Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
L. MEDINA
представено на 20 юни 2024 година [1]

Съединени дела C-258/23—C-260/23

IMI — Imagens Médicas Integradas SA (C-258/23)
Synlabhealth II SA (C-259/23)
SIBS — Sociedade Gestora de Participações Sociais SA,
SIBS, Cartões — Produção e Processamento de Cartões SA,
SIBS Processos — Serviços Interbancários de Processamento SA,
SIBS International SA,
SIBS Pagamentos SA,
SIBS Gest SA,
SIBS Forward Payment Solutions SA,
SIBS MB SA (C-260/23)
срещу
Autoridade da Concorrência

(Преюдициално запитване, отправено от Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Съд по конкурентни, регулаторни и надзорни въпроси, Португалия)

„Преюдициално запитване — Нарушение на правилата на конкуренцията — Прилагане от национален орган по конкуренция на членове 101 и 102 ДФЕС — Изземване на електронни писма — Заповед, издадена от прокуратурата — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 7 — Нарушение на правото на зачитане на тайната на съобщенията“

I. Въведение

1. В трите си преюдициални запитвания, които са предмет на настоящите съединени дела, Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Съд по конкурентни, регулаторни и надзорни въпроси, Португалия) поставя на Съда три преюдициални въпроса относно тълкуването на член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).

2. Тези въпроси са отправени в рамките на три производства между, от една страна, IMI — Imagens Médicas Integradas SA (наричано по-нататък „IMI“), няколко дружества от групата SIBS (наричани по-нататък заедно „SIBS“) и Synlabhealth II SA (наричано по-нататък „Synlabhealth“) (наричани по-нататък заедно „жалбоподателите в главните производства“)

[1] Език на оригиналния текст: френски.

и от друга страна, Autoridade da Concorrência (Орган по конкуренция, Португалия, наричан по-нататък „AdC“) във връзка със законосъобразността на изземването на електронни писма на служители на жалбоподателите в главните производства, извършено при претърсване на помещенията на последните в рамките на разследвания, проведени от AdC, по предполагаеми случаи на нарушения на португалските правила на конкуренцията и в зависимост от случая, на член 101 или 102 ДФЕС.

II. Правна уредба

A. Правото на Съюза

1. Хартата

3. Съгласно член 7 от Хартата „[в]секи има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговите съобщения“.

4. Член 52, параграфи 1 и 3 от Хартата гласи:

„1. Всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

[…]

3. Доколкото настоящата Харта съдържа права, съответстващи на права, гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи [наричана по-нататък „ЕКПЧ“], техният смисъл и обхват са същите като дадените им в посочената Конвенция. Тази разпоредба не пречи правото на Съюза да предоставя по-широка защита“.

5. Член 53 от Хартата, озаглавен „Степен на закрила“, предвижда, че „[н]икоя разпоредба на настоящата Харта не трябва да се тълкува като ограничаваща или накърняваща права на човека и основни свободи, които в съответните им приложни полета са признати от правото на Съюза, от международното право и от международните конвенции, по които Съюзът или всички държави членки са страни[,] и по-специално от [ЕКПЧ], както и от конституциите на държавите членки“.

2. Директива (ЕС) 2019/1

6. Директива (ЕС) 2019/1[2] има за цел установяването на определени правила, за да се гарантира, че националните органи по конкуренция разполагат с необходимите гаранции за независимост, ресурси и с правомощия за правоприлагане и налагане на санкции, за да

[2] Директива (ЕС) на Европейския парламент и на Съвета от 11 декември 2018 година за предоставяне на правомощия на органите по конкуренция на държавите членки, за да бъдат по-ефективни в правоприлагането, и за гарантиране на правилното функциониране на вътрешния пазар (ОВ L 11, 2019 г., стр. 3).

могат ефективно да прилагат членове 101 и 102 ДФЕС. Съгласно съображение 31 от нея „[н]ационалните […] органи по конкуренция следва да могат да извършват всички необходими проверки на място на помещенията на предприятия и сдружения на предприятия, [когато…] могат да докажат, че съществуват разумни основания за съмнение за нарушение на член 101 или член 102 от ДФЕС. Настоящата директива не следва да възпрепятства държавите членки да предвидят изискване за предварително разрешение от национален съдебен орган за извършването на такива проверки на място“. Съображение 32 in fine от тази директива гласи, че „[п]равомощието да се проучват документи или записи следва да обхваща всички форми на кореспонденция, включително електронни съобщения, независимо дали видимо са непрочетени или са били заличени“. Съображение 73 от посочената директива предвижда, че „[д]оказателствата са важен елемент при прилагането на членове 101 и 102 [ДФЕС]“ и че „[националните органи по конкуренция] следва да могат да вземат предвид електронните съобщения като относимо доказателство, независимо дали тези съобщения изглеждат непрочетени или са били заличени“.

7. Член 6 от Директива 2019/1 е озаглавен „Правомощия за извършване на проверки на стопански помещения“ и съгласно параграф 1 от него държавите членки гарантират, че националните органи по конкуренция са в състояние да провеждат всички необходими необявени проверки на място на предприятия и сдружения на предприятия за прилагането на членове 101 и 102 от ДФЕС, и че разполагат по-специално с правомощието „да проверяват документите и други записи, свързани със стопанската дейност, независимо от носителя, на който се съхраняват и да имат правото на достъп до всяка информация, която е достъпна за лицето, предмет на проверката на място“, както и „да вземат или получават под всякаква форма копия или извлечения от такива документи и записи“. В параграф 3 от този член се уточнява, че той „не засяга изискванията по националното право за предварително разрешение от национален съдебен орган за извършването на такива проверки на място“.

8. Член 32 от тази директива е озаглавен „Допустимост на доказателствата пред националните органи по конкуренция“ и гласи, че „[д]ържавите членки гарантират, че видовете доказателства, допустими пред национален орган по конкуренция, включват […] електронни съобщения“.

Б. Португалското право

9. Член 34, параграф 1 от Конституцията на Португалската република (наричана по-нататък „КПР“), озаглавен „Неприкосновеност на жилището и кореспонденцията“, гласи, че „[ж]илището и тайната на кореспонденцията, както и останалите средства за лични съобщения са неприкосновени“. Параграф 4 от този член предвижда, че „[н]а публичните органи се забранява да се намесват в неприкосновеността на кореспонденцията, съобщенията или други средства за комуникация, освен в случаите, предвидени със закон в областта на наказателното производство“.

10. Член 18, параграф 1, буква c) от Lei nº 19/2012 (novo regime jurídico da concorrência) (Закон № 19/2012 (нов правен режим на конкуренцията) от 8 май 2012 г. (наричан по-нататък „Закон за защита на конкуренцията“), приложим до 15 септември 2022 г., е предвиждал, че при упражняване на правомощията си за налагане на санкции AdC има право „да извършва в помещенията, имотите или транспортните средства на предприятия или сдружения на предприятия действия по търсене, анализ, събиране и изземване на

извлечения от писмени и други документи, независимо от техния носител, когато такива действия са необходими за получаване на доказателства“. Съгласно параграф 2 от този член за такива действия се изисква „разрешение от компетентния съдебен орган“ [3].

11. Член 20, параграф 1 от посочения закон гласи, че изземването на документи, независимо от тяхното естество или носител, се разрешава, разпорежда или потвърждава с решение на съдебния орган.

12. Член 21 от Закона за защита на конкуренцията, приложим до 15 септември 2022 г., е предвиждал, че „[р]азрешение за действията, предвидени в член 18, параграф 1, букви c) и d) […] и член 20, се издават от прокуратурата от съдебния район на седалището на [AdC] или, ако това е изрично предвидено, от съдия-следователя от същия съдебен район“ [4].

13. Считано от 16 септември 2022 г., Законът за защита на конкуренцията е изменен със Закон № 17/2022 от 17 август 2022 г., който транспонира Директива 2019/1. С този закон в член 18 от Закона за защита на конкуренцията е добавен параграф 4, съгласно който отказът на компетентния съдебен орган да предостави на AdC посоченото в този член разрешение, може да бъде обжалван: „a) когато решението е на магистрат от прокуратурата — пред прекия му ръководител; б) когато решението е на съдия-изпълнител — пред апелативния съд, който се произнася като последна инстанция“.

14. Член 21 от Закона за защита на конкуренцията, изменен със Закон № 17/2022 от 17 август 2022 г., предвижда, че „[п]раво да разрешава действията, предвидени в член 18, параграф 1, [букви] a)—d), член 19 и член 20, има компетентният съдебен орган от съдебния район на седалището на [AdC].

III. Главните производства, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

15. От актовете за преюдициално запитване е видно, че във всяко от разследванията срещу жалбоподателите в главните производства [5] AdC е счел за необходимо да извърши „претърсване, анализиране, събиране и изземване на доказателства“. За тази цел той е поискал от компетентния съдебен орган, в настоящия случай — прокуратурата, да разреши тези мерки. Тези искания са били удовлетворени и съгласно издадените от прокуратурата заповеди е било разрешено изземването, наред с другото, на „[к]опия или извлечения от писмени и други документи, независимо дали са отворени и архивирани, или отворени и в обращение в службите, по-специално електронни писма и вътрешни документи за представяне на информация между различните йерархични нива и за подготовка на решения в областта на търговската политика на предприятията, както и протоколи от срещи на ръководството или управителите, независимо дали се намират на тайно място или не са свободно достъпни за обществеността, включително всякакви компютърни

[3] Текстът е предоставен от Комисията.

[4] Текстът е предоставен от Комисията.

[5] Разследванията са били свързани, по отношение на IMI — с наличието на споразумение или съгласувана практика на пазара на телерадиологията, целящи да премахнат конкуренцията и водещи до увеличаване на цената, заплащана от държавата за предоставянето на услуги в този сектор, по отношение на SIBS — с евентуална злоупотреба с господстващо положение, състояща се в налагането на трети лица на неправомерни условия за достъп до мрежата Multibanco с цел ограничаване на конкуренцията, по-специално в областта на обработването на плащания, и по отношение на Synlabhealth — с предполагаема антиконкурентна практика на обмен на чувствителна информация между конкуренти и съгласуване в контекста на преговори с португалските органи за обществено здраве относно цените на тестовете за COVID-19.

носители или компютри, както и преглеждането и копирането на съдържащата се в тях информация, които са пряко или косвено свързани с практики, ограничаващи конкуренцията“.

16. От преписките по делата, изпратени до секретариата на Съда, е видно, че действията по претърсване, събиране и изземване са проведени в помещенията на жалбоподателите в главните производства от януари 2021 г. до март 2022 г.[6] В хода на тези действия, след претърсване на електронните пощенски кутии на служителите на проверяваните дружества, са иззети няколко хиляди компютърни файла, счетени за релевантни за разследванията. Във всеки един от тези случаи жалбоподателите в главните производства възразяват срещу тези изземвания, твърдейки, че са незаконосъобразни, тъй като нарушавали правото им на зачитане на тайната на кореспонденцията и тъй като при всички положения не били разрешени от съдия-следовател. Впоследствие жалбоподателите в главните производства обжалват пред запитващата юрисдикция решенията на AdC, с които са отхвърлени техните възражения.

17. Тази юрисдикция уточнява, че Законът за защита на конкуренцията изисква разрешение от съдия-следовател само в случай на изземване на документи от банкови институции, претърсване на жилища и претърсване на адвокатски кантори или лекарски кабинети. В останалите случаи разрешението на прокуратурата като съдебен орган било достатъчно. Тя подчертава, че макар главните производства да се отнасят до административно нарушение, разпоредбите на Закона за защита на конкуренцията се вписват в логиката, на която се основава наказателният режим. Ето защо, когато средствата за събиране на доказателства могат да нарушат основни права, била необходима намесата на съдия-следовател, докато в останалите случаи се изисквала само намесата на прокуратурата, която ръководи разследването. Следователно според нея възниква въпросът дали, както поддържат жалбоподателите в главните производства, само фактът, че иззетите документи са резултат от съобщения, съдържащи се в служебната електронна поща на съответните предприятия, позволява тези документи да бъдат квалифицирани като „кореспонденция“, чиято неприкосновеност е основно право, което се ползва с по-висока степен на защита. Запитващата юрисдикция уточнява, че в миналото вече е имала възможност да отговори отрицателно на този въпрос.

18. При тези обстоятелства Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Съд по конкурентни, регулаторни и надзорни въпроси) решава да спре производството и по всяко от главните производства да отправи до Съда следните преюдициални въпроси[7]:

„1. Представляват ли „кореспонденция“ по смисъла на член 7 от [Хартата] професионалните документи, предмет на настоящото дело, предадени по електронна поща?

2. Допуска ли член 7 от [Хартата] изземването на служебни документи, които са резултат от съобщения, разменени между управители и служители на дружества по електронна поща, когато се води разследване на споразумения и практики, забранени съгласно член 101 ДФЕС (предишен член 81 ДЕО) [или, по дело C-260/23, член 102 ДФЕС (предишен член 82 ДЕО)]?

[6] Съответно през януари — февруари 2021 г. в помещенията на SIBS, през септември — октомври 2021 г. в помещенията на IMI и през март 2022 г. в помещенията на Synlabhealth.

[7] В трите преюдициални запитвания въпросите са формулирани по един и същ начин, с изключение на посочването във втория въпрос на член 101 или 102 ДФЕС в зависимост от случая.

3. Допуска ли член 7 от [Хартата] изземването на такива служебни документи с разрешението на съдебен орган, в настоящия случай прокуратурата, на която е възложено да представлява държавата, да защитава определените от закона интереси, да образува наказателни производства въз основа на принципа на законността и да защитава демократичната законност в съответствие с разпоредбите на Конституцията и която действа независимо от другите органи на централната, регионалната и местната власт?“.

19. С акт на председателя на Съда дела C-258/23, C-259/23 и C-260/23 са съединени за целите на писмената и устната фаза на производството и на съдебното решение. На основание член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз страните в главните производства, португалското, чешкото и гръцкото правителство, както и Комисията представят писмени становища.

IV. Преценка

20. В съответствие с искането на Съда, в настоящото заключение ще бъде разгледан само третият преюдициален въпрос. При все това, тъй като отговорът на този въпрос е логически обвързан с отговорите, които трябва да се дадат на първите два въпроса, те следва да бъдат разгледани накратко преди анализа на третия въпрос. Това разглеждане ще бъде предшествано от някои предварителни бележки, които се отнасят до преюдициалните запитвания като цяло.

A. Предварителни бележки

21. Най-напред, следва да се отбележи, че Хартата несъмнено се прилага към главните производства, които се отнасят до зачитането на основните права по време на проверки, извършвани от национален орган по конкуренция в рамките на разследвания на нарушения на членове 101 и 102 ДФЕС[8].

22. По-нататък, следва да се направят две уточнения относно правната уредба, приложима към настоящите съединени дела.

23. На първо място, що се отнася до националната правна уредба, отбелязвам, че от представените от страните в главните производства и Комисията писмени становища е видно, че с две решения, съответно от 16 март 2023 г.[9] и 26 май 2023 г.[10], Tribunal Constitucional (Конституционен съд, Португалия) е обявил за противоконституционна разпоредбата, изведена от член 18, параграф 1, буква c) и член 20, параграф 1 от Закона за защита на конкуренцията, на чието основание AdC е извършил претърсвания и изземвания на „отворени“ електронни писма, т.е. електронни писма, отбелязани като „прочетени“, само с разрешението на прокуратурата (наричани по-нататък „съдебните решения от 2023 г.“). В тези решения Tribunal Constitucional (Конституционен съд), от една страна, отхвърля разграничението между отворени/прочетени електронни писма, представляващи обикновени „документи“, и неотворени/непрочетени електронни писма, попадащи за разлика от първите в обхвата на понятието „кореспонденция“, въз основа на което

[8] Вж. например решение от 3 април 2019 г., Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie (C-617/17, EU:C:2019:283, т. 36).

[9] Решение № 91/2023, дело № 559/2020 (наричано по-нататък „съдебно решение № 91/2023“).

[10] Решение № 314/2023, дело № 145/2021.

португалските съдилища обосновават законността на изземването от AdC на електронни писма от първата категория само със съгласие на прокуратурата [11]. Tribunal Constitucional (Конституционен съд) счита, че всички електронни писма, независимо дали са отворени, или неотворени, се ползват с гаранциите, предвидени в член 34 от КПР, до момента, в който се съхраняват на място, до което достъп има само получателят им [12]. От друга страна, португалските конституционни съдии приемат, че претърсването и изземването на електронни писма в хода на проверките, извършвани от AdC с цел събиране на доказателства в рамките на производства за нарушения на националните правила и правилата на Съюза в областта на конкуренцията, попадат в обхвата на изключението, предвидено в член 34, параграф 4 in fine от КПР, но могат да бъдат разрешени само от съдия-следовател [13]. Въпреки че запитващата юрисдикция не споменава посочените по-горе решения, само първото от които предхожда датата на настоящите преюдициални запитвания [14], от становищата, представени пред Съда от страните в главните производства, е видно по-специално, че обявяването им за противоконституционни от Tribunal Constitucional (Конституционен съд) е част от правната и фактическата обстановка, мотивирали тази юрисдикция да сезира Съда. В този контекст отбелязвам, че през април 2024 г. Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Съд по конкурентни, регулаторни и надзорни въпроси) е отправил две нови преюдициални запитвания, в които се поставят по същество същите въпроси, в които подробно са изложени както съдебните решения от 2023 г., така и последиците от тях по отношение на правомощията на AdC за извършване на проверки и изземвания [15].

24. На второ място, що се отнася до правната уредба на Съюза, отбелязвам, че не е сигурно, че Директива 2019/1 се прилага към всички главни производства. Съгласно член 36 Директивата всъщност влиза в сила на 3 февруари 2019 г. и както става ясно от член 34, параграф 1, държавите членки са били длъжни да въведат в сила законовите, подзаконовите и административните разпоредби, необходими, за да се съобразят с нея, до 4 февруари 2021 г. Във всеки случай, както ще обясня в останалата част от анализа си, тази директива не е пряко релевантна, поне не за отговора на третия преюдициален въпрос, който е предмет на настоящото заключение.

25. След това уточнение накратко ще взема отношение по изтъкнатите от жалбоподателите в главните производства доводи, с които оспорват допустимостта на преюдициалните запитвания.

26. В дело C-258/23 IMI поддържа, че тъй като запитващата юрисдикция не е довела до знанието на Съда съдебно решение № 91/2023, преюдициалното запитване не гарантира, че даденият от Съда отговор ще бъде възможно най-пълен и полезен. В това отношение следва да се отбележи, че с преюдициалното запитване от Съда се иска да уточни обхвата на защитата, която член 7 от Хартата предоставя срещу мерки като разглежданите в главните производства в контекст, свързан с прилагането на правото на Съюза. Следователно

[11] Както посочва по-специално португалското правителство, разликата в естеството на отворените и неотворените писма, изглежда, е породила многобройни разисквания в португалската съдебна практика и доктрина. Това правителство посочва по-конкретно факта, че до неотдавна португалските съдилища са смятали, че когато изземва отворени/прочетени електронни писма, AdC не се намесва в процеса на комуникация и „кореспонденция“, така че тези писма попадат в обхвата на понятието „документ“.

[12] Вж. съдебно решение № 91/2023, точки 15—18 от мотивите.

[13] Вж. съдебно решение № 91/2023, точка 19 и сл. от мотивите.

[14] Първото от тези съдебни решения все пак е приложено към преписките по главните производства, внесени в секретариата на Съда.

[15] Тези запитвания са предмет на дела C-132/24, Арар и др., и C-195/24, Blueotter и др.

ползата от подобно тълкуване за целите на решаването на спора в главното производство не може да бъде поставена под въпрос, най-малкото, без да се надхвърлят границите на обикновено оспорване на допустимостта на преюдициалното запитване и да се започне разискване по същество.

27. В дело C-259/23 Synlabhealth твърди, че в актовете за преюдициално запитване са пропуснати няколко факта, които са от съществено значение за разбирането на спора [16], както и приложимите правни разпоредби. В това отношение следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика, която е отразена в член 94, букви а) и б) от Процедурния правилник, необходимостта да се даде тълкуване на правото на Съюза, което да е от полза за националния съд, изисква последният да определи фактическия и правния контекст, в които се вписват поставените от него въпроси, или най-малкото да обясни фактическите хипотези, на които те се основават [17]. Според мен преюдициалното запитване по дело C-259/23 отговаря на тези изисквания. От една страна, то съдържа достатъчно данни, за да може Съдът да разбере както правния и фактическия контекст на спора в главното производство, така и значението и обхвата на поставените преюдициални въпроси. От друга страна, въпросът дали, както твърди Synlabhealth, AdC не се е съобразил с ограниченията на разрешението на прокуратурата при извършването на проверките и изземванията в помещенията на това дружество, е свързан с преценката на фактите и следователно е от изключителната компетентност на запитващата юрисдикция [18]. Synlabhealth твърди също, че не е било изслушано по преюдициалните въпроси, в нарушение на предвидените в португалското право процесуални изисквания, поради което е подало жалба срещу акта за преюдициално запитване [19]. То иска от Съда да спре производството до произнасянето по тази жалба. В това отношение припомням, че от постоянната съдебна практика следва, че в преюдициално производство по член 267 ДФЕС, предвид разпределението на функциите между Съда и националната юрисдикция, Съдът не е компетентен да проверява дали актът за преюдициално запитване е постановен в съответствие с националните съдоустройствени и съдопроизводствени правила. Следователно Съдът трябва да се придържа към акта за преюдициално запитване, изхождащ от юрисдикция на държава членка, докато същият не бъде отменен съгласно евентуално предвидените в националното право способи за съдебен контрол [20]. Поради това искането на Synlabhealth трябва да се отхвърли. Накрая, от съображения за изчерпателност ще отбележа, че в писменото си становище Synlabhealth твърди, че е нарушено правото му на участие в производството пред Съда, тъй като не е било уведомено за решението на председателя на Съда да обедини дело C-259/23 с дела C-258/23 и C-260/23, нито за преюдициалните запитвания по последните две дела. В това отношение само ще изтъкна, че в член 23 от Статута на Съда на Европейския съюз и член 96, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда изчерпателно са посочени заинтересованите страни, които могат да представят становища в рамките на преюдициалното производство. Следователно това право не може да бъде разширено и да обхване физически и юридически лица, които не са изрично предвидени [21]. Освен това „страните в главното производство“ съгласно член 97, параграф 1 от Процедурния правилник на Съда се определят от запитващата юрисдикция в съответствие с

[16] Същият довод е изтъкнат от SIBS в дело C-260/23.

[17] Вж. решение от 21 декември 2023 г., European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2023:1011, т. 59).

[18] Вж. в този смисъл Решение от 11 януари 2024 г., Global Ink Trade (C-537/22, EU:C:2024:6, т. 40).

[19] Отбелязвам, че такава жалба е подадена и от SIBS.

[20] Вж. решение от 21 декември 2023 г., Krajowa Rada Sądownictwa (Оставане на съдийска длъжност) (C-718/21, EU:C:2023:1015, т. 42 и цитираната съдебна практика).

[21] Вж. в този смисъл решение от 6 октомври 2015 г., Orizzonte Salute (C-61/14, EU:C:2015:655, т. 31).

националните процесуални правила. Тъй като обаче Synlabhealth не е страна в производствата по дела C-258/23 и C-260/23, то няма право да представи становища пред Съда по тези дела. Този извод не се поставя под съмнение от обстоятелството, че Съдът е решил съгласно член 54 от Процедурния си правилник да обедини няколко преюдициални запитвания поради връзката помежду им.

28. В дело C-260/23 SIBS твърди, от една страна, че преюдициалното запитване е отправено в момент, когато фактите все още не са били установени или обсъдени, и от друга страна, че поставените въпроси са ирелевантни по отношение на предмета на спора, който предполагал преценка на законосъобразността на разглежданите мерки в светлината на португалското право, а не на Хартата. Що се отнася до първия довод, следва да се припомни, че националната юрисдикция решава на кой етап от производството следва да постави на Съда преюдициален въпрос [22]. Ето защо този аргумент следва да бъде отхвърлен. Същото се отнася и за втория довод, който се основава на твърдения, предполагащи разглеждане по същество на преюдициалните въпроси.

Б. По първите два преюдициални въпроса

29. Както посочих, ще взема накратко отношение по първите два преюдициални въпроса, които са логична предпоставка за третия.

30. С първия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали служебни електронни писма, разменяни между служителите и управителите на дадено предприятие чрез неговата система за електронна поща, попадат в обхвата на понятието „съобщения“ [23] по смисъла на член 7 от Хартата. На този въпрос, който считам за допустим въпреки изтъкнатите от IMI [24] доводи в обратния смисъл, според мен трябва да се отговори утвърдително.

31. В това отношение припомням, че в решение от 17 декември 2015 г., WebMindLicenses [25], като препраща към практиката на ЕСПЧ, Съдът вече е имал възможност да постанови, че изземванията на електронни съобщения, извършени при посещения на място в професионалните или търговските помещения на физическо лице или в помещенията на търговско дружество, представляват намеса в упражняването на гарантираното в член 8, параграф 1 от ЕКПЧ право [26] и съответно, в приложение на член 52, параграф 3 от Хартата — в упражняването на съответстващото му право, предвидено в член 7 от

[22] Вж. в този смисъл решение от 17 юли 2008 г., Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, т. 29).

[23] Отбелязвам, че терминът „кореспонденция“, използван в текста на първия преюдициален въпрос и съдържащ се в първоначалния текст на член 7 от Хартата, е заменен през 2007 г. с думата „съобщения“, за да се отчете технологичният напредък: вж. разясненията относно Хартата (ОВ C 303, 2007 г., стр. 17).

[24] Що се отнася, първо, до довода на IMI, че първият преюдициален въпрос е недопустим, тъй като запитващата юрисдикция не е споменала съдебно решение № 91/2023, препращам към съображенията, изложени в точка 26 от настоящото заключение. Що се отнася, второ, до довода, че този въпрос не оставял място за „разумно съмнение“, само ще припомня, че съгласно постоянната съдебна практика такова обстоятелство може най-много да освободи национална юрисдикция, действаща като последна инстанция, от задължението ѝ да сезира Съда на основание член 267, трета алинея ДФЕС, но не е доказателство, че преюдициалното запитване е недопустимо; вж. решение от 7 февруари 2023 г., Confédération paysanne и др. (Произволна мутагенеза in vitro) (C-688/21, EU:C:2023:75, т. 35 и 36 и цитираната съдебна практика). Вж. също решение от 25 януари 2024 г., Croce Rossa Italiana и др. (C-389/22, непубликувано, EU:C:2024:77, т. 52).

[25] C-419/14, наричано по-нататък „решение WebMindLicenses“, EU:C:2015:832.

[26] Член 8, параграф 1 от ЕКПЧ гласи, че „[в]секи има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, на неговото жилище и тайната на неговата кореспонденция“.

нея[27]. Това твърдение важи за изземвания в рамките както на наказателни, така и на административни производства[28]. Освен това квалифицирането на електронните писма като „кореспонденция“ по смисъла на член 8, параграф 1 от ЕКПЧ и „съобщения“ по смисъла на член 7 от Хартата не зависи от обстоятелството, че тези писма вече са били изпратени на получателя, прочетени, непрочетени или заличени, нито от факта, че са изпратени от служебни помещения или оборудване[29] или от служебна електронна поща[30] или че адресът на подателя или получателя е на юридическо лице[31], нито пък от въпроса дали тяхното съдържание е от личен характер или не[32]. Следователно обстоятелството, че с оглед на съдържанието си електронно писмо може да бъде квалифицирано като „служебно“, не го лишава от защитата, с която се ползват съобщенията по силата на член 7 от Хартата. Накрая, тази защита не се отнася само до съдържанието на електронните писма, а обхваща и генерираните от тях лични трафични данни, които също са защитени, с член 8 от Хартата[33].

32. С втория си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали при проверка в търговските помещения на предприятия, за които има съмнения, че нарушават член 101 или 102 ДФЕС, член 7 от Хартата допуска изземването от национален орган по конкуренция на служебни електронни писма между служителите и управителите на тези предприятия. Според мен на този въпрос следва да се отговори отрицателно.

33. Припомням, че съгласно член 52, параграф 1 от Хартата ограничения на упражняването на прогласеното в член 7 от Хартата право на зачитане на тайната на съобщенията могат да бъдат налагани само ако са предвидени в закон, зачитат основното съдържание на посочените права и свободи и при спазване на принципа на пропорционалност са необходими и действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора[34].

34. В настоящия случай, що се отнася, първо, до изискването за спазване на принципа на законност, следва да се отбележи, че разглежданите в главните производства мерки се основават на членове 18—21 от Закона за защита на конкуренцията.

[27] Вж. решение WebMindLicenses, точки 70—73. Съдът се позовава на решения на ЕСПЧ от 16 декември 1992 г., Niemietz с/у Германия (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, § 29—31), от 16 април 2002 г., Société Colas Est и др. с/у Франция (CE:ECHR:2002:0416JUD003797197, § 40—41), и от 2 април 2015 г., Vinci Construction и GTM Génie Civil et Services с/у Франция (CE:ECHR:2015:0402JUD006362910, § 63); вж. по-скорошното решение на ЕСПЧ, 4 април 2023 г., UAB Kesko Senukai Lithuania с/у Литва (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, § 109).

[28] Макар делото, по което е постановено решение WebMindLicenses, да се отнася до електронни писма, иззети в хода на наказателно производство, Съдът уточнява в това решение, че тяхното „използване“ в рамките на административно производство само по себе си също представлява ограничение на упражняването на гарантираното от член 7 от Хартата право (вж. т. 80).

[29] Вж. ЕСПЧ, 11 януари 2024 г., Arregui с/у Испания (CE:ECHR:2024:0111JUD004254118, § 31 и цитираната съдебна практика). В решението си от 5 септември 2017 г., Bărbulescu с/у Румъния (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, § 74), което се е отнасяло до лични съобщения, изпратени от служебен компютър, ЕСПЧ уточнява, че наложено от работодателя правило, изискващо от служителите да се въздържат от всякаква лична дейност на работното си място и забраняващо им да използват ресурсите на дружеството за лични цели, е било ирелевантно за класифицирането като „кореспонденция“ по смисъла на член 8, параграф 1 от ЕКПЧ.

[30] Вж. ЕСПЧ, 3 април 2007 г., Copland с/у Обединено кралство (CE:ECHR:2007:0403JUD006261700, § 41 и 42).

[31] Вж. ЕСПЧ, 14 март 2013 г., Bernh Larsen Holding AS и др. с/у Норвегия (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, § 106).

[32] Вж. ЕСПЧ, 5 септември 2017 г. Bărbulescu с/у Румъния (CE:ECHR:2017:0905JUD006149608, § 72 и 73), и ЕСПЧ, 16 декември 1992 г., Niemietz с/у Германия (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, § 32 in fine).

[33] Вж. ЕСПЧ, 16 октомври 2007 г., Wieser и Bicos Beteiligungen GmbH с/у Австрия (CE:ECHR:2007:1016JUD007433601, § 45).

[34] Вж. решение WebMindLicenses, точка 73.

35. Второ, що се отнася до зачитането на основното съдържание на правото на тайна на съобщенията, подчертавам, че несъмнено е вярно, че претърсвания и изземвания като разглежданите в главните производства предполагат достъп до самото съдържание на съобщенията [35]. В настоящия случай обаче от актовете за преюдициално запитване е видно, че тези мерки по принцип са насочени само към конкретни писма, свързани с предмета на разследването. Освен това, що се отнася до намесата в правото на зачитане на тайната на съобщенията на съответните физически лица, изглежда, че посочените мерки засягат само аспекти от професионалния им живот, но не и тяхната лична и интимна сфера. От практиката на Съда обаче следва, че наличието на намеса в основното съдържание на прогласените в член 7 от Хартата права се преценява предимно количествено [36]. Поради това считам, че без да се засягат проверките, които запитващата юрисдикция трябва да извърши, второто условие, предвидено в член 52, параграф 1 от Хартата, също е изпълнено в настоящия случай и че мерките, които са в основата на главните производства, не могат да засегнат основното съдържание на правото на зачитане на тайната на съобщенията на съответните физически или юридически лица.

36. Трето, що се отнася до преследваните цели, намесата в упражняването на закрепените в член 7 от Хартата права, произтичаща от проверките и изземванията, извършвани от националните органи по конкуренция, когато на основание член 3, параграф 1 и член 5 от Регламент (ЕО) № 1/2003 [37] те прилагат членове 101 и 102 ДФЕС, има за цел разкриването на практики, които противоречат на тези разпоредби. Съдът вече е имал повод да постанови, че членове 101 и 102 ДФЕС са императивни разпоредби, които забраняват съответно картелите и злоупотребата с господстващо положение и преследват целта от съществено значение за функционирането на вътрешния пазар да се гарантира ненарушаването на конкуренцията в рамките на този пазар [38].

37. Четвърто, що се отнася до спазването на принципа на пропорционалност, припомням, че този принцип изисква ограниченията, които могат да бъдат наложени на закрепени в Хартата права и свободи, да не превишават границите на подходящото и необходимото за постигане на преследваните легитимни цели, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения. Освен това целта от общ интерес не може да се преследва, без да се отчете фактът, че тя трябва да бъде съвместена с основните права, които се засягат от мярката, като се постигне баланс между, от една страна, целта от общ интерес и от друга страна, разглежданите права, за да се гарантира, че причинените от мярката

[35] Припомням, че в решение от 8 април 2014 г., Digital Rights Ireland и др. (C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238), Съдът приема по същество, че задължението за запазване на данни, наложено с Директива 2006/24/ЕО (на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за запазване на данни, създадени или обработени, във връзка с предоставянето на обществено достъпни електронни съобщителни услуги или на обществени съобщителни мрежи и за изменение на Директива 2002/58/ЕО (ОВ L 105, 2006 г., стр. 54; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 53, стр. 51), не води до намеса, която да е толкова тежка, че да засегне основното съдържание на правото на зачитане на личния живот, тъй като тя не позволява „да се разкрива самото съдържание на електронните съобщения“; вж. също, що се отнася до Директива 2002/58/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 12 юли 2002 година относно обработката на лични данни и защита на правото на неприкосновеност на личния живот в сектора на електронните комуникации (Директива за правото на неприкосновеност на личния живот и електронни комуникации (ОВ L 201 , 2002 г., стр. 37; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 36, стр. 63), решение от 21 декември 2016 г., Tele2 Sverige и Watson и др. (C-203/15 и C-698/15, EU:C:2016:970, т. 101).

[36] Вж. в този смисъл Становище 1/15 (Споразумение PNR ЕС — Канада) от 26 юли 2017 г. (EU:C:2017:592, т. 150) и решение от 21 юни 2022 г., Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, т. 120), както и заключението на генерален адвокат Pitruzzella по това дело (EU:C:2022:65, т. 93).

[37] Регламент на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора (ОВ L 001, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167).

[38] Относно член 101 ДФЕС вж. решение от 22 март 2022 г., Nordzucker и др. (C-151/20, EU:C:2022:203, т. 51 и цитираната съдебна практика), а относно член 102 ДФЕС — решение от 22 март 2022 г., bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, т. 46 и цитираната съдебна практика).

неблагоприятни последици не са непропорционални на преследваните цели. Следователно възможността за оправдаване на ограничаване на гарантираните с член 7 от Хартата права трябва да се прецени, като се измери тежестта на намесата, до която води подобно ограничаване, и като се провери дали значението на преследваната с това ограничаване цел от общ интерес е съразмерно с тази тежест [39].

38. В настоящия случай значението на целта за защита на ефективната и ненарушена конкуренция в рамките на вътрешния пазар според мен може да оправдае дори сериозна намеса в правото на дружествата на зачитане на тайната на техните съобщения, като се има предвид също така, че както ЕСПЧ и Съдът са признали, намесата на държавните власти може да бъде по-голяма, когато е насочена срещу професионални или търговски помещения или дейности [40]. Освен това, както правилно посочва Комисията, в днешната цифрова среда електронната кореспонденция е едно от основните средства за комуникация на предприятията. Следователно различните форми на тази кореспонденция, като писмата, разменени чрез служебна електронна поща, са се превърнали в източник на често незаменими доказателства за разкриването на антиконкурентни практики [41]. Впрочем от практиката на Съда следва, че претърсването и изземването на електронни писма от Комисията при упражняването на правомощията, предоставени ѝ с член 20 от Регламент 1/2003, са допустими [42], при условие че в преписката бъдат включени само релевантните писма [43]. По подобен начин от практиката на ЕСПЧ следва, че такива мерки a priori не са изключени в рамките на административни производства, когато намесата в правото на зачитане на тайната на кореспонденцията е съразмерна с преследваната легитимна цел [44].

39. С оглед на изложените по-горе съображения считам, че член 7 от Хартата допуска претърсване и изземване от национален орган по конкуренция на електронни писма, разменени чрез служебната електронна поща на предприятие, чиито професионални или търговски помещения са проверявани в рамките на разследване на нарушение на правилата на конкуренцията, при условие че писмата са релевантни за предмета на проверката.

B. По третия преюдициален въпрос

40. С третия си преюдициален въпрос запитващата юрисдикция по същество иска от Съда да установи дали член 7 от Хартата допуска изземването от национален орган по конкуренция на електронни писма между служители и управители на предприятие по време на проверка на неговите професионални или търговски помещения в рамките на разследване на нарушение на член 101 или 102 ДФЕС да бъде разрешено от орган като

[39] Вж. в този смисъл решение от 8 декември 2022 г., Orde van Vlaamse Balies и др. (C-694/20, EU:C:2022:963, т. 41 и цитираната съдебна практика).

[40] Вж. ЕСПЧ, Niemietz с/у Германия, 16 декември 1992 г. (CE:ECHR:1992:1216JUD001371088, § 31); вж. също решение от 18 юни 2015 г., Deutsche Bahn и др./Комисия (C-583/13 P, EU:C:2015:404, т. 20).

[41] Вж. в този смисъл съображение 32 и член 32 от Директива 2019/1, които включват електронните съобщения сред доказателствата, които се считат за допустими пред национален орган по конкуренция.

[42] Вж. решения от 16 юли 2020 г., Nexans France и Nexans/Комисия (C-606/18 P, EU:C:2020:571, т. 56—64), и от 30 януари 2020 г., České dráhy/Комисия (C-538/18 P и C-539/18 P, непубликувано, EU:C:2020:53, т. 101—104).

[43] Вж. в този смисъл решения от 24 септември 2020 г., Prysmian и Prysmian Cavi e Sistemi/Комисия (C-601/18 P, EU:C:2020:751, т. 58 и 59), и от 30 януари 2020 г., České dráhy/Комисия (C-538/18 P и C-539/18 P, непубликувано, EU:C:2020:53, т. 99 и цитираната съдебна практика).

[44] Вж. ЕСПЧ, 14 март 2013 г., Bernh Larsen Holding AS и др. с/у Норвегия (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, §172—175), което се отнася до проверки, извършвани за целите на данъчния контрол.

прокуратурата по португалското право, на която е възложено да представлява държавата, да образува наказателни производства в общ интерес и да защитава демократичната законност в съответствие с разпоредбите на Конституцията, и която е независима.

41. За да се отговори на този въпрос, е необходимо най-напред да се припомни накратко практиката на ЕСПЧ и на Съда относно претърсването и изземването в професионални помещения, за да се определят предвидените съответно в член 8 от ЕКПЧ и член 7 от Хартата стандарти за защита срещу такава намеса, по-специално в правото на зачитане на тайната на кореспонденцията на дружествата.

42. Що се отнася до член 8 от ЕКПЧ, следва най-напред да се припомни, че съгласно практиката на ЕСПЧ предвидената в този член защита може да обхване някои търговски помещения, а претърсването и изземването в тези помещения представляват намеса в правото на съответните дружества на зачитане на „жилището“ и на „тайната на кореспонденцията“[45]. Този съд обаче уточнява, както вече имах възможност да отбележа, че намесата на държавните власти би могла да е по-голяма при професионалните или търговските помещения или дейности, отколкото в други случаи[46]. Освен това предоставената на държавата свобода при преценката на необходимостта от намеса е по-широка, когато мярката се отнася до юридически, а не до физически лица[47]. Следва също така да се отбележи, че от анализа на релевантните решения на ЕСПЧ следва, че този съд разглежда съответствието с член 8 от ЕКПЧ на действията по претърсване и изземване в помещенията на дружествата въз основа на цялостна оценка на всички релевантни правни и фактически обстоятелства по конкретно дело, и по-специално обхвата на правомощията, възложени на компетентния публичен орган, обстоятелствата, при които настъпва намесата, и различните гаранции, предвидени от съответната правна система[48], които включват по-конкретно възможността за ефективен последващ съдебен контрол[49], който по-специално според този съд представлява основна гаранция[50]. ЕСПЧ подчертава също необходимостта от постигане на равновесие между намесата и значението на защитавания обществен интерес[51]. В решение от 2 октомври 2014 г., Delta Pekárny a.s. с/у Чешка република[52], що се отнася до проверката на помещения в контекста на антиконкурентни практики, ЕСПЧ изрично постановява, че по отношение на посещенията на място в помещенията на дружество липсата на предварително издадено от съд разрешение за проверка може да бъде компенсирана от съдебен контрол ex post facto върху законосъобразността на и необходимостта от подобна мярка за събиране на доказателства, при условие че този контрол бъде ефикасен при конкретните обстоятелства по съответното дело. Това предполага, че съответните лица могат да получат ефективен съдебен контрол

[45] Вж. ЕСПЧ, 4 април 2023 г., UAB Kesko Senukai с/у Литва (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, § 109 и цитираната съдебна практика).

[46] Вж. ЕСПЧ, 16 декември 1992 г., Niemietz с/у Германия (EC:ECHR:1992:1216JUD001371088, § 31).

[47] Вж. ЕСПЧ, 2 октомври 2014 г., Delta Pekárny A.S. с/у Чешка република (CE:ECHR:2014:1002JUD000009711, § 82 и цитираната съдебна практика).

[48] Вж. ЕСПЧ, 16 април 2002 г., Colas Est и др. с/у Франция (CE:ECHR:2002:0416JUD003797197, § 48 и 49), и що се отнася до кореспонденцията на дружествата, ЕСПЧ, 14 март 2013 г., Bernh Larsen Holding AS и др. с/у Норвегия (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, § 172—174), ЕСПЧ, 23 юни 2022 г., Naumenco и Sia Rix Shipping с/у Латвия (CE:ECHR:2022:0623JUD005080514, § 62), и ЕСПЧ, 4 април 2023 г., UAB Kesko Senukai с/у Литва (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, § 113 и 118 и цитираната съдебна практика).

[49] Вж. ЕСПЧ, 4 април 2023 г., UAB Kesko Senukai с/у Литва (CE:ECHR:2023:0404JUD001916219, § 113 и 117 и цитираната съдебна практика).

[50] Вж. в този смисъл решение от 18 юни 2015 г., Deutsche Bahn и др./Комисия (C-583/13 P, EU:C:2015:404, т. 32).

[51] Вж. ЕСПЧ, 14 март 2013 г., Bernh Larsen Holding AS и др. с/у Норвегия (CE:ECHR:2013:0314JUD002411708, § 174).

[52] CE:ECHR:2014:1002JUD000009711, § 86 и 87 и цитираната съдебна практика. Вж. в същия смисъл ЕСПЧ, 19 януари 2017 г., Посевени с/у България (CE:ECHR:2017:0119JUD006363814, § 84)

както от фактическа, така и от правна страна по отношение на спорната мярка и начина на провеждането ѝ и че когато дадена операция, счетена за нередовна, вече се е състояла, искът или исковете, с които разполага, предоставят на засегнатото лице подходящо обезщетение. Като цяло, за целите на настоящото производство, от практиката на ЕСПЧ следва, че само липсата на предварително съдебно разрешение не води до нарушение на защитеното с член 8 от ЕКПЧ основно право на неприкосновеност на частните помещения, що се отнася до проверки на помещения на дружествата, при условие че са налице адекватни и достатъчни гаранции срещу злоупотребите, по-специално пълен последващ съдебен контрол върху разглежданите мерки. Същото се отнася и за правото на зачитане на тайната на кореспонденцията, гарантирано от същия член, тъй като в практиката на ЕСПЧ въпросът за изземването на съобщенията на дружествата е тясно свързан с въпроса за претърсването на техните помещения [53].

43. Същите принципи се съдържат в практиката на Съда във връзка с член 7 от Хартата. Така например в дело WebMindLisences Съдът постановява по отношение на изземването на електронни писма в рамките на наказателно производство, че при липсата на предварително разрешение от съд защитата на лицата срещу произволните нарушения от страна на публичната власт на гарантираните с този член права изисква правна рамка и строги ограничения за подобно изземване. Съдът уточнява, от една страна, че това изземване може да е съвместимо с посочения член 7 само ако националното законодателство и практика предоставят адекватни и достатъчни гаранции срещу злоупотребите и произвола, и от друга страна, че липсата на предварително разрешение от съд може да се компенсира в известна степен от възможността засегнатото от изземването лице да поиска последващ съдебен контрол по отношение както на законосъобразността, така и на необходимостта от изземването, като подобен контрол трябва да бъде ефективен при особените обстоятелства на разглежданото дело [54]. Що се отнася по-конкретно до правомощията на Комисията да извършва проверка, Съдът вече е имал възможност да уточни, че създадената в Европейския съюз система отговаря на изискванията на член 8 от ЕКПЧ, тълкуван от ЕСПЧ, както и на член 7 от Хартата и че липсата на предварително разрешение от съд сама по себе си не може да доведе до незаконосъобразност на започнатата от Комисията проверка. Съдът подчертава по-конкретно, че член 20 от Регламент 1/2003 предвижда както правна рамка на тези правомощия, така и строги ограничения на тяхното упражняване, а в параграф 8 от него изрично се посочва, че Съдът е компетентен да упражни контрол за законосъобразност на приетото от Комисията решение за извършване на проверка, който е пълен, тъй като включва както правните, така и фактическите въпроси [55].

[53] Вж. Ръководство относно член 8 от ЕКПЧ, „Право на зачитане на личния и семейния живот, жилището и кореспонденцията“, 2022 г., точка 602.

[54] Вж., точки 77 и 78 от посоченото решение.

[55] Вж. в този смисъл решение от 18 юни 2015 г., Deutsche Bahn и др./Комисия (C-583/13 P, EU:C:2015:404, т. 29—36); вж. също решение от 6 септември 2013 г., Deutsche Bahn и др./Комисия (T-289/11, T-290/11 и T-521/11, EU:T:2013:404, т. 74—100); относно възможността всички предоставени средства за правна защита срещу проверките на Комисията да компенсират липсата на предварителен съдебен контрол, вж. също решение от 9 март 2023 г., Les Mousquetaires и ITM Entreprises/Комисия (C-682/20 P, EU:C:2023:170, т. 57 и сл.).

44. Предоставеното от член 7 от Хартата ниво на защита, тълкувано от Съда, обаче очевидно се прилага по отношение на упражняването на правомощията за претърсване и изземване от националните органи по конкуренция, когато те прилагат членове 101 и 102 ДФЕС [56].

45. При това положение, с оглед на изложеното в точки 42 и 43 по-горе, следва да се заключи, че член 7 от Хартата допуска правна уредба на държава членка, съгласно която в рамките на разследване на предполагаемо нарушение на член 101 или 102 ДФЕС националният орган по конкуренция може, без да разполага с предварително съдебно разрешение, да претърсва и изземва електронни писма, чието съдържание е свързано с предмета на проверката, при условие че са предвидени строга правна рамка на правомощията на този орган и подходящи и достатъчни гаранции срещу злоупотребите и произвола, по-специално пълен последващ съдебен контрол върху въпросните мерки.

46. Подобен извод обаче не е достатъчен, за да се даде пълен отговор на поставения от запитващата юрисдикция въпрос. Всъщност този въпрос трябва да се разгледа и от друг ъгъл и да се провери дали при обстоятелства като разглежданите в главните производства правото на Съюза допуска държава членка да прилага национално ниво на защита на гарантираното с член 7 от Хартата основно право на зачитане на тайната на съобщенията, което е по-високо от предвиденото в тази разпоредба съгласно тълкуването на Съда, по-специално като изисква от националния орган по конкуренция предварително да получи съдебно разрешение, за да може да извършва проверки и изземвания в помещенията на дадено дружество.

47. В това отношение следва да се отбележи, че Хартата е част от система за защита на основните права в Европа, която се състои от няколко нива, наред с нормите и конвенциите на международното право, включително по-специално ЕКПЧ, от една страна, и националните конституции, от друга страна. В този контекст член 53 от Хартата има за цел да поясни обстоятелството, че Хартата не може да бъде използвана, за да се обоснове намаляване на нивото на защита на основните права, предоставено от международното право, правото на Съюза или правото на държавите членки. Следователно предоставената от конституционното право на държавите членки защита на основните права по принцип може да съществува едновременно с гарантираната от Хартата и да я допълва [57].

48. Всъщност Съдът многократно е посочвал, че когато в хипотеза, при която действията на държавите членки не се регламентират изцяло от правото на Съюза, национална разпоредба или мярка прилага това право по смисъла на член 51, параграф 1 от Хартата, националните органи и юрисдикции могат да прилагат националните стандарти за защита на основните права, стига в този процес да не се намалява нивото на защита, предвидено от Хартата съгласно тълкуването на Съда, нито предимството, единството и ефективността на правото на Съюза [58].

[56] Прилагането на правото на Съюза в областта на конкуренцията се основава на система на успоредни правомощия, в рамките на която както Комисията, така и националните органи по конкуренция могат да прилагат членове 101 и 102 ДФЕС (вж. решение от 23 ноември 2017 г., Gasorba и др. (C-547/16, EU:C:2017:891, т. 23). При упражняването на тези правомощия посочените органи са длъжни да спазват Хартата, и по-специално член 7 от нея, що се отнася до правомощията за извършване на проверка.

[57] Вж. в този смисъл по-специално решение от 24 юли 2023 г., Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, т. 115).

[58] Вж. решение от 29 юли 2019 г., Spiegel Online (C-516/17, EU:C:2019:625, т. 21 и цитираната съдебна практика). Вж. в същия смисъл решение от 24 юли 2023 г., Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, т. 110), и наскоро, определение от 9 януари 2024 г., Unitatea Administrativ Teritorială Județul Brașov (C-131/23, EU:C:2024:42, т. 81).

49. Следователно са налице три ограничения за прилагането на националните стандарти за защита на основните права в областите, в които се прилага Хартата.

50. Първо, такова прилагане предполага, че разглежданото положение не е изчерпателно уредено в правото на Съюза. Що се отнася по-конкретно до прилагането от държавите членки на разпоредбите на дадена директива, това е мислимо само когато тази директива не въвежда пълна хармонизация [59].

51. В настоящия случай следва да се отбележи, от една страна, че член 20 от Регламент 1/2003 има за цел да уреди изключително правомощията на Комисията за извършване на проверки, и че нито от неговия текст, нито от контекста, в който се вписва, нито от неговата цел следва, че той е приложим и към националните органи по конкуренция [60]. От друга страна, дори да се предположи, че Директива 2019/1 е приложима към фактите по главното производство, тя няма за цел пълно сближаване на законодателствата на държавите членки относно правомощията на органите по конкуренция във връзка с проверките на служебните помещения и изземванията, по-специално по отношение на условията за валидност на решенията за прилагане на такива мерки. Следователно тези условия се определят от държавите членки, които по отношение на произтичащата от посочените мерки намеса по принцип са свободни да прилагат конституционните гаранции, предвидени в собствените им правни системи, включително необходимостта от предварително съдебно разрешение, при условие че спазват правото на Съюза. Впрочем член 6, параграф 3 от Директива 2019/1 във връзка със съображение 31 от нея изрично предвижда, че този член не засяга изискванията по националното право за предварително разрешение от национален съдебен орган за извършването на такива проверки на място [61].

52. Второ, прилагането на национални стандарти за защита на основните права не трябва да намалява предвиденото в Хартата ниво на защита. В правния ред на Съюза Хартата определя минималното ниво на защита на признатите от нея права и свободи, така че нито институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, нито държавите членки могат да предоставят по-ниско ниво на защита, когато прилагат правото на Съюза.

53. Ето защо в настоящия случай държава членка може да предвиди, че съгласно националните конституционни разпоредби, гарантиращи основното право на зачитане на тайната на кореспонденцията, претърсването и изземването от националния орган по конкуренция на електронни писма по време на проверките на професионалните помещения на предприятие в рамките на разследване на нарушения на член 101 или 102 ДФЕС трябва да бъдат предварително разрешени от съдебен орган, независимо дали този орган е прокуратурата, на която е възложено да образува наказателни производства в общ интерес, или съдия-следовател, при условие че като цяло гаранциите, свързани с произтичащата от тези мерки намеса в посоченото основно право, включително способите за съдебна защита, с които разполагат заинтересованите лица, постигат ниво на защита на това право, което е най-малкото равностойно на гарантираното с член 7 от Хартата съгласно тълкуването на Съда.

[59] Вж. решение от 29 юли 2019 г., Funke Medien NRW (C-469/17, EU:C:2019:623, т. 33).

[60] Вж. по аналогия решение от 21 януари 2021 г., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, т. 35—38).

[61] Отбелязвам, че на държавите членки е предоставена свобода на преценка и в случаите, когато Директива 2019/1 предвижда, че се изисква предварително разрешение (вж. член 7, параграф 2 във връзка със съображение 34 от посочената директива).

54. Трето, прилагането на национални стандарти за защита на основните права не трябва да накърнява предимството, единството и ефективността на правото на Съюза [62]. В това отношение Съдът отхвърля тълкуване на член 53 от Хартата, че последният разрешава по общ начин държавите членки да приложат най-високото ниво на защита на тези права, гарантирано от тяхната конституция, и евентуално да го противопоставят на прилагането на разпоредби от правото на Съюза [63]. Следователно възможността за държава членка да приложи собствените си конституционни гаранции във връзка с претърсванията и изземванията в рамките на разследвания на нарушения на членове 101 и 102 ДФЕС, които биха осигурили по-високо ниво на защита на основното право на зачитане на тайната на кореспонденцията от гарантираното с Хартата, зависи по-специално от това дали такова прилагане може да накърни ефективността на наказателното преследване на антиконкурентните практики в рамките на Съюза. В това отношение припомням, че Съдът многократно отбелязва, че когато към фактите по съответния случай се прилага правото на Съюза, органите по конкуренция на държавите членки и националните юрисдикции са длъжни да прилагат членове 101 и 102 ДФЕС и да осигурят ефективното им прилагане в общ интерес [64].

55. Обстоятелството, че съгласно конституцията на държава членка, тълкувана от Конституционния съд на тази държава, претърсването и изземването от националния орган по конкуренция на електронни писма, дори да са отворени/прочетени, по време на проверки на професионалните помещения на предприятие, заподозряно в антиконкурентни практики, трябва да бъдат предварително разрешени от съдия-следовател, само по себе си не може да постави под въпрос ефективното прилагане на членове 101 и 102 ДФЕС. Както вече отбелязах в точка 51 от настоящото заключение, от Директива 2019/1 ясно следва, че съгласно волята на законодателя на Съюза предвиждането на механизъм за предварително разрешение от съдебен орган за целите на упражняването на правомощията на националните органи по конкуренция за извършване на проверки е от компетентността на държавите членки и че освен това член 6, параграф 3 от тази директива изрично предвижда възможността за държавите членки да предвидят такова разрешение.

56. AdC твърди, че тълкуването на Tribunal Constitucional (Конституционен съд) не само поставя под въпрос възможността електронните писма, иззети по време на претърсванията, които са предмет на главните производства, да се използват като доказателствени средства, но и рискува да доведе до обявяването за недействителни на окончателните решения, с които се установява нарушение на членове 101 и 102 ДФЕС, поради незаконосъобразното събиране на доказателствата, на които се основава този орган, при това за период, обхващащ последните десет години. Следователно това тълкуване би възпрепятствало ефективното прилагане на правилата на Съюза в областта на конкуренцията.

57. В това отношение отбелязвам, че запитващата юрисдикция не само не е поставила въпрос на Съда в това отношение, но и не му е предоставила необходимите данни, за да може да прецени обхвата на съдебните решения от 2023 г. и степента на тяхното прилагане във времето, както и евентуалното им въздействие върху приети от AdC окончателни решения, с които се установяват нарушения на членове 101 и 102 ДФЕС.

[62] Вж. в този смисъл решение от 26 февруари 2013 г., Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, т. 60).

[63] Вж. решение от 26 февруари 2013 г., Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, т. 56).

[64] Вж. решение от 14 юни 2011 г., Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, т. 19 и цитираната съдебна практика); вж. в същия смисъл и решение от 18 януари 2024 г., Lietuvos notarų rūmai и др. (C-128/21, EU:C:2024:49, т. 108 и цитираната съдебна практика).

58. При тези обстоятелства ще се ограничa до следните съображения.

59. При липсата на разпоредби на правото на Съюза в тази област правилата относно условията за събиране на доказателства и тяхното използване в националните административни производства за прилагане на членове 101 и 102 ДФЕС са от компетентността на държавите членки [65]. Ето защо при обстоятелства като разглежданите в главните производства държава членка може да предвиди доказателствата, събрани по време на проверки, извършени от органа по конкуренция без предварителното съдебно разрешение, изисквано от конституцията на тази държава членка, тълкувана от нейния Конституционен съд след изпълнението на тези мерки, да не бъдат допуснати в такова производство [66].

60. Макар обаче установяването и прилагането на тези норми да попадат в компетентността на държавите членки, последните 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 и 102 ДФЕС, което националните органи по конкуренция трябва да гарантират в общ интерес [67].

61. В настоящия случай обаче считам, от една страна, че при преценката на последиците, които трябва да се изведат от съдебните решения от 2023 г., запитващата юрисдикция следва да отчете необходимостта да осигури ефективното прилагане на правилата на Съюза в областта на конкуренцията, като използва всички възможности, предоставени от националното право — включително, ако е необходимо при обстоятелства като разглежданите в главните производства, възможността липсата на предварително съдебно разрешение да се компенсира чрез последващ съдебен контрол — за да се гарантира, че неспазването на тези правила се наказва.

62. От друга страна, за да се гарантира пълното действие на членове 101 и 102 ДФЕС, би могло да се наложи португалските съдилища да оставят без приложение национална разпоредба, с която се признава ретроактивното действие на възприетото в съдебните решения от 2023 г. тълкуване, което би довело до поставяне под въпрос на отговорността на съответните предприятия в случаи, при които AdC окончателно е установил нарушение на правото на Съюза в областта на конкуренцията, пораждайки системен риск от безнаказаност за такива нарушения [68].

[65] Нито Регламент 1/2003, нито Директива 2019/1, с изключение на член 32 от нея, който се отнася до видовете доказателства, допустими пред национален орган по конкуренция, съдържат разпоредби в това отношение.

[66] Освен това такова правило само би отразило изискванията, произтичащи от спазването на принципите на законност и правовата държава и на основните права; вж. по аналогия решение от 17 януари 2019 г., Dzivev и др. (C-310/16, EU:C:2019:30, т. 38); вж. също решение WebMindLicenses, точки 80—89.

[67] Вж. решение от 21 януари 2021 г., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, т. 46).

[68] Вж. по аналогия решение от 24 юли 2023 г., Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, т. 111—124 и т. 1 от диспозитива). Вж. също по аналогия решение от 21 януари 2021 г., Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, т. 53).

V. Заключение

63. С оглед на всички изложени по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на третия преюдициален въпрос, отправен от Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Съд по конкурентни, регулаторни и надзорни въпроси, Португалия) по всяко от съединените дела C-258/23—C-260/23, както следва:

„Член 7 от Хартата на основните права на Европейския съюз

трябва да се тълкува в смисъл, че

допуска правна уредба на държава членка, по силата на която в хода на проверка в помещенията на предприятие, извършена в рамките на разследване за нарушение на член 101 или 102 ДФЕС, националният орган по конкуренция претърсва електронни пощенски кутии и изземва електронни писма, чието съдържание е свързано с предмета на проверката, без да разполага с предварително съдебно разрешение, при условие че са предвидени строга правна рамка на правомощията на този орган и подходящи и достатъчни гаранции срещу злоупотребите и произвола, по-специално пълен последващ съдебен контрол върху въпросните мерки“.