите си по прилагане на законодателството и молбите за взаимна помощ посредством единната служба за връзка. По-специално, те се стремят да проведат едновременни разследвания и мерки по прилагане на законодателството.

[…]“.

11 Точка 16 от приложението към същия регламент се отнася до Директива 2005/29.

12 Регламент № 2006/2004 е отменен, считано от 17 януари 2020 г., с 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 (ОВ L 345, 2017 г., стр. 1).

Италианското право

Кодекс на потребителите

13 Член 27 от Decreto legislativo n. 206 — Codice del consumo (Законодателен декрет № 206 относно Кодекса на потребителите) от 6 септември 2005 г. (редовна притурка към GURI, бр. 235 от 8 октомври 2005 г.), в редакцията му, приложима към спора в главното производство, озаглавен „Административна и съдебна защита“, гласи:

„1. [AGCM] упражнява правомощията, уредени в този член, включително като компетентен орган за прилагането на [Регламент № 2006/2004] в рамките на разпоредбите на закона.

[…]

2. [AGCM], служебно или по искане на всяко заинтересовано лице или организация, забранява извършването на нелоялни търговски практики и премахва техните последици. За тази цел [AGCM] използва разследващите и изпълнителните правомощия, посочени в [Регламент № 2006/2004], включително и във връзка с нарушения, които нямат трансграничен характер. […]

[…]

13. Административните санкции „глоби“ за 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 [legge n. 689 — Modifiche al sistema penale (Закон № 689 за изменения на наказателната система) от 24 ноември 1981 г., в редакцията му, приложима към спора в главното производство (наричан по-нататък „Закон № 689/81“)]. […]“.

Закон № 689/81

14 Закон № 689/81 урежда общия режим на административната санкция „глоба“ и предвижда в член 14, озаглавен „Известие за нарушения и уведомяване“:

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

Ако всички или някои от лицата, посочени в предходната алинея, не са незабавно уведомени, елементите на нарушението трябва да бъдат съобщени на заинтересованите страни, пребиваващи на национална територия, в срок от 90 дни, а за пребиваващите в чужбина в срок от 360 дни от установяването [на нарушението].

Когато свързаните с нарушението документи са предадени на компетентния орган с решение на съдебния орган, посочените в предходната алинея срокове започват да текат от датата на получаване [на тези документи].

[…]“.

Спорът в главното производство и преюдициалният въпрос

15 Trenitalia е водещото дружество за управление на железопътния превоз на пътници, опериращо в Италия. То осигурява както регионалните железопътни транспортни услуги, така и тези за средни и дълги разстояния, като последната категория включва по-специално високоскоростните влакове.

16 В периода 2011—-2016 г. AGCM получава сигнали и жалби от потребители, от Autorità di regolazione dei trasporti (Орган за контрол на транспорта, Италия) и от сдружението Federconsumatori относно способите за продажба на билети за влак онлайн. На 21 октомври 2016 г. AGCM добавя към преписката резултатите от симулации при закупуване на билети, извършени от негови служители между 26 август и 30 септември 2016 г.

17 На 15 ноември 2016 г. AGCM уведомява Trenitalia, че започва производство за установяване на нарушение в областта на защитата на потребителите и извършва проверка в седалището на това дружество, в резултат на която са иззети документи. Съветниците на Trenitalia успяват да се запознаят с проучвателната преписка и да представят защитни доводи. Освен това дружеството, доставило използваната от Trenitalia информационна система, също е обект на проверка.

18 С решение от 19 юли 2017 г. AGCM установява наличието на нелоялна търговска практика, извършвана от Trenitalia при продажбата на билети за влак онлайн. Всъщност според AGCM възможностите за пътуване, предоставени на потребителите чрез телематичната система за информация за търсене и покупка на билети за Trenitalia, включвали главно използването на високоскоростни влакове, докато за същите часови интервали било възможно, но не се предлагало използването на много по-евтини регионални влакове. Така този орган разпорежда на Trenitalia да прекрати твърдяната практика, дава му срок да определи необходимите за тази цел мерки, и като взема предвид тежестта и продължителността на нарушението му налага имуществена санкция в размер на пет милиона евро.

19 Trenitalia обжалва решението на AGCM от 19 юли 2017 г. пред Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио, Италия), който е запитващата юрисдикция, като по-специално се позовава на просроченото започване на състезателната фаза по проучване в производството, довело до това решение.

20 В това отношение запитващата юрисдикция посочва, че съгласно неотдавнашната практика на Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) водените от AGCM производства в областта на защитата на потребителите трябва да спазват член 14 от Закон № 689/81, по силата на който този орган, за да не загуби правомощието си за налагане на санкции, е длъжен да започне състезателната фаза по проучване в производството, като връчи известието за нарушенията в срок от 90 дни от момента, в който е узнал за съществените елементи на твърдяното нарушение (наричан по-нататък „разглежданият срок“).

21 Началният момент на разглеждания срок подлежи на съдебен контрол, при който административният съд трябва да извърши ретроспективна преценка и да провери откога елементите, с които е разполагал AGCM в даден момент, са били достатъчни, за да се изисква от него да изготви известието за нарушения и по този начин да задейства състезателната фаза по проучване в производството. Всяко превишаване на този срок води до пълна отмяна на решението на AGCM, прието след приключване на производството за установяване на нарушение. Освен това по силата на принципа ne bis in idem този орган вече не може да образува ново такова производство във връзка със същата практика, дори ако съответното предприятие така и не я преустанови.

22 Според запитващата юрисдикция прилагането на разглеждания срок засяга автономията на AGCM, като го задължава да проучва делата, с които е сезиран, в чисто хронологичен ред, без да може да взема предвид особеностите на всяко дело. Освен това, като се има предвид, че дейността на AGCM е много сложна, особено когато се разследват практиките на големи икономически оператори, всяко прибързано започване на състезателната фаза по проучване от производството би увеличило риска този орган да не успее да събере необходимите и достатъчни доказателства, за да установи твърдяното нарушение.

23 В този контекст запитващата юрисдикция прави паралел със санкциите, приемани в областта на конкуренцията, където компетентният орган е длъжен да приключи производството за установяване на нарушение в „разумен срок“. Според нея последният срок се прилага по аналогия и в областта на защитата на потребителите, така че разглежданият срок, който при всички положения не произтича от правото на Съюза в областта на защитата на потребителите, не би следвало да се прилага.

24 Освен това, след като по силата на националното право, както е тълкувано от Consiglio di Stato (Държавен съвет), заподозряното в нелоялни търговски практики предприятие не е длъжно да доказва, че е претърпяло вреда, настъпила поради това че състезателната фаза по проучване от производството е започнала извън разглеждания срок, от това произтича необорима презумпция, че правото на въпросното предприятие на защита е било нарушено само поради превишаването на този срок.

25 Във всеки случай прилагането на срок, чийто начален момент зависи от конкретния случай, няма как да е съвместимо с принципа на защита на оправданите правни очаквания, чието спазване санкционираните предприятия следва да могат да искат.

26 С оглед на тези съображения запитващата юрисдикция се съмнява дали е съвместимо с правото на Съюза прилагането на разглеждания срок към производства, в които се проучва дали са налице нарушения, санкционирани с националните разпоредби, приети в приложение на Директива 2005/29.

27 При тези обстоятелства Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (регионален административен съд Лацио) решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Следва ли член 11 от Директива [2005/29], разгледан в светлината на принципите на защита на потребителите и на ефективност в действията на администрацията, да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба като произтичащата от прилагането на член 14 от [Закон № 689/81] — както се тълкува в съдебната практика — който задължава [AGCM] да образува производство за установяване на некоректна

(нелоялна) търговска практика в рамките на 90-дневен срок от момента, в който органът е узнал за съществените елементи на нарушението, които могат да бъдат изчерпани в първия сигнал за нарушението?“.

По преюдициалния въпрос

28 В началото следва да се припомни, че в рамките на въведеното с член 267 ДФЕС производство за сътрудничество между националните юрисдикции и Съда задачата на последния е да даде на националния съд полезен отговор, който да му позволи да реши спора, с който е сезиран. С оглед на това при необходимост Съдът може да преформулира въпросите, които са му зададени, и да вземе предвид правни норми на Съюза, които националният съд не е посочил във въпроса си (вж. в този смисъл решение от 30 януари 2024 г., Директор на Главна дирекция „Национална полиция“ при МВР – София, C-118/22, EU:C:2024:97, т. 31 и цитираната съдебна практика).

29 В случая, макар да е ограничила въпроса си до член 11 от Директива 2005/29, запитващата юрисдикция посочва и че неспазването на разглеждания срок води до пълна отмяна на приетото от AGCM окончателно решение, както и до преклудиране на неговото правомощие да образува ново производство за същите факти. Доколкото обаче член 13 от тази директива се отнася до определянето от държавите членки на санкциите за нарушения на националните разпоредби, приети в изпълнение на посочената директива, на поставения въпрос следва да се отговори, като се вземе предвид и посоченият член 13.

30 Ето защо, за да ѝ се даде възможно най-полезния отговор, следва да се приеме, че с въпроса си запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали членове 11 и 13 от Директива 2005/29 трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която в хода на производство за установяване на нелоялна търговска практика, водено от национален орган, отговорен за прилагането на законодателството за защита на потребителите, от една страна, задължава този орган да започне състезателната фаза по проучване в това производство, като връчи на съответното предприятие известието за нарушения в срок от 90 дни от момента, в който е узнал за съществените елементи на твърдяното нарушение, които могат да бъдат изчерпани в първия сигнал за нарушението, и от друга страна, санкционира неспазването на този срок с пълна отмяна на окончателното решение, постановено от посочения орган след приключване на производството за установяване на нарушение, както и с преклудиране на правомощието му да образува ново такова производство във връзка със същата практика.

31 Съгласно член 11, параграф 1, първа алинея от Директива 2005/29 държавите членки осигуряват достатъчни и резултатни средства за борба срещу нелоялни търговски практики, с оглед на постигане на съответствие с разпоредбите на настоящата директива в интерес на потребителите. В член 11, параграф 2, буква а) се уточнява, че държавите членки предоставят на административните органи правомощия, когато те считат, че е необходимо, ръководейки се от интересите на всички страни, и по-специално от този на обществото, да разпоредят прекратяване на, или да започнат съдопроизводство за прекратяване на нелоялни търговски практики.

32 Освен това, съгласно член 13 от тази директива държавите членки определят санкциите за нарушения на националните разпоредби, приети в изпълнение на същата директива и предприемат всички необходими мерки, за да гарантират тяхното изпълнение, като санкциите трябва да бъдат ефективни, съразмерни и разубеждаващи.

33 Както е видно от член 1 във връзка с член 11, параграф 1, първа алинея от Директива 2005/29, тя цели да постигне високо равнище на защита на потребителите и за тази цел да гарантира, че борбата срещу нелоялните търговски практики е ефективна в интерес на потребителите (вж. в този смисъл решения от 13 септември 2018 г. Wind Tre и Vodafone Italia, C-54/17 и C-55/17, EU:C:2018:710, т. 54, и от 2 февруари 2023 г., Towarzystwo Ubezpieczeń Ż (Заблуждаващи типови застрахователни договори), C-208/21, EU:C:2023:64, т. 81).

34 Тази директива обаче се ограничава до това да предвиди в член 5, параграф 1, че нелоялните търговски практики „се забраняват“, с което по този начин оставя на държавите членки свобода на преценка при избора на национални мерки за борба с тези практики съгласно членове 11 и 13 от същата директива, при условие че тези мерки са адекватни и ефикасни, а предвидените в това отношение санкции са ефективни, съразмерни и разубеждаващи (вж. в този смисъл решения от 19 септември 2018 г. Bankia, C-109/17, EU:C:2018:735, т. 31 и цитираната съдебна, както и от 2 февруари 2023 г., Towarzystwo Ubezpieczeń Ż (Заблуждаващи типови застрахователни договори), C-208/21, EU:C:2023:64, т. 79).

35 От това следва, че при липсата на специална правна уредба на Съюза, уреждаща процесуалните срокове, предназначени да осигурят наличието на достатъчни и резултатни средства за борба с нелоялните търговски практики и тяхното ефективно, пропорционално и разубеждаващо санкциониране, държавите членки трябва да установят и прилагат националните процесуални норми в тази област (вж. по аналогия решения от 21 януари 2021 г. Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, т. 43—45, от 13 юли 2023 г., Napfény-Toll, C-615/21, EU:C:2023:573, т. 34, и от 21 декември 2023 г., BMW Bank и др., C-38/21, C-47/21 и C-232/21, EU:C:2023:1014, т. 303).

36 Въпреки това, 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 предвид принципа на ефективност не следва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно прилагането на това право (вж. в този смисъл решения от 21 януари 2021 г. Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, т. 46, и от 13 юли 2023 г., Napfény-Toll, C-615/21, EU:C:2023:573, т. 35 и 47).

37 Следва да се приеме, че определянето на разумни процесуални срокове за националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите с цел борба с нелоялните търговски практики, е съвместимо с правото на Съюза. Всъщност такива разумни срокове са установени в интерес както на засегнатите предприятия, така и на тези органи, в съответствие с принципа на правна сигурност, и не могат да направят практически невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на Съюза (вж. по аналогия решения от 29 октомври 2015 г., BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, т. 28, и от 21 януари 2021 г., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, т. 48).

38 Така националните правила, които определят процесуалните срокове за установяване на нарушения и налагане на санкции от националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите за борба с нелоялните търговски практики,

трябва да имат за цел да гарантират, при спазване на принципа на правна сигурност, че делата ще бъдат разглеждани в разумен срок, без същевременно да водят до компрометиране на ефективното прилагане на Директива 2005/29 във вътрешния правен ред (вж. по аналогия решение от 21 януари 2021 г., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, т. 49).

39 За да се установи дали дадена национална уредба на срокове спазва такова равновесие, следва да се съобразят по-специално, продължителността на съответния срок, както и всички условия за неговото прилагане, като например кога започва да тече, по какъв ред се задейства и как може да спре или да се прекъсне (вж. в този смисъл решения от 21 януари 2021 г. Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, т. 50, и от 10 юни 2021 г., BNP Paribas Personal Finance, C-776/19—C-782/19, EU:C:2021:470, т. 30).

40 Трябва също да се вземат предвид особеностите, свързани с делата относно борбата с нелоялните търговски практики, които са от приложното поле на Директива 2005/29, и по-конкретно възможността тези дела да налагат извършването на сложен фактически и икономически анализ (вж. по аналогия решение от 21 януари 2021 г., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, т. 51).

41 Освен това, за целите на определянето на разумни времеви граници за производствата, които националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите водят за борба с нелоялните търговски практики и тяхното санкциониране, принципът на правна сигурност изисква от държавите членки да въведат достатъчно точна, ясна и предвидима уредба на сроковете, позволяваща на всички участници да се запознаят с точния обхват на задълженията, които въпросните норми им налагат, и да действат съобразно тях (вж. по аналогия решения от 11 декември 2012 г., Комисия/Испания, C-610/10, EU:C:2012:781, т. 49, от 3 юни 2021 г., Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, т. 48, както и от 7 март 2024 г., Die Länderbahn и др., C-582/22, EU:C:2024:213, т. 66).

42 В този контекст от практиката на Съда относно водените от Комисията производства за установяване на нарушение на членове 101 и 102 ДФЕС следва, че принципът на разумния срок поначало трябва да се спазва на всеки етап от тези производства (вж. в този смисъл решения от 15 октомври 2002 г., Limburgse Vinyl Maatschappij и др./Комисия, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P—C-252/99 P и C-254/99 P, EU:C:2002:582, т. 199 и 230, както и от 21 септември 2006 г., Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Комисия, C-105/04 P, EU:C:2006:592, т. 37—39).

43 По аналогични причини при определянето на процесуалните срокове в областта на установяването на нарушения и налагането на санкции от националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите, държавите членки могат да предвидят не само общи правила за давността, приложими към производството за установяване на нарушение в неговата цялост, но евентуално и срокове за протичането на определени етапи от това производство, като например фазата преди връчването на известието за нарушения на съответното предприятие, при условие че въпросните срокове отговарят на изискванията, посочени в точки 38—41 от настоящото решение.

44 В това отношение следва да се припомни, първо, че разумният характер на продължителността на тази фаза трябва по принцип да се преценява в зависимост от конкретните обстоятелства по делото (вж. в този смисъл решения от 13 юни 2013 г., HGA и др./Комисия, C-630/11 P—C-633/11 P, EU:C:2013:387, т. 82). По-конкретно

продължителността на процесуалния срок за посочената фаза трябва да бъде на практика достатъчна, за да се осигури правилното ѝ протичане (вж. в този смисъл решения от 29 октомври 2015 г., BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, т. 29, и от 9 септември 2020 г., Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Отхвърляне на последваща молба — Срок за обжалване), C-651/19, EU:C:2020:681, т. 57).

45 Следва също така да се припомни, че в контекста на провежданите от Комисията производства за нарушения на членове 101 и 102 ДФЕС целта на фазата на предварителното разследване, която продължава до изложението на възраженията, е не само да позволи на тази институция да събере всички релевантни доказателства, които потвърждават или отхвърлят наличието на нарушение на правилата на конкуренцията, но и да приеме първоначална позиция във връзка с насоката и по-нататъшния ход на производството (вж. в този смисъл решения от 15 октомври 2002 г., Limburgse Vinyl Maatschappij и др./Комисия, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P—C-252/99 P и C-254/99 P, EU:C:2002:582, т. 182, и от 29 септември 2011 г., Elf Aquitaine/Комисия, C-521/09 P, EU:C:2011:620, т. 113).

46 Сложността на производство в областта на конкуренцията може да обоснове по-продължителна фаза на предварително разглеждане (вж. в този смисъл решения от 2 септември 2021 г. Комисия/Tempus Energy и Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, т. 62, и от 17 ноември 2022 г., Irish Wind Farmers' Association и др./Комисия, C-578/21 P, EU:C:2022:898, т. 88), но през тази фаза на производството Комисията няма право трайно да бездейства (вж. този смисъл решения от 18 март 1997 г., Guérin automobiles/Комисия, C-282/95 P, EU:C:1997:159, т. 36, и от 13 юни 2013 г., HGA и др./Комисия, C-630/11 P—C-633/11 P, EU:C:2013:387, т. 81).

47 Освен това зачитането на правото на защита е основен принцип на правото на Съюза, който трябва да бъде стриктно спазван в контекста на административните производства, уредени от правото на Съюза. В рамките на производство за установяване на нарушение на правилата на конкуренцията, изложението на възраженията е основната гаранция в това отношение (вж. в този смисъл решения от 26 октомври 2017 г., Global Steel Wire и др./Комисия, C-457/16 P и C-459/16 P—C-461/16 P, EU:C:2017:819, т. 139 и 140, от 13 септември 2018 г., UBS Europe и др., C-358/16, EU:C:2018:715, т. 60, и от 6 октомври 2021 г., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, т. 56).

48 Следователно съображенията, изложени в точки 45—47 от настоящото решение, са релевантни и в рамките на административно производство, провеждано на национално равнище от национален орган, отговорен за прилагането на законодателството за защита на потребителите, с цел да наложи наказание за нарушение на правната уредба на Съюза в тази област.

49 За да изпълнят ефективно задължението си да прилагат правната уредба на Съюза относно защитата на потребителите, националните органи, отговорни за прилагането на законодателството в тази област, трябва да могат да отдават приоритет на подадените до тях жалби в различна степен, като за тази цел разполагат с широка свобода на преценка (вж. по аналогия решения от 14 декември 2000 г. Masterfoods и HB, C-344/98, EU:C:2000:689, т. 46, и от 19 септември 2013 г., EFIM/Комисия, C-56/12 P, EU:C:2013:575, т. 72 и 83).

50 Второ, Регламент № 2006/2004, приложим към момента, в който е започнала състезателната фаза на производството по главното дело, а след това и Регламент 2017/2394, са въвели механизъм за сътрудничество и координация, в рамките на който от националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите, може да се изисква да си сътрудничат и да се координират както помежду си, така и с Комисията с цел борба с някои категории нарушения на актовете, посочени в приложението към всеки от двата регламента, сред които е и Директива 2005/29.

51 Съгласно член 9, параграфи 1 и 2 от Регламент № 2006/2004 компетентните органи трябва да координират дейностите си по надзор на пазара и по прилагане на законодателството за защита на потребителите, като се стремят да проведат едновременни разследвания и мерки по прилагане на законодателството. Както личи от съображение 7 от този регламент, възможността на компетентните органи да си сътрудничат свободно на взаимни начала при обмена на информация, откриването и разследването на нарушения от обхвата на този регламент и предприемането на действия за изпълнение на тяхното преустановяване или забрана, е особено важно, за да се гарантират ефективното функциониране на вътрешния пазар и защитата на потребителите.

52 Както от самата цел на фазата от производство за установяване на нарушение в областта на защитата на потребителите, която предхожда известието за нарушения, така и от широката свобода на преценка, която трябва да има национален орган, отговорен за прилагането на законодателството в тази област при определяне на приоритетите на своите производства в това отношение, следва, че на тази фаза от производството такъв орган трябва да е в състояние не само да предприеме всички предварителни мерки за проучване на преписката и да извърши често сложни фактически и правни преценки, които са му необходими, за да реши дали е оправдано да започне състезателната фаза по проучване на тази преписка, но също така да избере — в зависимост от степента на приоритет, която, упражнявайки оперативната си независимост, иска да отдаде на текущо производство за установяване на нарушение — най-подходящия момент за евентуално започване на състезателната фаза по проучване в това производство.

53 Така национален орган, отговорен за прилагането на законодателството за защита на потребителите, трябва да има възможността временно да отложи започването на състезателната фаза по проучване в едно производството, дори вече да е установил наличието на съществените елементи на твърдяното нарушение. Такава възможност отговаря на целта съответният орган да може да разгледа адекватно всички производства за установяване на нарушение, с които е сезиран. Освен това тя може да допринесе за ефективното използване на наличните ресурси и да насърчи подходящото сътрудничество в рамките на мрежата за сътрудничество между националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите, установена с Регламент № 2006/2004 и впоследствие с Регламент 2017/2394. Такова временно отлагане обаче не бива да води до превишаване на разумния срок, в рамките на който трябва да приключи фазата от производство за установяване на нарушение, която предхожда известието за нарушения.

54 Трето, при упражняването на процесуалната си автономия държавата членка трябва да гарантира не само че правната уредба на Съюза за защита на потребителите, както и преследването и санкционирането на нейните нарушения са напълно ефективни, но и че са зачетени основните права, и по-специално правото на защита на предприятията, срещу

които са образувани производства за установяване на нарушение (вж. в този смисъл решения от 7 декември 2010 г., VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, т. 63, и от 5 юни 2018 г., Колев и др., C-612/15, EU:C:2018:392, т. 98).

55 В това отношение Съдът вече е постановил, че прекомерната продължителност на фазата, която предхожда изложението на възражения, може да окаже влияние върху бъдещите възможности за защита на засегнатите предприятия, по-специално като накърни правото им на защита по време на състезателната фаза по проучване в образуваното срещу тях производство за нарушение. Всъщност колкото повече време измине между мярка по предварително разследване и изложението на възражения, толкова по-голяма е вероятността евентуални оневиняващи доказателства относно нарушението, твърдяно в това изложение, вече да не могат да бъдат събрани или да бъдат събрани трудно (вж. в този смисъл решение от 21 септември 2006 г., Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Комисия, C-105/04 P, EU:C:2006:592, т. 49).

56 Така, макар че целта на разумните процесуални срокове е по-специално да се гарантира, че предприятията, срещу които е образувано производство за установяване на нарушение, упражняват ефективно правото си на защита, това не променя факта, че национална правна уредба, която установява процесуални срокове за налагането на санкции от националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите с цел борба с нелоялните търговски практики и тяхното санкциониране, трябва да бъде съобразена с особеностите на правото на Съюза в тази област и с целите на прилагането му от съответните лица, за да не се навреди на пълната му ефективност (вж. по аналогия решение от 21 януари 2021 г., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, т. 52).

57 В случая, както е видно от акта за преюдициално запитване, AGCM е длъжен да започне състезателната фаза по проучване в производството, като връчи известието за нарушения в срок, чиято продължителност е определена на 90 дни от установяването на съществените елементи на твърдяното нарушение. Освен това неспазването на разглеждания срок води, от една страна, автоматично до пълна отмяна на окончателното решение, прието от AGCM след приключване на производството за установяване на нарушение, както в частта относно прекратяването на нелоялната търговска практика, така и в частта относно санкциите, наложени на съответното предприятие. От друга страна, по силата на принципа ne bis in idem този орган е окончателно възпрепятстван да образува ново производство за установяване на нарушение във връзка със същата нелоялна търговска практика. Както е видно от преписката, с която разполага Съдът, целта на тези правила е да се гарантира правото на предприятията на защита в хода на образуваното срещу тях производство за установяване на нарушение, като бъдат своевременно уведомени за отправените срещу тях твърдения за нарушения.

58 Както по същество отбелязва генералният адвокат в точки 107—109 и 114 от заключението си, има опасност прилагането на разглеждания срок да задължи AGCM да разгледа неизбирателно всички заведени пред него производства за нарушения, като вземе предвид не конкретните обстоятелства по всяко производство, а следвайки единствено хронологичен ред, което го възпрепятства да определя и прилага приоритети за своите производства в областта на защитата на потребителите. Така този орган може да бъде принуден да образува производства по проучване на несигурни фактически и правни основания или да предпочете да разгледа някои категории преписки, които наличните му ресурси му позволяват да обработи извън етапа на предварителното разследване, евентуално в ущърб на особено сложни и увреждащи интересите на потребителите

преписки. Такова засягане на оперативната независимост на AGCM е още по-вероятно в случай, при който началният момент на срока — чиито ред и условия за задействане освен това не изглеждат много точни, ясни и предвидими нито за този орган, нито за засегнатото предприятие — съвпада с първия сигнал за предполагаемото нарушение до този орган, който в такъв случай е длъжен да проучи незабавно преписката.

59 Освен това последиците, свързани с превишаването на разглеждания срок, могат да попречат на AGCM да сътрудничи пълноценно в рамките на мрежата, създадена с Регламент № 2006/2004 и впоследствие с Регламент 2017/2394. Всъщност, както правилно изтъкват AGCM и Комисията в писмените си становища, от този орган може да се изисква да действа в трансгранични случаи въз основа на сигнал, подаден от орган на друга държава членка или от Комисията. Разглежданият срок обаче може да не се окаже достатъчен, за да позволи на AGCM да сътрудничи надлежно на органите на другите държави членки и на Комисията, особено когато съответната търговска практика вече е сигнализирана в Италия, в резултат на което разглежданият срок се е задействал.

60 Освен това е важно да се отбележи, от една страна, че правото на защита на предприятията, срещу които е образувано производство за установяване на нарушение, така или иначе не може да бъде накърнено само поради неспазването на разглеждания срок.

61 Всъщност, както по същество посочва генералният адвокат в точка 131 от заключението си, макар че несъмнено е важно да се избегне непоправимо накърняване на правото на дадено предприятие да се защити през предварителната фаза на производство за установяване на нарушение в областта на нелоялните търговски практики, такова предприятие във всички случаи ще остане в състояние ефективно да упражни правото си на защита, стига да му бъде гарантирано, че националният орган по конкуренция няма да може да вземе спрямо него никакво решение, без да е провел състезателната фаза по проучване на преписката, в хода на която посоченото дружество ще може да отстоява в пълен обем правото си на защита.

62 От друга страна, в контекста на дейността, с която националните органи по конкуренция налагат наказания за нарушения на правото на Съюза в областта на конкуренцията, Съдът вече е постановил, че националният режим на погасителната давност, който поради присъщи за него особености систематично препятства налагането на ефективни и разубеждаващи санкции за нарушенията на това право, може да направи прилагането на неговите правни норми практически невъзможно или прекомерно трудно. Ето защо той приема, че не съответства на принципа на ефективност национална правна уредба, която установява погасителна давност, чието прилагане, предвид голямата сложност на делата в областта на правото на конкуренцията, може да създаде системен риск от безнаказаност на деяния, представляващи нарушения на това право (вж. по аналогия решение от 21 януари 2021 г., Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, т. 53 и 56).

63 Предвид припомнената в точка 33 от настоящото решение цел на Директива 2005/29 да постигне високо равнище на защита на потребителите и да гарантира, че борбата срещу нелоялните търговски практики е ефективна в интерес на потребителите, съдържащите се в предходната точка от настоящото решение съображения са релевантни и в контекста на дейността на националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите.

64 Както обаче отбелязва по същество генералният адвокат в точки 137—139 от заключението си, последиците, които разглежданата в главното производство национална правна уредба свързва с неспазването на разглеждания срок, изглежда, могат да породят системен риск от безнаказаност на деяния, съставляващи нарушения на забраната за нелоялни търговски практики, въведена с член 5, параграф 1 от Директива 2005/29. Всъщност така тази национална правна уредба би могла да доведе до положение, при което на голям брой доказани нарушения на тази разпоредба няма да бъдат наложени ефективни и разубеждаващи санкции. Освен това невъзможността AGCM да започне ново производство за нарушения, за да приеме такива санкции, би могла на практика да насърчи предприятията да поддържат нелоялни търговски практики, като по този начин сериозно се застраши ефективното изпълнение от националните органи, отговорни за прилагането на законодателството за защита на потребителите, на правилата на Съюза в тази област.

65 При тези условия, като се имат предвид съображенията, изложени в точки 58, 59 и 64 от настоящото решение, прилагането на разглеждания срок към дейността на AGCM може да доведе до засягане на оперативната независимост на този орган и да създаде системен риск от безнаказаност на деяния, съставляващи нарушения на забраната за нелоялни търговски практики, въведена с член 5, параграф 1 от Директива 2005/29.

66 Освен това е важно да се уточни, че тълкуване на националното право, според което последиците от неспазването на разглеждания срок от AGCM водят само до преклудиране на правомощието на този орган да налага санкции, така че той все пак е в състояние да разпореди на дадено предприятие да прекрати нелоялна търговска практика, така или иначе не може да изключи наличието на такъв риск от безнаказаност и да гарантира ефективно прилагане на Директива 2005/29. Всъщност подобни ограничения на действията на националния орган, отговорен за прилагането на законодателството за защита на потребителите, няма да са съвместими със задължението на държавите членки да приемат и гарантират изпълнението на ефективни и разубеждаващи санкции, предвидено в член 13 от тази директива.

67 Доколкото според запитващата юрисдикция прилагането на разглеждания по главното производство срок е резултат от определено тълкуване на националното право от висшестоящ съд, следва да се добави и че за да се гарантира ефективността на всички разпоредби от правото на Съюза, принципът на предимство задължава националните юрисдикции във възможно най-голяма степен да тълкуват вътрешното си право по начин, съответстващ на правото на Съюза (решения от 6 октомври 2021 г., Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, т. 70 и цитираната съдебна практика, и от 12 октомври 2023 г., Z. (Право да се получи дубликат от договора за кредит), C-326/22, EU:C:2023:775, т. 34 и цитираната съдебна практика).

68 Следователно, когато прилагат националното право, тези юрисдикции са длъжни да го тълкуват във възможно най-голяма степен в светлината на текста и целите на релевантните разпоредби на правото на Съюза, като вземат предвид цялото вътрешно право и като приложат признатите от последното методи за тълкуване, за да гарантират пълната ефективност на тези разпоредби и да стигнат до разрешение, което съответства на преследваната от тях цел (вж. в този смисъл решения от 6 октомври 2021 г. Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, т. 71 и цитираната съдебна практика, и от 22 септември 2022 г., Vicente (Производство за изпълнение на вземания за адвокатски възнаграждения), C-335/21, EU:C:2022:720, т. 72 и цитираната съдебна практика).

69 Така запитващата юрисдикция трябва да тълкува националното си право, и по-специално член 27, параграф 13 от Законодателен декрет № 206 относно Кодекса на потребителите в редакцията му, приложима в спора по главното производство, и член 14 от Закон № 689/81 във възможно най-голяма степен в съответствие с правото на Съюза, за да гарантира пълната му ефективност. Задължението за съответстващо тълкуване изисква тази юрисдикция да промени, когато се налага, установена съдебна практика, ако тя се основава на тълкуване на вътрешното право, което е несъвместимо с целите на разпоредба на правото на Съюза, и за тази цел по собствена инициатива да остави без приложение каквото и да било тълкуване, възприето от по-висшестоящ съд, било то върховен, което е задължително за нея по силата на националното право, ако това тълкуване не е съвместимо с правото на Съюза (вж. този смисъл решения от 24 юни 2019 г. Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, т. 78 и цитираната съдебна практика, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, т. 58, и от 13 юни 2024 г., DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya и Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 и C-332/22, EU:C:2024:496, т. 108 и 110).

70 С оглед на всички изложени по-горе съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че членове 11 и 13 от Директива 2005/29, разглеждани в светлината на принципа на ефективност, трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, която в хода на производство за установяване на нелоялна търговска практика, водено от национален орган, отговорен за прилагането на законодателството за защита на потребителите, от една страна, задължава този орган да започне състезателната фаза по проучване в производството, като връчи на съответното предприятие известието за нарушения в срок от 90 дни от момента, в който е узнал за съществените елементи на твърдяното нарушение, които могат да бъдат изчерпани в първия сигнал за нарушението, и от друга страна, санкционира неспазването на този срок с пълна отмяна на окончателното решение, постановено от посочения орган след приключване на производството за установяване на нарушение, както и с преклудиране на правомощието му да образува ново такова производство във връзка със същата практика.

По съдебните разноски

71 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:

Членове 11 и 13 от Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 година относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и изменение на Директива 84/450/ЕИО на Съвета, Директиви 97/7/ЕО, 98/27/ЕО и 2002/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, и Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета („Директива за нелоялни търговски практики“), разглеждани в светлината на принципа на ефективност,

трябва да се тълкуват в смисъл, че

не допускат национална правна уредба, която в хода на производство за установяване на нелоялна търговска практика, водено от национален орган, отговорен за прилагането на законодателството за защита на потребителите, от една страна, задължава този орган да започне състезателната фаза по проучване в производството, като връчи на съответното предприятие известието за нарушения в срок от 90 дни от момента, в който е узнал за съществените елементи на твърдяното нарушение, които могат да бъдат изчерпани в първия сигнал за нарушението, и от друга страна, санкционира неспазването на този срок с пълна отмяна на окончателното решение, постановено от посочения орган след приключване на производството за установяване на нарушение, както и с преклудиране на правомощието му да образува ново такова производство във връзка със същата практика.

Подписи