

**ОГРАНИЧАВАНЕ ПРАВОМОЩИЯТА НА ЕВРОПЕЙСКАТА
КОМИСИЯ И НАЦИОНАЛНИТЕ ОРГАНИ
ПО КОКУРЕНЦИЯ ЗА ПРИЛАГАНЕ НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ
АНТИТРЪСТОВИ ЗАБРАНИ В СВЕТЛИНАТА
НА ЗАЩИТАТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА И СВОБОДИ В ЕС**

ИВАН СТОЙНЕВ*

Катедра „Международно право и международни отношения“

Резюме: Настоящата статия изследва сложното взаимодействие между правния режим за защита на конкуренцията в ЕС и системата на защита на основните права и свободи, действаща на територията на Съюза. Специален акцент е поставен върху ограниченията, които се налагат върху правомощията на органите по защита на конкуренцията (на съюзно и национално ниво) по разследване и решаване на дела в контекста на процесуалните права и гаранции, с които предприятията разполагат по силата на Хартата на основните права на ЕС, Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи и практиката на съюзната юрисдикция. Този прочит към днешна дата е още по-актуален с оглед последните изменения в нормативната база и приемането на новата Директива 2019/1 на Съвета и Парламента относно хармонизирането на някои аспекти на производствата пред националните органи по защита на конкуренцията, имаща за цел повишаване ефективността на прилагането на забраните по чл. 101 и чл. 102 ДФЕС.

Ключови думи: конкуренция, антикартел, основни права, право на справедлив процес, правомощия.

* Доцент по право на ЕС в ЮФ на СУ „Св. Климент Охридски“, доктор по право.

RESTRICTING THE POWERS OF THE EUROPEAN COMMISSION AND NATIONAL COMPETITION AUTHORITIES TO ENFORCE EUROPEAN ANTITRUST PROHIBITIONS IN THE LIGHT OF THE PROTECTION OF FUNDAMENTAL RIGHTS AND FREEDOMS IN THE EU

IVAN STOYNEV*

Department of International Law and International Relations

Abstract: This paper explores the complex interaction between the EU competition law and the system of protection of fundamental rights and freedoms established in the Union. A special focus is done on the constraints on competition law enforcement (at Union and national level) in the context of the procedural rights and safeguards, guaranteed to the undertakings by the Charter of Fundamental Rights, the European Convention of Human Rights and the practice of the Court of Justice of the European Union. Nowadays, this subject is even more relevant in the light of recent legal amendments and the adoption of the new Directive 2019/1 of Council and Parliament on harmonization of some aspects of national procedural rules, aimed to increase the effectiveness of the prohibitions under Art. 101 and Art. 102 TFEU.

Key words: competition, antitrust, fundamental rights, enforcement powers, rights of fair trial.

Правният режим за защита на конкуренцията винаги е играл важна роля в процеса на европейската интеграция. Посредством този режим Европейският съюз се опитва да реализира няколко ключови за него цели. На първо място, трябва да се посочи икономическата ефективност като едно от средствата за увеличаване благосъстоянието на потребителите, но също така и за най-оптимално разпределение на ресурсите в икономиката. На следващо място, сред целите на политиката на конкуренция може да бъде посочена защитата на потребителите и малките и средни предприятия от големите икономически субекти, които разполагат с икономическа мощ, позволяваща им да определят едностранно (под формата на монопол) или многостранно (под формата на олигопол) условията на пазара. Не на последно място, сред целите на конкуренцията следва да бъде отбелязана и нейната ключова роля за реализирането на Вътрешния пазар и защитата му от поведението на предприятията и от поведението на държавите членки.

За да бъдат реализирани тези цели, още на ниво първично право бива изградена система от норми, които следва да служат като нормативна основа за институциите на ЕС при реализирането на тази политика. В актуалната редакция на Учредителните договори правилата за защита на конкуренцията са регламентирани в Дял VII от Договора за функциониране на Европейския

* Associate Professor of European Union Law, Faculty of Law, Sofia University „St. Kliment Ohridski“, Ph.D.

съюз (по-нататък ДФЕС). Тези правила могат да бъдат обособени в две основни групи съобразно адресата на нормите. Първата група е съставена от норми, чийто адресат са държавите членки¹. Във втората група са нормите, чийто адресат са основните икономически субекти на пазара, а именно – предприятията². Тази втора група от норми представлява основният корпус на т.нар. европейско антитръстово законодателство (чл. 101 и чл. 102 ДФЕС).

Член 101 ДФЕС въвежда обща забрана за споразумения между предприятия, решения на сдружения на предприятия и съгласувани практики, които ограничават, предотвратяват или нарушават конкуренцията на пазара при условие, че в тези споразумения не са предвидени ефективни мерки за преодоляване на негативните последици (ефекти). Член 102 ДФЕС от своя страна забранява злоупотребата с господстващо положение. Прилагането на тези две забрани е възложено на Европейската комисия (ЕК), като чл. 105 ДФЕС изрично посочва, че било по нейна инициатива или по искане на държава членка: *„Комисията осигурява прилагането на принципите, предвидени в чл. 101 и чл. 102“* посредством разследване на *„случаите на предполагаемо нарушаване на тези принципи“*. Ако Комисията установи нарушение на тези забрани, тя следва да предприеме необходимите мерки за неговото преустановяване. Лаконичността на горесцитираната разпоредба не позволява да бъдат изведени по един ясен, категоричен и изчерпателен начин правомощията, с които разполага ЕК, за прилагане на антитръстовото законодателство. Тези въпроси са доуредени на ниво производно право, прието въз основа на чл. 103, пар. 1 ДФЕС. Съгласно горесцитираната разпоредба Съветът по предложение на Комисията и след консултация с Европейския парламент може да приема регламенти и директиви, необходими за прилагането на принципите, залегнали в чл. 101 и чл. 102 ДФЕС. Съгласно пар. 2 на същата разпоредба актовете, приети в изпълнение на оправомощаването в пар. 1, следва да бъдат предназначени в частност за определяне съответните функции на Комисията при прилагане на разпоредбите относно правилата за защита на конкуренцията³, да гарантират спазването на забраните, като предвидят глоби и имуществени санкции⁴, както и да определят отношението между националните законодателства и европейското законодателство в областта на защитата на конкуренцията⁵.

¹ Към тази група принадлежат правилата относно публичните предприятия (чл. 106 ДФЕС) и правилата, регулиращи държавните помощи (чл. 107–109 ДФЕС).

² Относно понятието за предприятие виж. **Стойнев**, Иван. Правен режим на защита на конкуренцията в ЕС. Антикартелно право. Том I. София: Сиела, 2018; също и: **Стойнев**, Иван. Дефиниране на понятието „предприятие“ в практиката на Съда на Европейския съюз при определяне персоналия обхват на правилата за защита на конкуренцията. *Правен преглед*, 2017, № 4, 2017, 96-104.

³ Чл. 103, пар. 2, б. „г“ ДФЕС.

⁴ Чл. 103, пар. 2, б. „а“ ДФЕС.

⁵ Чл. 103, пар. 2, б. „д“ ДФЕС.

I. Правомощия на органите по защита на конкуренцията по прилагане на забраните по чл. 101 и чл. 102 ДФЕС

В изпълнение на това оправомощаване на 16 декември 2002 г. Съветът прие Регламент (ЕО) № 1/2003⁶. С приемането на този Регламент Съветът предприе една от най-големите реформи в правния режим за защита на конкуренцията, като в центъра на тази реформа бе премахването на монопола на ЕК върху прилагането на забраните и децентрализацията на този процес посредством включването на националните органи по защита на конкуренцията. Тоест съгласно Регламент 1/2003 Комисията, сътрудничейки си с националните органи по защита на конкуренцията в държавите членки, сформира своеобразна мрежа, която има за цел да гарантира ефективното и еднообразно прилагане на принципите, залегнали в чл. 101 и чл. 102 ДФЕС⁷.

Въпреки, че въвежда децентрализиран подход на прилагане на антиitrustовите правила, Регламент 1/2003 не съдържа разпоредби, които да хармонизират националните законодателства в областта на предоставяне на правомощия на органите по конкуренция за прилагане на принципите, заложиени в чл. 101 и чл. 102 ДФЕС. Съгласно чл. 22, пар. 1 от Регламента органите по защита на конкуренцията в държавите членки осъществяват проверки или други действия за установяване на обстоятелства, свързани с нарушаване на европейските антиitrustови правила, прилагайки националното законодателство. Това общо препращане към националните законодателства обаче, без да бъде конкретизирано, води до съществени различия в обхвата на правомощията, с които разполагат националните органи по защита на конкуренцията. Европейската комисия в своята оценка за прилагането на Регламент 1/2003 посочи различията в националните законодателства като една от основните пречки пред ефективното прилагане на реформата от 2004 г. С цел да бъдат преодолени тези различия в началото на 2017 г. Комисията внася предложение за приемането на хармонизационна директива.

Специалните правила в тази сфера бяха приети в края на 2018 г. с приемането от страна на Европейския парламент и на Съвета на Директива

⁶ Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 и 82 от Договора, ОВ L 1, 4.1.2003 г., с. 1–25 (последно изменен на 18 октомври 2006г.).

⁷ Освен този публичноправен механизъм за прилагане на забраните, съществува и паралелна възможност за прилагане на европейското антиitrustово законодателство посредством исково производство, завеждано пред граждански съдилища с предмет на иска обезщетения за вреди, причинени от антиконкурентно поведение – Директива 2014/104/ЕС на Европейския парламент и на Съвета от 26 ноември 2014 година относно някои правила за уреждане на искове за обезщетение за вреди по националното право за нарушения на разпоредбите на правото на държавите членки и на Европейския съюз в областта на конкуренцията, ОВ L 349, 5.12.2014 г., с. 1–19, и чл. 104 и следващите от Закона за защита на конкуренцията (ЗЗК).

2019/1⁸. Основната цел на тази Директива е да гарантира минимални стандарти, които националните държави ще трябва да прилагат в националните си законодателства относно правомощията на националните органи по конкуренция, за да могат да получат цялата информация, свързана с предприятието-обект на разследване, както и да бъде гарантирана ефективността на проверките на място, без значение дали ще се прилага националното законодателство в областта на конкуренцията или чл. 101 и чл. 102 ДФЕС. Съгласно чл. 34 от Директивата държавите членки следва да предприемат необходимите закони, подзаконови и административни разпоредби, необходими за транспонирането на съюзния акт в срок до 4 февруари 2021 г.

Внимателният прочит на нормативната уредба показва, че по отношение на категориите правомощия, които са предоставени на ЕК и които следва да бъдат предоставени (ако все още не са били) на националните органи по конкуренция, европейският законодател е подхождал по един и същи начин. Тези правомощия могат да бъдат обособени в две основни групи – правомощия по разследване и правомощия по приемане на решения.

Българският законодател също е възприел това деление, въпреки, че от формално юридическа гледна точка в чл. 45 ЗЗК той ги изброява без да ги групира. Правомощията на българския орган по защита на конкуренцията намират своята по-детайлна уредба в следващите разпоредби на закона, а именно – събирането на информация (чл. 47), снемане на устни обяснения (чл. 49), проверки на място (чл. 50), решения на Комисията за защита на конкуренцията (КЗК) (чл. 60).

1. Правомощия по разследване

Правомощията на Комисията да осъществява разследване на поведението на предприятията е уредено в Глава V от Регламент 1/2003, като сред правомощия могат да бъдат обособени два основни правни инструмента за тяхното реализиране – искания за предоставяне на информация (чл. 18) и снемане на обяснения (чл. 19), от една страна, а от друга – осъществяването на проверки (чл. 20 и чл. 21)⁹.

⁸ Директива (ЕС) 2019/1 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, 14.1.2019 г., с. 3–33.

⁹ Внимателният прочит на Директива 2019/1 показва, че по отношение на категориите правомощия, които следва да бъдат предвидени за националните органи, и тук може да се приложи делението, направено в Регламент 1/2003 във връзка с правомощията на ЕК. От една страна, следва да бъдат уредени правомощията, свързани с проучване и събиране на информация (чл. 8 и чл. 9 от Директивата), а от друга страна – правомощия по разследване, изразяващи се в извършване на проверки в стопански и други помещения (чл. 6 и чл. 7 от Директивата).

Съгласно чл. 18 от Регламент 1/2003 Комисията може да изиска от предприятия или от сдружения на предприятия да предоставят цялата необходима информация, посочена в искането в определения срок. Ефективността на това правомощие е гарантирана посредством възможността за налагане на санкции за неизпълнение от страна на предприятията на задължението за предоставяне на информация¹⁰. Тези санкции са с финансов характер. Съгласно чл. 23, пар. 1, б. „б“ от Регламент 1/2003 Комисията може да наложи парична глоба в максимален размер до 1 % от общия размер на оборота от предходната стопанска година, ако предприятието или предприятията умишлено или поради небрежност представят неточна, непълна или подвеждаща информация. Освен тази еднократна глоба Комисията би могла да избере да наложи санкции под формата на периодични санкционни плащания на ден. Целта на този вид санкция е предприятието или предприятията да бъдат принудени да предоставят пълната и точна информация. Размерът на тези плащания не може да надвишава 5 % от среднодневния оборот за предходната стопанска година. Този тип санкции се прилага основно в хипотезите, когато процесният субект отказва да предостави надлежната информация.

Съгласно чл. 20 от Регламент 1/2003 Комисията може да извършва всички необходими проверки на предприятия или на сдружения на предприятия, за да изпълни задълженията си, предоставени от Учредителните договори и от самия Регламент. Длъжностните лица, както и други лица, които са оправомощени от Комисията да извършват проверка, разполагат с правомощия да влизат във всяко едно помещение на разследваното предприятие, да проверяват търговските книги или други документи, свързани със стопанската дейност, както и да получават и да вземат копия от тези документи. Съгласно пар. 2, б. „г“ от горесцитирания член представителите на Комисията могат да запечатват всички търговски помещения, книги или документи за срока, необходим за осъществяване на проверката. Съгласно чл. 20, пар. 2, б. „д“ те също така са оправомощени *„да искат от който и да е представител или член на персонала на предприятието или на сдружението на предприятия обяснения по факти или документи, свързани с предмета и целта на проверката, и да записват отговорите“*.

И тук както по отношение на ефективността на правомощията по чл. 18, правомощията по чл. 20 са гарантирани посредством възможността за нала-

¹⁰ Задължения за предприятията да предоставят информация възниква в хипотезите, когато искането на Комисията е оформено в решение. Член 18, пар. 1 обаче предвижда възможност Комисията да адресира до предприятията и т.нар. „обикновено искане“. В тази хипотеза за предприятията не възниква задължение да предоставят информация и не носят отговорност в случай, че не отговорят на ЕК. Ако обаче предприятията отговорят на искането и доброволно предоставят тази информация, то те са длъжни да спазват изискванията за добросъвестност и в случай, че информацията е непълна, неточна или подвеждаща, те могат да носят отговорност и Комисията да им наложи санкция.

гане на санкция в случай, че предприятията или техните представители не окажат съдействие на длъжностните лица при осъществяваната проверка¹¹. Тук е мястото да бъде посочено обаче, че Регламент 1/2003 не предвижда възможност за налагане на каквито и да е било санкции за служителите на предприятията, които не предоставят или предоставят некоректна, непълна или подвеждаща информация при отговори на поставени към тях въпроси по време на проверката¹².

Освен чрез налагането на санкция, ефективността на това правомощие на Комисията е гарантирано и посредством задължението на държавата член да осигури необходимото съдействие, когато представителите на Комисията установят, че предприятието се противопоставя на проверката. Това съдействие може да бъде осъществено както от полицията, така и от равнопоставен правоохранителен орган, като по отношение на тяхната дейност следва да се прилага относимото национално законодателство. Ако за реализиране на съдействието е необходимо разрешение от съдебен орган, то тогава следва да бъде получено преди да бъде пристъпено към реализиране действията по проверката.

Член 21 от Регламент 1/2003 оправомощава Комисията да осъществява проверки и на други помещения, различни от търговските помещения на предприятието. Тази хипотеза може да бъде осъществена, ако е налице обосновано предположение, че търговски книги или други документи, свързани със стопанската дейност, предмет на проверката от страна на ЕК, се съхраняват в други помещения, имоти или транспортни средства, включително в домовете на директори, управители или служители в съответното предприятие. В случай че Комисията разпорежи подобна проверка, длъжностните лица или другите упълномощени представители имат правото да проверят всички намерени в помещенията книги или документи, свързани със стопанската дейност, както и да получат копия или извадки от тях. За разлика обаче от проверките по чл. 20, при осъществяването на проверка в други помещения Комисията не разполага с правото да ги запечатва или да сменя обяснения от лицата, които се намират в тези помещения или са им поверени за тяхно разпореждане или управление. Също така в хипотезите на чл. 21 от Регламент 1/2003 Комисията не разполага с правото да налага финансовите санкции, предвидени в чл. 23 и чл. 24 от Регламента.

¹¹ И тук трябва да се посочи, че предприятията са длъжни да се подчинят на проверките само ако те са разпоредени с решение на Комисията. Член 20, пар. 4 от Регламент 1/2003 съдържа минималното изискуемо съдържание към това решение. Ако проверката се осъществява единствено на базата на упълномощаване, то за предприятията или за сдруженията на предприятия не възниква задължение за оказване на съдействие.

¹² **Vestendorf, Bo**, Legal professional privilege and the privilege against self-incrimination in EC law: recent development and current issues. *Fordham international law journal*, 2004 Vol. 28, Issue 4, 727–729.

Тук е мястото да бъде отбелязано, че при осъществяването на проверки по реда на чл. 20 и чл. 21 от Регламент 1/2003 представителите на Комисията могат да получат „активна подкрепа“ от длъжностни лица, посочени от националния орган по защита на конкуренцията, на чиято територия ще бъде осъществена проверката. Тази проверка може да бъде поискана от самата ЕК или да бъде предоставена по собствена инициатива от страна на националния орган. В този случай националните длъжностни лица ще разполагат с правомощията, с които разполагат и представителите на Комисията, уредени в чл. 20 и чл. 21 от Регламента.

Освен гореразгледаната хипотеза на съдействие от страна на националните органи по защита на конкуренцията при осъществяването на проверка от страна на Комисията е предвидена и още една хипотеза, при която Комисията възлага проверката на националния орган по защита на конкуренцията. В този случай националните длъжностни лица, които отговарят за извършването на тази проверка, ще упражняват своите правомощия в съответствие с националното законодателство при спазването на принципите на ефективност и еквивалентност.

Принципът на еквивалентност изисква приложимите към европейските материалноправни норми национални процесуални норми да не бъдат по-неблагоприятни от тези, които се прилагат спрямо същите или сходни национални материалноправни норми. Принципът на ефективност от своя страна се основава на принципа на полезния ефект и предвижда, че националните процесуални норми не могат да правят практически невъзможно или изключително трудно защитаването на правата, които частноправните субекти черпят от съюзното право. Тоест дори да е спазен принципът на еквивалентност (напр. еднакъв процесуален режим), държавата член не може да прилага спрямо субективните права, произтичащи от съюзното право, процесуални норми, които затрудняват тяхната защита. Изискването за спазване на принципа на ефективност е залегнало и в редакцията на чл. 35, пар. 1 от Регламент 1/2003, според която държавите членки трябва да определят органа по конкуренция или органите, отговарящи за прилагането на чл. 101 и чл. 102 ДФЕС, по такъв начин, че разпоредбите на този Регламент да са ефективно спазени.

Съгласно принципа на еквивалентност държавата член, която е предоставила на своя орган по защита на конкуренцията правомощия да осъществява проверки в частни домове във връзка с предполагаеми нарушения на забраните в националното законодателство, сходни или съответстващи на чл. 101 и чл. 102 ДФЕС, е длъжна да предостави същите правомощия и по отношение на проверки за нарушения на европейското антитръстово законодателство. Също така би могло да се твърди, че съгласно принципа на ефективност всички държави членки са задължени да предоставят на своите национални органи по конкуренция правомощия за осъществяване на проверки на място в помещения, различни от тези, в които се осъществява обичайната търговска

дейност на предприятието. Подобна логика на разсъждения обаче не следва да води до заключението, че органите по конкуренция в държавите членки, които все още не са предвидили правомощия за проверки на частни домове в своето законодателство¹³, могат да претендират, че имат такова право на основание на правото на ЕС. Това би противоречало на принципа на правната сигурност, друг общ принцип на правото на Съюза. Не би било немислимо обаче Комисията да предяви иск по реда на чл. 258 ДФЕС пред Съда на ЕС срещу държавата член и ако е необходимо впоследствие, по силата на чл. 260 ДФЕС да накара държавите членки да приемат необходимото законодателство¹⁴.

2. Правомощие за вземане на решение

Правомощията на ЕК за вземане на решения намират своята уредба в Глава III и Глава VI. Внимателният прочит на горепосочените глави позволява да бъдат открити три основни правни инструмента, чрез които Комисията упражнява тази категория правомощия. Първият от тези инструменти са решенията, чрез които се постановява прекратяване на нарушението (чл. 7 от Регламента): решението относно налагането на глоби (чл. 23 и чл. 24), решенията за налагане на временни мерки (чл. 8) и решенията за утвърждаване на ангажименти, поети от предприятията (чл. 9).

Съгласно чл. 7 от Регламент 1/2003 ако Европейската комисия, действаща по жалба, инициирана от физическо или юридическо лице или държава членка, или по своя инициатива, установи, че е налице нарушение на забраните по чл. 101 и чл. 102 ДФЕС, може да приеме решение, с което да задължи предприятието или сдружението на предприятия да преустанови антиконкурентното поведение. За целта Комисията би могла да наложи както поведенчески, така и структурни мерки, които следва да доведат до ефективно преустановяване на нарушението. Тези мерки трябва да бъдат пропорционални на процесното нарушение. Освен налагането на тези коригиращи мерки, чл. 24, пар. 1, б. „а“ от Регламент 1/2003 оправомощава Комисията да налага периодични финансови санкции в размер на 5 % от среднодневния оборот, изчислен въз основа на данните от предходната стопанска година. Налагането на тази парична санкция има за цел да осъществи принуда по отношение на предприятието или на сдружение на предприятия да приложат визираните в ре-

¹³ На практика се наблюдава известна степен на доброволно хармонизиране на правомощията за прилагане на правилата за конкуренцията, предоставени на националните органи по защита на конкуренцията след влизане в сила на Регламент 1/2003. Това се дължи отчасти и на дискусиите между ЕК и националните органи по защита на конкуренцията в рамките на европейската мрежа по конкуренция.

¹⁴ Тази хипотеза би продължила да бъде мислима дори и след транспонирането на Директива 2019/1 в случаите, когато правомощията за проверка не водят до постигането на ефективен резултат.

шението по чл. 7 мерки. Членове 23 и 24 от Регламент 1/2003 оправомощава Комисията да налага финансови санкции за нарушение на антитръстовото законодателство. Специално внимание трябва да бъде обърнато на хипотезата на чл. 23, пар. 2, б. „а“ от Регламент 1/2003, която оправомощава Комисията да наложи еднократна парична санкция в размер на 10 % от световния годишен оборот на предприятието или на предприятията, участващи в сдружение на предприятия, ако по отношение на тях е взето решение, чрез което се установява нарушаване на забраните по чл. 101 или чл. 102 ДФЕС.

Съгласно чл. 9 от Регламент 1/2003 в случаите, когато ЕК възнамерява да приеме решение, с което да поиска прекратяване на нарушение, и предприятия, обект на разследването, предложат да поемат ангажименти за преодоляване на „загрижеността“ на Комисията, последната може чрез свое решение да превърне тези ангажименти в задължителни за предприятията. При условие, че така утвърдените ангажименти не бъдат изпълнени от предприятията, Комисията разполага, от една страна, с възможността да наложи санкции съобразно чл. 23 или чл. 24 от Регламента, а от друга – съгласно чл. 9, пар. 2, б. „б“ да възобнови производството и да постанови акт по реда на чл. 7.

Що се отнася до хипотезата на чл. 8 от Регламент 1/2003, при нея ЕК е овластена да приеме временни мерки, чрез които при неотложни случаи, когато е налице опасност от тежко и непоправимо увреждане на конкуренцията, Комисията взема решение, с което налага на предприятията определени задължения по отношение на тяхното поведение.

Тук е мястото да бъде отбелязано, че Съдът на ЕС е имал възможността да даде задължително тълкуване по отношение на правомощията на ЕК за прилагане на забраните на чл. 101 и чл. 102 ДФЕС, от една страна, така както те са заложени индикативно в разпоредбата на чл. 105 ДФЕС, така и както те са разписани в Регламент 1/2003. В тази връзка едно от най-емблематичните решения е това, постановено на 14 декември 2000г. по дело C-344/98 *Masterfoods*, в чийто пар. 48 СЕС посочва, че „за да изпълни ролята, която ѝ е възложена от чл. 85 ДЕО (чл. 105, пар. 1 ДФЕС – бел. моя), Комисията не може да бъде обвързвана от решение на национален съд по прилагане на членове 81 и 82 ДЕО (чл. 101 и чл. 102 ДФЕС – бел. моя). Следователно Комисията има право по всяко време да приеме отделно решение, дори когато даденото споразумение или практика вече са били предмет на решение на национален съд и решението, което Комисията предвижда, противоречи на решението на съда“¹⁵.

Що се отнася до правомощията на националните органи по защита на конкуренцията за вземане на решения, чл. 5 от Регламент 1/2003 гласи следното: „Органите по конкуренция на държавите-членки имат правомощието да

¹⁵ CEO, Решение на Съда от 14 декември 2000г. по дело C-344/98, *Masterfoods Ltd срещу HB Ice Cream Ltd.*, ECLI:EU:C:2000:689, пар. 48.

прилагат членове 81 и 82 от Договора в индивидуалните случаи. За тази цел, като действат по собствена инициатива или по внесена жалба, те могат да вземат следните решения:

- да изискат прекратяване на нарушението;*
- да постановят временни мерки;*
- да приемат поемане на ангажменти;*
- да наложат глоби, периодични санкционни плащания или всякакви други санкции, предвидени в тяхното национално законодателство.*

Когато въз основа на информацията, с която разполагат, условията за налагане на забрана не са изпълнени, те могат да решат и че няма основания за предприемане на действия от тяхна страна.“

Тоест чл. 5 от Регламента посочва онези видове решения, които националните органи по конкуренция могат да вземат при прилагане на чл. 101 и чл. 102 ДФЕС, и обратно кои видове решения, предоставени на ЕК, не могат да бъдат приемани от националните органи по защита на конкуренцията и по-специално решения, установяващи неприложимост на правния режим или решения за установяване на нарушения. За разлика от по-подробните разпоредби на Регламент 1/2003 относно правомощията на Комисията за вземане на решение, чл. 5 не дава отговор на някои важни въпроси, свързани с това дали националните органи по конкуренция могат да налагат не само поведенчески, но и структурни мерки, а също така и въпросите относно максималния размер на глобите и периодичните имуществени санкции. Тези въпроси са оставени в дискреционната власт на всяка държава член, заедно с въпроса какви други санкции могат да се налагат за установените нарушения.

Макар по принцип националното законодателство на всяка държава членка да определя по какъв начин ще бъдат определени точните правомощия на националните органи за защита на конкуренцията за вземане на решения, държавите членки отново са ограничени от двата общи принципа на правото на ЕС за еквивалентност и ефективност.

II. Източници на процесуални права и гаранции, приложими в антитръстовото производство

Редица процесуални права и гаранции, свързани със защита на основни права на човека ограничават правомощията на органите за защита на конкуренцията във връзка с прилагането на забраните по чл. 101 и чл. 102 ДФЕС. Тези права и гаранции могат да бъдат изведени на първо място от Хартата на основните права на ЕС, но също така и от Европейската конвенция за защита правата на човека, общите принципи на правото на ЕС, производното право на ЕС (по-специално Регламент 1/2003 и Регламент 773/2004), а при определени обстоятелства и от собствените изявления и практики на Комисията.

1. Харта на основните права на ЕС

Член 6, пар. 1 от Договора за Европейския съюз (по-нататък „ДЕС“) в редакцията му след Ревизията от Лисабон изрично предвижда, че Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права на ЕС, като ѝ придава същата юридическа сила като самите Учредителни договори. Хартата не създава нови права. Според Преамбюла нейна основна цел е да засили защитата на основните права, като ги направи „по-видими“. Хартата препотвърждава правата, произтичащи по-специално от конституционните традиции и международните традиции, общи за държавите членки, Европейската конвенция за защита правата на човека, както и от съдебната практика на съюзната юрисдикция и на Съда в Страсбург. Според чл. 52 от Хартата, който съдържа разпоредба относно тълкуване на правата, съдържащи се в Хартата:

„2. Признатите от настоящата Харта права, които са предмет на разпоредби на Договорите, се упражняват при определените в тях условия и граници.

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

4. Доколкото настоящата Харта признава основни права, които произтичат от общите за държавите-членки конституционните традиции, тези права трябва да бъдат тълкувани в хармония с тези традиции.

...

7. Разясненията, изготвени за да направляват тълкуването на настоящата Харта, се вземат надлежно под внимание от юрисдикциите на Съюза и на държавите-членки.“

Съгласно Разясненията, дадени на чл. 52, пар. 3 от Хартата, значението и обхватът на правата, които съответстват на гарантираните от ЕКПЧ права, трябва да се определят не само чрез позоваване на текста на Конвенцията, но и чрез позоваване на съдебната практика на ЕСПЧ. Следователно за правилното тълкуване на правата, съдържащи се в Хартата, е необходимо да се знае какъв е източникът на тези права. Разясненията към Хартата дават насоки в това отношение.

Основните разпоредби на Хартата, приложими в контекста на прилагането на антиотмъстителните правила в ЕС, се съдържат в чл. 7 (зачитането на личния живот, жилището и съобщенията)¹⁶, чл. 41 (право на добра администрация, включително правото да бъдеш изслушан и правото на достъп до документи-

¹⁶ Съгласно разясненията към Хартата член 7 (зачитането на личния живот, жилище-то и съобщенията) има същото значение и същия обхват като чл. 8 от ЕКПЧ.

те от преписката)¹⁷, чл. 47 (правото на ефективни правни средства за защита и справедлив процес)¹⁸, чл. 48 (презумпция за невиновност и право на защита)¹⁹, чл. 49 (принцип на законност и пропорционалност на престъплението и наказанието)²⁰, чл. 50 (право на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление или т.нар. *non bis in idem*)²¹.

Не на последно място сред разпоредбите на Хартата, които имат значение за прилагането на антитръстовото законодателство на Съюза трябва да се посочи и чл.52, пар. 1 ХОПЕС, според която *„всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от настоящата Харта, трябва да бъде предвидено в закон и да защита 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.“* Без съмнение, ефективното прилагане на членове 101 и 102 ДФЕС представлява така „цел от общ интерес, призната от Съюза“.²²

Значението на изискването, че ограниченията трябва да бъдат „предвидени от закона“ в областта на антитръста е илюстрирано изключително добре в решението на СЕС по делото *Knauf*²³. В него Съдът отменя решението на Общия съд, с което той постановява, че едно дружество не може да повдига за първи път пред него доводи за незаконосъобразност на решение на Комисията, позовавайки се на аргументи, които не е релевирали в административното про-

¹⁷ Член 41, пар. 1 и 2, б. „а“ и „б“ от Хартата (право на добра администрация) се основават на съдебната практика на СЕС, признаваща общите принципи на правото на ЕС, докато пар. 2, б. „в“ и пар. 3 и 4 от същата разпоредба, възпроизвеждат чл. 296 ДФЕС, чл. 340 ДФЕС и чл. 20, пар. 2, б. „г“ и чл. 25 ДФЕС.

¹⁸ Член 47, пар.1 от Хартата (право на ефективни правни средства за защита) се основава на чл. 13 ЕКПЧ, докато пар. 2 и 3 (право на справедлив процес) имат същото значение като чл. 6, пар. 1 ЕКПЧ.

¹⁹ Член 48 ХОПЕС (презумпция за невиновност и право на защита) има същия смисъл и обхват като чл. 6, пар. 2 и 3 ЕКПЧ.

²⁰ Член 49, пар. 1 и 2 ХОПЕС (принцип на законосъобразност на престъпленията и наказанията) имат същия смисъл и обхват като чл. 7 ЕКПЧ, докато чл. 49, пар. 3 (принцип на пропорционалност на наказанията) се основава на общи конституционни традиции на държавите членки на ЕС и съдебната практика на Съда на Европейските общности.

²¹ Член 50 ХОПЕС (право на всеки да не бъде съден или наказан два пъти в наказателното производство за същото престъпление) има същото значение като чл. 4 от Протокол № 7 към ЕКПЧ, но неговият обхват се разширява с това, че се прилага не само в рамките на юрисдикция на една държава, но в рамките на целия Европейския съюз.

²² CEO, Решение на Съда от 1 юни 1999 по дело C-126/97, *Eco Swiss China Time Ltd v Benetton, International NV*, ECLI:EU:C:1999:269.

²³ CEC, Решение на Съда от 1 юли 2010 по дело C-407/08 P, *Knauf v Commission*, ECLI:EU:C:2010:389.

изводство. Според съюзната юрисдикция „при липсата на конкретно правно основание“ за подобно ограничаване на правата на засегнатите предприятия, не следва да бъде допускано подобно тълкуване, което се явява ограничаващо правото на ефективни правни средства за защита и на достъп до независим съд, гарантиран от чл. 47 ХОПЕС. Според решението по дело *Schecke u Eifert*, обаче СЕС е приел, че ограничение, предвидено в регламент на Комисията за прилагане на регламент на Съвета, може да се счита за „предвидено от закона“ по смисъла на член 52, пар. 1 ХОПЕС и да позволи ограничаване на някои от гарантираните права²⁴.

2. Европейска конвенция за защита правата на човека и основните свободи

Още преди влизането в сила на ревизията от Лисабон, СЕС нееднократно е „черпил вдъхновение“ от Европейската конвенция за правата на човека (към която са се присъединили всички държави членки на ЕС) и от практика на Европейския съд по правата на човека, тълкуващ Конвенцията, за да гарантира основните права на човека.

Основните разпоредби на Конвенцията, които са приложими в контекста на прилагането на антиitrustовите правила на ЕС, са чл. 6 (право на справедлив процес), чл. 7 (принцип на законоустановеност на наказанието), чл. 8 (право на зачитане на личния живот), чл. 13 (право на ефективни средства за защита) и чл. 4 от Протокол № 7 към Конвенцията (право на всеки да не бъде съден или наказван два пъти за едно и също престъпление или т.нар. *non bis in idem*).

През годините редица автори и жалбоподатели пред СЕС са твърдели и продължават да твърдят, че антиitrustовите процедури на ЕС не са в съответствие с Конвенцията. Основният им аргумент за подобно твърдение, произтича от припознаването на антиitrustовото производство, като такова, което има „наказателен“ характер и от там попадащо в обхвата на по-високата степен на защита на правата на разследвания, такава каквато тя е изведена в практиката на ЕСПЧ. Внимателният преглед на съдебната практика на Съда в Страсбург показва, че някои негови решения въвеждат изисквания по отношение на наказателните производства, които изглежда не са налице в антиitrustовите процедури на ЕС, поради и което антиitrustовите процедури на ЕС, според критиците са несъвместими с Конвенцията.

Подобно разбиране обаче не следва да бъде споделено тъй като то не отразява практиката на ЕСПЧ в нейната цялост. На първо място тя разграничава изискваното, според Конвенцията, ниво на защита, според обстоятелствата във всеки конкретен случай: *„Въпреки че правото на справедлив съдебен процес съгласно член 6 (ЕКПЧ) е безусловно право, това, което представлява*

²⁴ СЕС, Решение на Съда от 9 ноември 2010 по съединени дела C-92/09 и C-93/09, *Schecke and Eifert v Land Hessen*, ECLI:EU:C:2010:662, пар. 66.

справедлив съдебен процес, не може да бъде предмет на едно единствено правило, а трябва да зависи от обстоятелствата в конкретния случай.“²⁵

В тази връзка особено важно в контекста на антитръстовите процедури на ЕС е разграничението, което Конвенцията прави между „наказателния процес“ в тесен смисъл и други области на правото, които прилагат способите на наказателната репресия в широк смисъл. Също така следва да се държи сметка и за разграничението в практиката на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) между физически лица, субект на наказателно преследване и юридическите лица, субекти на санкционни процедури.

Както вече бе отбелязано по-горе, решенията на Европейската комисия, приети въз основа на чл. 7 и/или 23 от Регламент 1/2003, с които се установява нарушение на членове 101 или 102 от ДФЕС и с които се разпорежда прекратяването му и/или се налагат глоби, имат санкционен характер и следователно попадат в по-широкото разбиране за „наказателно производство“ по смисъл на чл. 6 ЕКПЧ, а както самият ЕСПЧ посочва в решението си по делото *Jussila v Finland* ²⁶ гаранциите, предвидени в чл. 6 ЕКПЧ, „не се прилагат задължително с пълната си строгост“ към санкционните производства, оставащи извън твърдата основа на наказателното право.

Разграничението между физическите и юридическите лица може също да бъде от значение за определяне равнището на защита, предлагано от Конвенцията.

Например, докато ЕСПЧ е постановил, че защитата на жилището, предвидена в чл. 8 ЕКПЧ, при определени обстоятелства може да бъде разширена, така че да обхваща и стопански помещения, той също така счита, че правото на публичните органи да се намесват в упражняването на това право, в съответствие с чл. 8, пар. 2 ЕКПЧ „може да е по-широкообхватно, отколкото би било в противен случай, ако се отнася за професионални или стопански дейности или помещения“²⁷.

Въз основа на разграничението между физическите и юридическите лица ЕСПЧ приема за съвместими с режима на Конвенцията, разлики в третирането на двете категории правни субекти по отношение на предоставянето на правна помощ. А в решението си от 26 август 2008 г. *VP Diffusion v France*²⁸ е отишъл дори още по-далече приемайки за допустима разликата в третирането

²⁵ ЕСПЧ, Решение на Европейския съд по правата на човека (Голям състав) от 29 юни 2007 г. по дело *O'Halloran and Francis v United Kingdom*, Applications nos. 15809/02 и 25624/02, пар. 53.

²⁶ ЕСПЧ, Решение на Европейския съд по правата на човека (Голям състав) от 23 ноември 2006 г. по дело *Jussila v Finland*, Application no. 73053/01, пар. 43.

²⁷ ЕСПЧ, Решение на Европейския съд по правата на човека от 16 април 2002 г. по дело *Colas Est and Others v France*, Application No 37971/97, пар. 41, и Решение на ЕСПЧ от 16 декември 1991 г. по дело *Niemietz v Germany*, Application no. 13710/88, пар.19.

²⁸ ЕСПЧ, Решение на Европейския съд по правата на човека от 26 август 2008 г., по дело *VP Diffusion v France*, Application No 14565/04.

между юридическите лица със стопанска цел, от една страна и юридически лица с нестопанска цел, от друга.

Разликата между физическите и юридическите лица може също да бъде от значение и при признаване на привилегията срещу самоинкриминиране. Всички съществуващи решения на ЕСПЧ относно тази привилегия, както и по отношение на правото на мълчание са постановени по дела, засягащи физически лица. ЕСПЧ все още не е сезиран със случай, касаещ юридическите лица. В същото време Германският конституционен съд обаче е приел, че привилегията срещу самоинкриминиране, съдържаща се в германската конституция, не се отнася до юридически лица, тъй като тя се основава на защитата на човешкото достойнство²⁹. По същия начин, съгласно Върховния съд на САЩ, юридическите лица не могат да се позовават на тази привилегия³⁰.

3. Общи принципи в правото на ЕС

Член 6, пар. 3 от ДЕС гласи: *„Основните права, както са гарантирани от Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи и както произтичат от общите конституционни традиции на държавите-членки, са част от правото на Съюза в качеството им на общи принципи.“* Тази редакция отразява практиката на съюзната юрисдикция през годините, водеща до изграждането на автономна система за защита на основните права в рамките на ЕС. След влизането в сила на Договора от Лисабон, и придаването на Хартата на основните права на ЕС на същата юридическа сила като Договорите, конституционните традиции на държавите членки и общите принципи на правото на ЕС днес са преди всичко субсидиарни и допълващи се източници на процесуални права, които могат да служат за запълване на нормативна празнота.

4. Производно право в областта на конкуренцията

Сред производното право на ЕС в областта на конкуренцията, Регламент 1/2003 и Регламент 773/2004 на Комисията имат водещо място при определянето на редица от процедурните права и гаранции, които следва да бъдат спазвани в производствата по прилагане на членове 101 и 102 от ДФЕС от страна на Комисията. Съображение 37 от Регламент 1/2003 гласи, че *„(с) настоящият регламент се зачитат основните права и се съблюдават принципите, прогласени по-специално с Хартата на Европейския съюз за основните права. Съответно настоящият регламент следва да се тълкува и прилага при зачитане на тези права и принципи.“*

²⁹ Решение на Федералния конституционен съд на Германия от 26 февруари 1997 г., 1 BvR 2172/96.

³⁰ Решение на Върховния съд на Съединените американски щати от 22 юни 1988 г. *Braswell v United States*, 487 U.S. 99 (1988).

Без да се претендира за изчерпателност, тук ще бъдат посочени само няколко примера за права и гаранции, произтичащи от вторичното право на Съюза в областта на конкуренцията. Така например чл. 18 от Регламент 1/2003 постановява, че Комисията може да отправя искания за предоставяне на информация единствено и само с цел изпълнение на задълженията ѝ, възложени с настоящия Регламент, и че в искането или решението задължително се посочва правното основание и целта на искането. В своята практика Съдът на ЕС е разтълкувал тези изисквания в смисъл, че те означават, че искането за информация трябва да посочва с „разумна точност“ предполагаемото нарушение на чл. 101 или чл. 102 ДФЕС и че то може да бъде направено само и единствено ако Комисията може основателно да предположи към момента на отправяне на искането за предоставяне на информация, че даденият документ или друга поискана информация биха могли да ѝ помогнат да установи дали е извършено твърдяното нарушение³¹. Съгласно решението по делото *Orkem*³² Комисията не може да използва правомощията си по чл. 18 от Регламент 1/2003, за да принуди предприятията, че са извършили нарушение на чл. 101 или чл. 102 ДФЕС, а според решението по делото *AM&S*³³ Комисията не може да използва своите правомощия за разследване, за да получи достъп до документи, обменяни между дадено предприятие и неговите правни консултанти. В решението си Съдът е определил два критерия за това документите да бъдат защитени с т.нар. „правна привилегия“. Първо, документът трябва да е изготвен за целта и в интерес на правото на защита на клиента. Второ, документът трябва да произхожда от „независим адвокат“.³⁴ Комисията има право да разгледа само заглавната част на документа, за да провери дали тези условия са изпълнени.³⁵

³¹ Заключение на Генералния адвокат Сър Франсис Джейкъбс от 15 декември 1993 г. по дело C-36/92P, *SEP v. Commission*, ECLI:EU:C:1993:928. Това заключение е изрично възприето от Съда в неговото решение от 19 май 1994 г.

³² CEO, Решение на Съда от 18 октомври 1989 г. по дело C-374/87, *Orkem v Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1989:387.

³³ CEO, Решение на Съда от 18 май 1982 г. по дело 155/79, *AM & S Europe Limited v Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1982:157.

³⁴ Пак там, пар. 21: „Освен тези разлики обаче в националните законодателства на държавите членки се съдържат общи критерии, доколкото тези закони защитават, при сходни обстоятелства, поверителността на писмените съобщения между адвокат и клиент, при условие че, от една страна, тези съобщения се правят за целите и в интерес на правото на защита на клиента, а от друга страна, те произхождат от независими адвокати, т.е. от адвокати, които не са обвързани с клиента чрез зависимост от заетостта.“ Вж. също ПИС, Заповед на Първоинстанционния съд от 4 април 1990 г. по дело T-30/89, *Hilti Aktiengesellschaft/Комисия*, Сборник, 1990 г., стр. II-163, както и Решение на Първоинстанционния съд от 17 септември 2007 г. по съединени дела T-125/03 и 253/03, *Akzo Nobel Chemicals Ltd and Akros Chemicals Ltd v Commission of the European Communities*, ECLI:EU:T:2007:287, пар. 117.

³⁵ ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 17 септември 2007 г. по съединени дела T-125/03 и 253/03, цит.по-горе в бележка 34, пар.134.

Друг пример за подобни процесуални права и гаранции може да се открие в чл. 27, пар. 1 от Регламент 1/2003, който предвижда, че преди да бъде взето решение за установяване на нарушение, разпореждане за неговото прекратяване, постановяване на временни мерки и/или налагането на глоби, Комисията е длъжна да предостави на предприятието или на сдруженията на предприятия възможност да бъдат изслушани по въпросите, за които Комисията е направила възражение. Комисията може да основе своето решение само на онези възражения, по които разследваните предприятия са имали възможност да изразят мнение и да дадат становище.

От тази гледна точка, следва да бъде отбелязано, че по отношение на някои процесуални права и гаранции Регламент 1/2003 на практика кодифицира съдебната практика на съюзната юрисдикция. Така например член 20, параграф 8 от Регламент № 1/2003, който определя ролята на националните съдилища при предоставяне на разрешение за подпомагане от страна на националните органи в случай на възпрепятстване на проверка, разпоредена от Комисията, потвърждава решението по делото *Roquette*³⁶. Второто изречение на съображение 23 от Регламент № 1/2003 пък закрепва съдебната практика по делото *Orkem* относно самоинкриминирането.

Подобна законодателна кодификация на съдебната практика повдига въпроса до каква степен СЕС следва да се счита обвързан от нея или от гледните точки, изразени в законодателния процес, в случаите, когато страните в процеса поискат от него да разшири обхвата на процесуалните права и гаранции. Този въпрос е обсъден в решението по делото *Akzo Nobel Chemicals and Akros Chemicals*³⁷. Едно от повдигнатите възражения по делото е във връзка с разширяване на обхвата на „адвокатската привилегия“, призната в *AM&S* по начин, който да позволи в приложното ѝ поле да попаднат и юрисконсултните на предприятията. В тази връзка Генералният адвокат Kokott застъпва становището, че „за разлика от становището на *ECLA*, така изразените намерения на законодателя на Съюза не са ирелевантни само поради това че биха могли да са мотивирани поне отчасти от правно-политически съображения. Напротив, именно когато Съдът е призван да доразвие правото на Съюза чрез признаване на общи правни принципи, той не може да не отчете правно-политически мотивирани становища на институциите на Съюза.“³⁸

³⁶ CEO, Решение на Съда от 22 октомври 2002 г. по дело C-94/00, *Roquette Frères SA v Directeur général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, and Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:2002:603.

³⁷ CEC, Решение на Съда от 14 септември 2010 г. по дело C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals and Akros Chemicals v Commission*, ECLI:EU:C:2010:512.

³⁸ Заключение на генералния адвокат Джулиан Кокот от 29 април 2010 г. по дело C-550/07 P, *Akzo Nobel Chemicals and Akros Chemicals v Commission*, ECLI:EU:C:2010:229, пар. 107.

Освен посочените регламенти, сред производното право на ЕС в областта на конкуренцията съществена роля за гарантиране на основните права на човека има и новоприетата Директива 2019/1 на Съвета и Парламента 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. В чл. 3 от Директивата изрично е предвидено, че при упражняването на правомощията, предоставени на националните органи за защита на конкуренцията, включително правомощията за провеждане на разследвания, следва да бъде предмет на подходящи гаранции, като общите принципи на правото на Съюза и Хартата се разглеждат като минимални стандарти и държавите членки могат да предоставят по-висока степен на защита. Тези минимални гаранции включват правото на добра администрация и зачитането на правото на защита на предприятията, съществен елемент от което е правото на изслушване.

5. Съобщения на Комисията. Практика на Комисията

Сред производните източници в областта на конкуренцията специално внимание следва да бъде обърнато на т.нар. атипични източници и в частност на съобщенията и известията на Комисията. Тези актове, въпреки че нямат правнообвързващо действие за третите лица, могат да проявят правни последици по отношение на институциите, които са ги приели. Посредством подобни актове Комисията често е заявявала едностранно, приемането на процедурни правила в работата си, които надвишават изискванията, определени в съдебната практика на СЕС, в регламентите или други правнообвързващи актове. Например в своя Дванадесети доклад за политиката в областта на конкуренцията, публикуван през 1983 г., Комисията създава процедура за предоставяне на достъп до преписката. Шест години по-късно в решението си по дело *Hercules Chemicals*³⁹ Първоинстанционният съд приема, че дори да не е имало предварително задължение за Комисията да предостави такъв достъп до преписката, Комисията не може да се отклони от правилата, които сама си е наложила.

През 2011 г. Комисията публикува „Най-добри практики“ относно провеждането на производства във връзка с членове 101 и 102 ДФЕС, като обяви редица изменения в своите процедури, предназначени да подобрят прозрачността и предвидимостта.⁴⁰

³⁹ ПИС, Решение на първоинстанционния съд от 17 декември 1991 г. по дело T-7/89, *Hercules Chemicals v Commission*, ECLI:EU:T:1991:75.

⁴⁰ Известие на Комисията относно най-добрите практики за водене на производства, свързани с членове 101 и 102 ДФЕС (текст от значение за ЕИП), 2011/C 308/06 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011XC1020\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011XC1020(02)&from=EN)

III. Практическо приложение на процесуални права и гаранции в производствата по чл. 101 и чл. 102 ДФЕС

Както вече бе споменато съществуват редица права и процесуални гаранции, произтичащи от ХОПЕС, които в една или друга степен ограничават правомощията на правоприлагащите органи (било то Комисията, било националните органи по защита на конкуренцията, било националните съдилища). Това особено ясно проличава от внимателния анализ на съдебната практика, свързана с членове 41, 47, 48, 49 и 50 от Хартата.

1. Право на ефективно участие в антигръстови производства

Всяко предприятие, обект на разследване от страна на органите на конкуренцията за предполагаемо нарушение на правилата на чл.101 и чл.102 ДФЕС, трябва да може да участва ефективно в административното производство. Според него, всяко предприятие, обект на проверка трябва да има възможност да бъде представявано във всички етапи от процедурата (било чрез своите законни представители или било от представители, упълномощени съобразно устройствения им акт) и да бъде подпомагано от адвокат. За целта разследваните субекти могат да ангажират и външен за тях правен съветник.

Това право намира своето нормативно признаване в чл. 47, пар. 2 ХОПЕС, както и в практиката на СЕС. То се явява неразделна част от правото на изслушване и правото на справедлив съдебен процес, предвидено в член 6 ЕКПЧ.⁴¹

Правото на ефективно участие в производството намира проявление в няколко аспекта.

⁴¹ Вж. чл. 18, пар. 4 от Регламент (ЕО) № 1/2003, в който се предвижда, че: „*собствениците на предприятията или техните представители и, в случай на юридически лица, дружества или асоциации, които нямат юридическа правосубектност, лицата, упълномощени да ги представляват по закон или по силата на учредителни актове, предоставят поисканата информация от името на съответното предприятие или сдружение на предприятия. Надлежно упълномощени адвокати могат да предоставят информацията от името на своите клиенти. Последният остава изцяло отговорен, ако предоставената информация е непълна, неточна или подвеждаща*“. Дори ако правото на ефективно участие в антигръстови производства не бъде включено в Регламент (ЕО) № 1/2003, се уточнява, че член 27 е посветен на правото на изслушване. Преди да вземе решения за налагане на глоба или периодична имуществена санкция, за постановяване на временни мерки и за установяване на нарушение, Комисията дава възможност на *предприятията, които са обект на производството*, „*да бъдат изслушани по въпросите, по които Комисията е направила възражение*“. След като спомена правото на изслушване, Регламент (ЕО) № 1/2003 постановява по-общо, че „*правото на защита на засегнатите страни се защита в пълна степен в хода на производството*“. Това може да означава, че правото на обвиняемия да участва по ефективен начин в наказателно или административно наказание.

На първо място посредством него се гарантира на разследваните предприятия да се ползват от помощ и/или съдействие от адвокат⁴². Това е особено важно с оглед на факта, че в рамките на разследването ЕК или националните органи по защита на конкуренцията могат да изискват устни обяснения от служители на предприятия, а съобразно трайната практика на СЕС (а и на ЕСПЧ) устните обяснения могат да бъдат валидни само ако на лицето, което е разпитвано, му е било предоставена възможността да се ползва от съдействието на адвокат. Това е така, защото адресатите на подобни искания могат да бъдат подвеждани под отговорност за своите декларации съгласно националното законодателство. Подобна хипотеза е налице в държавите членки, които са предвидили криминализация на нарушенията на антитръстовите правила.

С оглед на изчерпателността и обективността на настоящето изследване, следва да се отбележи, че в доктрината се застъпва и друга теза, а именно, че доколкото разпитваното лице е служител на предприятието, стандартните права и гаранции, предоставени на последното в административното производство, следва да се считат и за защита и на неговите служители. При тази хипотеза помощта на адвокат не би била предпоставка за валидността на събраните по този начин гласни доказателства. Като допълнителен аргумент в подкрепа на това виждане може да се посочи и чл. 12, пар. 3 от Регламент 1/2003, който ограничава възможността националните органи по конкуренцията да използват доказателствата, събрани от Комисията, за налагане на наказания за лишаване от свобода на физически лица. Следователно рискът от последващи наказания за служителите в съответствие с националното законодателство в областта на конкуренцията е ограничен, въпреки, че не е напълно изключен. Тук е мястото да се посочи също така, и че ако Комисията въз основа на събраните материали открие официално производство, то по принцип националните органи са възпрепятствани да образуват производство за същото нарушение съгласно чл. 11, пар. 6, като по този начин допълнително се ограничава този риск.

На второ място, правото на ефективно участие в производството обхваща и гаранциите, които се предоставят по отношение на поверителността на документите, обменяни между дадено предприятие и неговите правни консултанти. Според Съда на ЕС тези документи не следва да попадат в обсега на проверка на Комисията. Този принцип, известен като „адвокатска привилегия“ (legal privilege), за първи път е утвърден от СЕС в решението по вече цитираното дело *AM & S*⁴³. Според съюзните съдии, гарантирането на адво-

⁴² **Blanco**, Luis Ortiz. EU Competition procedure. Oxford: University press, 2013, 336–337.

⁴³ ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 17 септември 2007г. по съединени дела T-125/03 и 253/03, цит.по-горе в бележка 34, пар.18: „Законодателството на Общността, което води не само до икономически, но и до юридическо тълкуване на държавите членки, трябва да вземе предвид принципите и понятията, които са общи за законодателствата на тези държави относно спазването на поверителност, по-специално

катската тайна, насърчава дадения клиент да предостави всички необходими документи и допълнителна информация без страх от разкриване, което пък от своя страна ще позволи на процесуалния представител да представлява своя клиент по най-ефективния начин в започнатото производство.

В решението си по делото *AM&S* Съдът е извел два критерия, които трябва да са налице, за да може процесните документи да се ползват от предоставената „привилегия“. Първо, документът трябва да е изготвен за целта и в интерес на правото на защита на клиента. Второ, документът трябва да произхожда от „*независим адвокат*“.⁴⁴ За да установи дали посочените критерии са изпълнени по отношение на даден документ или не, ЕК има правото да поиска да се запознае със заглавната част на документа, който следва да отразява тази информация.⁴⁵

Професионалната привилегия обхваща всички писмени съобщения, обменяни след началото на антитръстовото производство, както и по-ранни писмени съобщения, но само когато те са съставени „с изключителна цел“ да се потърси правна консултация от адвокат при упражняване на правото на защита. Например документите, изготвени с адвокат в контекста на програма за съответствие, са изключени от привилегията, тъй като такива програми „*често обхващат информация, която надхвърля упражняването на правото на защита*“⁴⁶. Също така самият факт, че даден документ е бил обсъждан с адвокат, сам по себе си не е достатъчен, за да може той да се ползва от привилегията.

Както вече бе споменато в предходната част на настоящото изследване, в решенията си по делата *AM&S*, а по-късно и в *AKZO* Съдът изключва изрично юрисконсултите от привилегията. За разлика от адвокатите, юрисконсултите не са обвързани от същите професионалните етични задължения. Освен това те са подчинени на йерархично трудово правоотношение⁴⁷, поради и което Съдът е счел, че правните консултации, предоставени от ведомствените юристи не могат да се считат за независими.

Тази практика е силно критикувана както от страна на доктрината, така и от самите предприятия⁴⁸. Основната критика е насочена към факта, че горесцитираната практика маргинализира ролята на юрисконсултите при организирането на защитата, включително по отношение на избора на външен за предприятието процесуален представител. СЕС като, че ли до известна степен е чул тези

по отношение на някои съобщения между адвокат и клиент“. Този принцип произтича от националната съдебна практика по наказателни дела.

⁴⁴ Пак.там. пар. 21.

⁴⁵ Пак, там.пар.134.

⁴⁶ Пак.там, пар.127.

⁴⁷ CEO, Решение на Съда от 18 май 1982 г. по дело 155/79, цит.по-горе в бележка 33, пар. 44.

⁴⁸ Виж по въпроса **Coen**, Philippe и **Christophe Roquilly** (Eds.). *Company Lawyers: Independent by Design*. ECLA White Paper, LexisNexis, 2014.

критики и в последващата си практика признава, че два вида документи, изготвени от юрисконсултите, могат да се възползват от привилегията. Тези документи са, от една страна, вътрешните бележки с цел търсене на външни правни съвети при упражняването на правото на защита на предприятието⁴⁹, и второ, подготвителните документи, създадени изключително с цел да се потърси правна консултация от външен адвокат в изпълнение на права на защита.⁵⁰

2. Право на достъп до преписката

Правото на достъп до преписката се изразява във възможността разследваното предприятие да се запознае с всички документи, събрани в производството и причислени към преписката на Комисията. Това е от ключово значение, за да се гарантира, че предприятието се намира в равнопоставено положение с Комисията.

Фундаменталният характер на това право се потвърждава от факта, че то е закрепено във всеки един от изброените в предходния раздел източници, гарантиращи защитата на основните права и в частност в чл. 41, пар. 2, б. „б“ ХОПЕС. Според Комисията това право е *„една от процесуалните гаранции за прилагане принципа на равнопоставеност и за съблюдаване правото на защита“*.⁵¹ Тази двойна обосновка прониква и в практиката на съдилищата на ЕС. От една страна, Съдът на Европейските общности е постановил, че правото на достъп до преписката на Комисията е *„процесуална гаранция, предназначена да защитава правото на защита“* и *„съществена предпоставка за ефективното упражняване на правото на изслушване“*, което позволява на предприятията да изразят мнението си относно предварителните заключения, направени от Комисията⁵². От друга страна, Съдът е постановил в решението си по делото *Sweden and API*, че това право представлява част от принципа на равни процесуални възможности, което е само следствие от самото понятие за справедлив процес⁵³.

От практическа гледна точка правото на достъп до преписката означава, че заинтересованите страни трябва да могат да представят своите забележки по жалбите/възраженията, повдигнати срещу тях, преди окончателното ре-

⁴⁹ ПИС, Заповед на Първоинстанционния съд от 4 април 1990г. по дело Т-30/89, цит. по-горе в бележка 34.

⁵⁰ ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 17 септември 2007г. по съединени дела Т-125/03 и 253/03, цит. по-горе в бележка 34, пар.123.

⁵¹ Известие на Комисията относно правилата за достъп до преписката на Комисията при производства по членове 81 и 82 от Договора за ЕО, членове 53, 54 и 57 от Споразумението за ЕИП и Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета (2005/С 325/07). Текст от значение за ЕИП. ОВ С 325, 22.12.2005 г., с. 7–15, пар.1.

⁵² ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 30 септември 2009 г. по дело Т-161/05, *Hoechst GmbH v Commission*, ECLI:EU:T:2009:366, пар.160.

⁵³ СЕС, Решение на Съда от 21 септември 2010 г. по съединени дела C-514/07 P, C-528/07 and C-532/07 P, *Sweden and API v Commission*, ECLI:EU:C:2010:541, пар.88.

шение⁵⁴. Съгласно члл 27, пар. 2 от Регламент 1/2003 и членове 15 и 16 от Регламент на Комисията 773/2004 ЕК трябва да разкрие на адресатите на предявените възражения документите, на които възнамерява да се позове в окончателното си решение. Освен това страните следва да бъдат информирани за фактите, на които се основават тези жалби/възражения.

Това обаче не означава, че разследваното предприятие следва да разполага с достъп до цялата преписка на Комисията. Така например, решението на Комисията няма да бъде отменено, ако исканият документ се състои от публично достъпна информация. В решението по делото *ICI*, Съдът постанови, че отказът за разкриване на пазарна информация, която подкрепя установяването на господстващо положение, не опорочава решение на Комисията, тъй като съдържащата се в преписката информация е от такъв характер, че не може да не е известна на разследваното предприятие⁵⁵. Или както отбелязва генералния адвокат Вестрдорф в заключенията си по дело *T-1/89, Rhone-Poulenc SA v Commission*, правото на достъп до преписката изисква страните „да бъдат запознати с всички материали от значение за решаването на делото“ и да бъдат сигурни, че „не съществува друг документ, който да е релевантен“⁵⁶.

Видно от горепосоченото правото на достъп до преписката въпреки, че е фундаментално за гарантиране правата на предприятията, не е безгранично и има някои ограничения.

На първо място, съгласно Регламент 773/2004, правото на достъп до преписката не обхваща поверителна информация. Това ограничение произтича от общото право на професионална тайна, защитено в чл. 339 ДФЕС и приложено в членове 27 и 28 от Регламент 1/2003.

Внимателният преглед на съдебната практика показва, че една значителна част от споровете относно прилагането на ограничението на правото на достъп до преписката се отнасят до откази на ЕК, мотивирани с аргумента за защита на търговски тайни⁵⁷. Въпреки това, дори Комисията да смята, че достъпът следва да бъде ограничен, то тя трябва да се опита да предостави ограничен достъп под формата на неповерителна версия на първоначалната информация⁵⁸.

⁵⁴ CEO, Решение на Съда от 13 юли 1966 г. по съединени дела 56/64 и 58/64, *Etablissements Consten S.à.R.L. and Grundig-Verkaufs-GmbH v Commission*, ECLI:EU:C:1966:41.

⁵⁵ ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 29 юни 1995 г. по дело *T-36/91, Imperial Chemical Industries v Commission*, ECLI:EU:T:1995:118, пар. 216.

⁵⁶ Заключение на съдия Bo Vesterdorf, определен за генерален адвокат ad hoc от 10 юли 1991 г. по дело *T-1/89, Rhone-Poulenc SA v Commission*, ECLI:EU:T:1991:38.

⁵⁷ **Bernatt**, Marciej, Right to Be Heard or Protection of the Confidential Information? Competing Guarantees of Procedural Fairness in the Proceedings Before the Competition Authority. *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 2010 Vol. 3, № 3, 53–70.

⁵⁸ Известие на Комисията относно правилата за достъп до преписката на Комисията при производства по членове 81 и 82 от Договора за ЕО, членове 53, 54 и 57 от Споразумението за ЕИП и Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета (2005/С 325/07) Текст от значение за ЕИП. ОВ С 325, 22.12.2005 г., стр. 7–15, пар. 17

Информацията се класифицира като поверителна само когато въпросното лице или предприятие е направило нарочно искане за това и Комисията го е приела⁵⁹. Лицето или предприятието трябва да представи мотиви за класифицирането на документа като поверителен⁶⁰.

На второ място, *„правото на достъп до преписката не се разпростира върху [.....] вътрешни документи на Комисията или на органите в областта на конкуренцията на държавите-членки.“*⁶¹. Това ограничение е необходимо, за да се запази способността на органите по защита на конкуренция да изпълняват своите задачи, и по-специално да разследват и разкриват антиконкурентни практики.

Последиците, свързани с нарушение на правото на достъп до преписката, са установени за първи път в решението по делото *Soda Ash*. Видно от фактите по делото ЕК е наложила на химико-преработвателното предприятие *Solvay SA* глоба за антиконкурентни споразумения и злоупотреба с господстващо положение на пазара на сода. Първоинстанционният съд потвърждава решението на Комисията, но намалява размера на глобата с 25%. Това решение е обжалвано от *Solvay* пред Съда на Европейските общности. Съдът на ЕС отменя решението на долната инстанция, постановявайки, че са налице съществени нарушения на процесуалните права и гаранции на *Solvay SA*, а именно, че Комисията не е предоставила достъп до преписката и дори е загубила редица документи. Съдът посочва в решението си, че ако тези документи са били предоставени на *Solvay*, то резултатът от производството би могъл да бъде различен. Тоест, в случай на незаконосъобразен отказ за предоставяне на достъп до оневиняващи документи, е налице основание за отмяната на обжалваното решение по реда на чл. 263 ДФЕС.

В решението си по делото *Hercules CEO* е прецизирал практиката си, свързана с нарушенията на правото на достъп до преписката, които са годни да доведат до отмяна на акта. В мотивите на решението си съда постановява, че *„нарушаването на тези общи принципи на общностното право в процедурата преди приемането на решението може по принцип да доведе до анулиране на решението, ако посредством отказа е нарушено правото на защита на съответното предприятие. В такъв случай извършеното нарушение не може да бъде санирано от факта, че достъпът е станал възможен на по-късен етап, и по-специално по време на съдебното производство, свързано с искане за отмяна на обжалваното решение. Такова нарушение обаче не води автоматично до отмяна на процесното решение, освен ако съответното предприятие не докаже, че е могло да използва документите, до които му е бил отказан достъп за неговата защита.“*⁶²

⁵⁹ Пак там. пар. 21.

⁶⁰ Пак там. пар. 22.

⁶¹ Чл. 15 от Регламент 773/2004.

⁶² ПИС, Решение на първоинстанционния съд от 17 декември 1991 г. по дело T-7/89, цитирано по-горе в бележка 39.

Тоест практиката по делото *Hercules* установява стандарт, според който правото на достъп до документите от преписката, гарантирано и в чл. 41, пар. 2, б. „б“ от Хартата налага ограничения на Комисията да оценява и да решава еднолично какъв документ е от полза за защитата на предприятието.

Неспазването на задължението за предоставяне на достъп до преписката по принцип може да доведе до отмяна на обжалваното решение. Това обаче е така само ако i) съответното предприятие може да докаже, че Комисията е използвала този документ в подкрепа на възраженията си, и ii) окончателното решение е щяло да бъде различно, ако поисканият документ е бил оповестен.⁶³

3. Правото на изслушване

Съществен елемент от правото на защита е правото на всяко лице да представи своите възражения относно истинността на събраните доказателства и основателността на твърдяното нарушение. За първи път това право е изведено от СЕС в решението му по делото *Transocean Marine Paint*. Днес то е основен принцип на правото на ЕС, дълбоко вкоренен в няколко текста от производното право, като Регламент 1/2003, Регламент 773/2004, Насоките за добри практики и Хартата.

Правото на изслушване изисква всяко предприятие, което е обект на разследване от ЕК или националните органи по защита на конкуренцията, да има възможност да изложи своето становище относно истинността и релевантността на фактите, обвиненията и обстоятелствата, на които се позовава компетентният орган. В тази връзка следва да бъде отбелязано едно важно разграничение, прокарано от СЕС в решението делото *National Panasonic*⁶⁴. В него на първо място Съдът постановява, че между решенията на Комисията, взети при упражняване на правомощията по разследване, и тези, предприети за прекратяване на нарушение, съществува съществена разлика. Разграничаването се състои в това, че разследванията на Комисията имат за цел да дадат възможност да се съберат необходимите доказателства, за да се оцени реалното съществуване и обхвата на правната и фактическа обстановка и не са насочени пряко към предизвикване промяна в правната сфера на лицата, докато актовете насочени към прекратяване на нарушението, почиват на вече събрана информация и имат за своя основна цел именно внасянето на промяна в правната сфера на предприятието. Оттук СЕС заключава, че следователно Комисията не е длъжна да осъществява комуникация с предприятието, преди да вземе решение за започване на разследване, като по-сетне в решението се посочва, че по отношение валидността на разследването на Комисията и

⁶³ **Van Bael**, Ivo. *Insufficient Control of EC Competition Law Enforcement*. Fordham Corporate Law Institute, 1993, с.742.

⁶⁴ CEO, Решение на Съда от 26 юни 1990 г. по дело 136/79, *National Panasonic (UK) Limited v Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1980:169.

защитата на основните права на предприятията, Комисията би могла да осъществява разследване и да извършва проверки съгласно членове 18 и 20 от Регламент 1/2003, без да е необходимо да спазва правото на предприятията да бъдат изслушани⁶⁵. Тоест задължението, което Комисията има да обезпечи правото на изслушване, се отнася до онези хипотези, при които Комисията упражнява свои правомощия, свързани с прекратяване на нарушението⁶⁶.

По този начин на практика Комисията трябва да даде възможност на предприятията да бъдат изслушани във всички случаи, когато отправя твърдения за нарушение. Това се потвърждава и от редакцията на чл. 27, пар. 1 от Регламент 1/2003г., където е посочено, че правото на устно изслушване се отнася само за решения на Комисията по членове 7, 8, 23 и чл. 24, пар. 2 от Регламента⁶⁷. Тези разпоредби се отнасят до установяването на нарушение, налагането на временни мерки, налагането на глоба и окончателното определяне на периодична имуществена санкция. В Комисията за целта е създадена фигурата на длъжностното лице по изслушванията (на англ.ез. – Hearing Officer), който е независим и чиято задача е да организира устните изслушвания и да гарантира ефективното упражняване на процесуалните права през цялата административна процедура, като липсата на тази фигура по време на изслушванията води до процесуална незаконосъобразност на решенията на Комисията⁶⁸.

4. Право на решаване на делата в разумен срок

Всяко едно предприятие, обект на производство от страна на Комисията или национален орган по защита на конкуренцията има правото преписката да бъде разгледана и решена в разумен срок. Комисията не трябва да оставя правните субекти в състояние на трайна правна несигурност⁶⁹. Най-често това право се релевира в случаите, когато на ЕК ѝ отнеме твърде много време, за да постанови своето решение⁷⁰. Но също така това право е противопоставяно на институцията и в случай, когато последната публикува решение, преди да е уведомила за това адресатите му. В този случай нарушението

⁶⁵ Пак там., пар. 17-22.

⁶⁶ Пак там.

⁶⁷ **Beumer**, Elsbeth. The Interaction between EU Competition Law Procedures and Fundamental Rights Protection: the Case of the Right to Be Heard. *Yearbook of Antitrust and Regulatory Studies*, 2014 Vol. 7, № 10, 28-29.

⁶⁸ Decision of 13 October 2011 on the function and terms of reference of the hearing officer in certain competition proceedings (2011) OJ L 275/59.

⁶⁹ CEO, Решение на Съда от 17 декември 1998 г. по дело C-185/95 P, *Baustahlgewebe GmbH v Commission*, ECLI:EU:C:1998:608, пар. 21; виж също: Решение на Съда от 1 юли 2008г по съединени дела C-341/06 и C-342/06 P, *Chronopost and La Poste v UFEX and others*, ECLI:EU:C:2008:375, пар.45.

⁷⁰ CEO, Решение на Съда от 18 март 1997 г. по дело C-282/95 P *Guérin automobiles v Commission*, ECLI:EU:C:1997:159, пар. 38.

се изразява в забавяне от страна на Комисията да обяви решението си на своите адресати⁷¹.

Основополагащо в тази връзка е решението на СЕС по делото *SCK / FNK*⁷². Това решение (и следващите) установява, че правото на решаване на делата в разумен срок произтича от принципа на ефективна съдебна защита⁷³. Това се потвърждава и от практиката на ЕСПЧ по прилагането на член 6, параграф 1 от ЕКПЧ, където изрично е посочено, че всяко лице има право на справедливо и публично гледане на неговото дело в разумен срок. Член 47 от Хартата съдържа подобен текст. Все пак обаче не следва да се забравя и фактът, че това право е производно и на правото на добра администрация, закрепено изрично в чл. 41 от Хартата.

Нито Конвенцията, нито Хартата, нито Съдът са дали определение за това какво следва да се разбира под „разумен срок“⁷⁴. Според последния оценката трябва да се извършва за всеки отделен случай, в зависимост от конкретните обстоятелства⁷⁵. Оценката обаче трябва да почива на няколко критерия, които СЕС е извел: а) значение на делото за съответното лице; б) сложност на случая; в) поведение на лицето, както и г) на компетентните органи⁷⁶. Тук е мястото да бъде споменато, че преценката на обосноваването на разглеждания период не изисква системно проучване на обстоятелствата по делото с оглед на всеки от четирите гореспоменати критерия, когато продължителността на производството изглежда оправдана с оглед на едно от тях. Следователно сложността на делото или поведението на жалбоподателя само по себе си може да се счита като годно основание за една прекомерна на пръв поглед продължителност. Валидно е обаче и обратно, а именно необходимото време може да се счита за нарушаващо „разумния срок“, и в светлината на само един критерий, особено когато продължителността му е следствие от поведението на компетентните органи⁷⁷.

⁷¹ CEO, Решение на Съда от 8 ноември 1983г. по съединени дела 96/82-102/82, 104/82, 105/82 и 110/82 *IAZ v Commission*, ECLI:EU:C:1983:310, пар. 16.

⁷² ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 22 октомври 1997 г. по съединени дела T-213/95 и T-18/96, *SCK and FNK v Commission*, ECLI:EU:T:1997:157.

⁷³ CEO, Решение на Съда от 13 март 2007 г. по дело C-432/05, *Unibet*, ECLI:EU:C:2007:163, пар. 37.

⁷⁴ ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 1 юли 2008 г. по дело T-276/04, *Compagnie Maritime Belge v Commission*, ECLI:EU:T:2008:237, пар. 41 и сл.

⁷⁵ CEO, Решение на Съда от 15 октомври 2002 г. по дело C-238/99, *LVM v Commission*, ECLI:EU:C:2002:582, пар. 192 и сл.

⁷⁶ CEO, Решение на Съда от 17 декември 1998 г. по дело C-185/95 P, цитирано по-горе в бележка 69, пар. 29.

⁷⁷ ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 20 април 1999 г. по съединени дела T-305/94-307/94, T-313/94-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 и T-335/94, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV and others v Commission*, ECLI:EU:T:1999:80, пар.188.

Правото на решаване на делото в разумен срок за целите на конкуренцията се прилага за периода, който започва с предявяването на възражението от страна на Комисията или националния орган по защита на конкуренцията и завършва с приемането на окончателно решение. Преди предявяването на възражението за твърдяно нарушение Комисията може да отдели толкова време, колкото счита тя еднолично за необходимо, за да разследва случая и да събира доказателства. Това е така, защото самото разследване само по себе си не може да засегне правата на защита, тъй като засегнатите предприятия не подлежат на официално обвинение, докато не получат предявеното възражение⁷⁸.

Независимо от това, Съдът на ЕС призна, че при определени обстоятелства прекомерната продължителност по време на фазата на разследване може да намали ефективността на правото на защита във втората фаза на административното производство. Например, ако разследването е продължително, Комисията ще бъде в състояние да представи прекалено голям брой утежняващи доказателства, което на свой ред увеличава тежестта на доказване, която пада върху разследваното предприятие и способността му да се защити ефективно в строго определените процедурни срокове⁷⁹. Също така, много промени могат да повлияят върху бизнес организацията в течение на времето, което на свой ред води и до промяна в аналитичната рамка и оттам във водената линия на защита. Забавянето на фазата на разследване може да намали неблагоприятно шансовете на страните да намерят оневиняващи доказателства, свързани с нарушенията⁸⁰.

Внимателният прочит на съдебната практика обаче показва, че СЕС относително рядко прибегва до отмяна на решение на Комисията, единствено и само поради нарушаване на правото за решаване на делото в разумен срок⁸¹. Според съюзната юрисдикция невъзможността за произнасяне в разумен срок може да представлява основание за отмяна на решения само когато забавянето е засегнало способността на предприятията да се защитават⁸².

⁷⁸ ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 16 декември 2003 г. по съединени дела T-5/00 и T-6/00, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied and Technische Unie BV v Commission*, ECLI:EU:T:2003:342, пар. 77–80.

⁷⁹ CEO, Решение на Съда от 21 септември 2006 г. по дело C-105/04 P, *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied and Technische Unie BV v Commission*, ECLI:EU:C:2006:592, пар. 49–51.

⁸⁰ Пак там.

⁸¹ ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 20 април 1999 г. по съединени дела T-305/94-307/94, T-313/94-316/94, T-318/94, T-325/94, T-328/94, T-329/94 и T-335/94, *Limburgse Vinyl Maatschappij NV and others v Commission*, ECLI:EU:T:1999:80.

⁸² CEO, Решение на Съда от 15 октомври 2002 г. по дело C-238/99, цитирано по-горе в бележка 75, пар. 122.

Същото се отнася и до отмяната на решения на Общия съд, постановени по реда на чл. 263 ДФЕС по дела срещу актове на ЕК в областта на конкуренцията. И в този случай правото на решаване на делото в разумен срок е гарантирано на лицата, но когато пропускат за произнасяне в срок няма ефект върху решаването на делото по същество, отмяната на обжалваното съдебно решение не би поправила нарушението на принципа на ефективна правна защита⁸³. Напротив, Съдът счита, че жалбоподателят, понесъл вреда, все разполага с други способи за компенсиране на вредите, а именно да търси финансова компенсация в производствата по чл. 268 и чл.340 ДФЕС⁸⁴.

Подобно разрешение обаче може да бъде критикувано, тъй като молбата за обезщетение трябва да бъде подадена пред Общ съд, същият, който поради бавност при разглеждането на първоначалната молба за отмяна е нанесъл вреди на предприятието. По-логична би била алтернативата Съдът, установявайки нарушението на правото, вредата и причинно-следствената връзка между тях, да намали наложената глоба с размера на потенциалното обезщетение, нещо като *quid pro quo*⁸⁵. Подобно решение би имало полза и в още едно отношение, а именно то би ограничило по-нататъшни съдебни производства (и разходи) за първоначалния жалбоподател⁸⁶. В по-скорошната си практика обаче Съдът изрично е отхвърлил тази възможност. Според него не следва да се предоставя намаление на глобата, тъй като необходимостта да бъде гарантирано спазването на правилата за конкуренция на ЕС не позволява на жалбоподателя да повдига въпроса за размера на глобата, когато всичките му правни основания са били отхвърлено от ОС⁸⁷.

5. Право на неприкосновеност

Както вече бе споменато в антитръстовите производства, Комисията в качеството ѝ на разследващ орган има правомощия да влиза в помещенията на предприятията и да изземва доказателства. При някои обстоятелства Комисията може да претърсва и частни помещения на директорите, управителите и другите членове на персонала на предприятията. Тези прерогативи според Деймиън Чалмърс са едно от най-впечатляващите средства на Комисията за осигуряване на необходимата информация за евентуални нарушения на пра-

⁸³ ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 16 декември 2003 г. по съединени дела T-5/00 и T-6/00, цитирано по-горе в бележка 78, пар. 78–79.

⁸⁴ СЕС, Решение на Съда от 30 април 2014г. по дело C-238/12 P, *FLSmidth & Co. A/S v European Commission*, ECLI:EU:C:2014:284, пар. 116–117.

⁸⁵ СЕО, Решение на Съда от 17 декември 1998 г. по дело C-185/95 P, цитирано по-горе в бележка 69, пар. 48.

⁸⁶ Заключение на генералния адвокат Мелхиор Ватле от 29 април 2014 г. по дело C-580/12 P, *Guardian Industries Corp. v Commission*, ECLI:EU:C:2014:272, пар.106 и сл.

⁸⁷ СЕС, Решение на Съда от 26 ноември 2013 г. по дело C-50/12 P, *Kendrion NV v. Commission*, ECLI:EU:C:2013:771, пар. 87.

вилата на конкуренцията⁸⁸. Както обаче бе споменато в началото на настоящето изложение, тези правомощия имат своето ограничение, а именно правото на неприкосновеност на личния живот, жилището и кореспонденцията.

Правото на неприкосновеност е закрепено по еднакъв начин както в ЕКПЧ, така и в Хартата и в Регламент 1/2003. Член 8 ЕКПЧ и чл. 7 от Хартата предвиждат, че всеки има право на зачитане на неговия личен и семеен живот, неговия дом и кореспонденция. Член 8, пар. 2 ЕКПЧ обаче съдържа дерогация по отношение на това право. Обществената намеса се толерира, ако (i) съществува правно основание и (ii) необходимо е да се постигне легитимна цел – напр. превенция на престъпността. Тази дерогация ЕСПЧ винаги тълкува изключително стеснително⁸⁹.

Правото на неприкосновеност е тълкувано за първи път от ЕСПЧ. И докато редакцията на чл. 8 недвусмислено реферира към правото на неприкосновеност на домовете на физическите лица, ЕСПЧ в решението си по делото *Niemetz срещу Германия*⁹⁰, разшири обхвата му, включвайки и стопанските помещения, когато това е необходимо за защита на лицата срещу произволна намеса на държавните органи. Това тълкуване бе допълнително прецизирано в решението по делото *Société Colas Est и др. срещу Франция*, в което ЕСПЧ подчерта, че когато обект на претърсване са стопански помещения съдебно разрешение преди всяка проверка е задължително, за да бъдат избегнати всички рисковете от злоупотреби⁹¹.

Тази съдебна практика е възприета и в практиката на СЕС, но само частично. Подобно на ЕСПЧ, Съдът на ЕС е постановил в решението си по дело *Roquette Frères*⁹², че защитата на дома, предвидена в член 8 от ЕКПЧ, при определени обстоятелства може да бъде разширена до стопанските помещения. Съюзните съдии обаче са се отклони от съдебната практика на ЕСПЧ, като са постановили, че възможността за публична намеса, установена в чл. 8, пар. 2 ЕКПЧ, може да бъде по-широкообхватна, когато нарушението, което е санкционирано е реализирано посредством стопанската дейност на предприятието или материалната му инфраструктура⁹³. Така според Съда на ЕС търговските помещения могат да бъдат обект на по-слаба защита в сравнение с частните домове на физическите лица.

⁸⁸ Chalmers, Damian, Gareth Davies, Giorgio Monti. *European Union Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010, 927.

⁸⁹ Blanco, Luis Ortiz, цит.сч., стр. 32

⁹⁰ ЕСПЧ, Решение на Европейския съд по правата на човека от 16 декември 1992 г., цитирано по-горе в бележка 27, пар. 88.

⁹¹ ЕСПЧ, Решение на Европейския съд по правата на човека от 16 април 2002 г., цитирано по-горе в бележка 27, пар. 49.

⁹² CEO, Решение на Съда от 22 октомври 2002 г. по дело C-94/00 C-94/00, , цитирано по-горе в бележка 36.

⁹³ Пак там. пар. 29.

Нарушаването на правото на неприкосновеност също води след себе си (като последица) до анулиране на актовете на органа по конкуренцията. Така например в решението си по делто *Nexans*⁹⁴ Общият съд отменя решението на Комисията, с което се разпорежда проверка, тъй като според съдиите, Комисията е нарушила правото на неприкосновеност, като е извършила проверка въз основа на решение, в което не е определила точно продуктите, към които е насочено разследването. Според съда, за да приеме решението за проверка, Комисията е трябвало да разполага с достатъчно сериозни улики, обосноваващи извършването на проверка в помещенията на предприятието. Решение, което е твърде абстрактно, не отговаря на този стандарт. По този начин силно се ограничава т.нар. практика на „изследователска експедиция“ – да се търси в помещенията на това предприятие полезни документи и информация, за да се открият евентуални нарушения на правилата на конкуренцията във връзка с цялата дейност на жалбоподателите, а не само във връзка със сектора, до който се отнася разследването.

За съжаление обаче съдът не дава индикации за последиците от нарушаването на това право върху статута на незаконно събраните доказателства.

6. Презумпцията за невинност

Всеки, който е обект на съдебно-санкционно производство, се счита за невинен до доказване на вината му.⁹⁵ В законодателството в областта на конкуренцията презумпцията за невинност има три проявления: (i) всяко предприятие, обект на производство пред Комисията се счита за невинно до установяване на неговата отговорност за нарушение в официално решение (презумпция за невинност *sensu stricto*);⁹⁶ (ii) всяко съмнение следва да е в полза на предприятието, за което има съмнения;⁹⁷ и (iii) разследването предприятие има право да не се самоуличава.⁹⁸

⁹⁴ ОС, Решение на Общия съд от 14 ноември 201 г. по дело T-135/09, *Nexans v Commission*, ECLI:EU:T:2012:596.

⁹⁵ ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 12 октомври 2007 г. по дело T-474/04, *Pergan Hilfsstoffe für industrielle Prozesse/Комисия*, ECLI:EU:T:2007:306, пар. 76. Забранено е да се правят официални констатации за отговорност на физическо или юридическо лице, без това лице да се ползва от всички гаранции, присъщи на упражняването на правото на защита. Виж също **Blanco**, Luis Ortiz, цит.сч., 25–26.

⁹⁶ ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 6 юли 2000 г. по дело T-62/98, *Volkswagen/Комисия*, ECLI:EU:T:2000:180, пар. 281.

⁹⁷ Пак там. виж също Заклучението на съдия Бо Вестердорф, действащ като генерален адвокат, по дело T-1/89, цитирано по-горе в бележка 56.

⁹⁸ Първите две права се обсъждат по-долу. Правото на лицата да не се самоинкриминират и пределите му в материята на конкуренцията е разгледано в първата част на настоящето изложение.

Презумпция за невиновност *sensu stricto* произтича от чл. 6 ЕКПЧ и чл. 48 от Хартата. И в двете разпоредби се посочва, че „всяко лице, обвинено в извършване на престъпление, се счита за невинно до доказване на вината му в съответствие със закона“.⁹⁹ Това само по себе си се основава на теоретичната идея, че в едно свободно общество вината може да се установи само ако публичен орган докаже, и не следва да се изисква лицата да доказват своята невинност.¹⁰⁰ На практика правото на лицата да се ползват от презумпция за невиновност не позволява на Комисията да разкрива или да предполага наличието на нарушение пред обществеността преди приемането на официално решение.¹⁰¹

Презумпцията за невиновност се прилага за всички процедури, свързани с нарушения на правото в областта на конкуренцията, които могат да доведат до налагането на сериозни глоби и/или периодични имуществени санкции.¹⁰² В тези случаи Комисията е задължена да предостави достатъчни, точни и относими доказателства за твърдяното нарушение, в противен случай ще е налице нарушение на презумпцията за невиновност.¹⁰³ Не е ясно обаче какво счита СЕС за „достатъчни“ доказателства.¹⁰⁴

Също така интересна е и практиката на съюзната юрисдикция относно последиците от нарушаването на тази презумпция. В решението си по делото *Volkswagen*¹⁰⁵, СЕС установи, че служител на Комисията е оповестил свое лично мнение относно предложените констатации пред пресата и е информирал обществеността за размера на предвидените глоби, докато тези констатации

⁹⁹ Член 6, пар. 2 ЕКПЧ.

¹⁰⁰ ОС, Решение на Общия съд от 3 март 2011 г. по дело T-110/07, *Siemens AG v European Commission*, ECLI:EU:T:2011:68, пар. 46; CEO, Решение на Съда от 17 декември 1998 г. по дело C-185/95 P, цитирано по-горе в бележка 69, параграф 58.

¹⁰¹ **Petit**, Nicolas, Miguel **Rato**. From Hard to Soft Enforcement of EC Competition Law-A Bestiary of Sunshine Enforcement Instruments в Gheur, Charles, Nicolas Petit (eds.) *Alternative Enforcement Techniques — A New Paradigm of EC Competition Law*, Bruylant, 2008.

¹⁰² ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 8 юли 1999 г. по дело C-199/92 P, *Hüls AG v Commission of the European Communities*, ECLI:EU:C:1999:358, пар.149-150.

¹⁰³ СЕС, Решение на Съда от 1 юли 2010 г. по дело C-407/08 P, цитирано по-горе в бележка 25, пар. 47: „необходимо е Комисията да представи сериозни, точни и съответстващи доказателства. Същевременно всяко от представените от последната доказателства не трябва непременно да отговаря на тези критерии по отношение на всеки елемент на нарушението. Достатъчно е съвкупността от изтъкнатите от посочената институция улики, разгледани като цяло, да отговаря на това изискване.“

¹⁰⁴ Въпросът все още предстои да бъде разгледан в съдебната практика на СЕС, тъй като правилата, уреждащи стандартите за доказване, не са кодифицирани. Виж. CEO, Решение на Съда от 23 март 2000 по съединени дела C-310/98 и C-406/98, *Hauptzollamt Neubrandenburg v Leszek Labis u Sagpol SC Transport Miedzynarodowy i Speedcja*, ECLI:EU:C:2000:154, пар.29.

¹⁰⁵ ПИС, Решение на Първоинстанционния съд от 6 юли 2000 г. по дело T-62/98, цитирано по-горе в бележка 96.

са били представени на Консултативния комитет и на колегиума на членовете на Комисията за обсъждане¹⁰⁶. Според Съда това представлява грубо нарушение на презумпцията за невиновност, както и нарушение на задължението ѝ да спазва търговската тайна и задължението ѝ за добра администрация. Съдът обаче не се е произнесъл по отношение на отмяната на решението на Комисията. Той аргументира това свое решение, позовавайки се на факта, че съдържанието на решението не би се различавало, ако тази нередност не е била допусната.

7. Други процесуални права и гаранции, предвидени в Хартата

Член 41, пар. 2, б. „в“ ХОПЕС предвижда задължението на администрацията да мотивира своите решения. Това мотивиране следва да бъде пълно, изчерпателно и обосновано. В съответствие с чл. 296, пар. 2 ДФЕС във всяко решение за налагане на глоба Комисията е длъжна да изложи мотивите за своето решение, особено по отношение на размера на глобата и метода на изчисление¹⁰⁷. Трябва ясно и недвусмислено да се посочат мотивите на Комисията, така че заинтересованите лица да могат да разберат обосновката на взетата мярка, за да решат дали би било целесъобразно да сезират съда, а това от своя страна да позволи на съда да упражни правилно правомощията си за съдебен контрол. С оглед на прозрачността и увеличаването на правната сигурност за засегнатите предприятия Комисията също така публикува Насоки, определящи метода на изчисление, който тя прилага във всеки конкретен случай¹⁰⁸. Член 41, пар. 4 ХОПЕС предвижда правото на всяко лице да може да се обърне към институциите на Съюза на един от официалните езици на Договорите. Това от своя страна би довело до проблем в производствата по конкуренция дотолкова, доколкото в това производство термините са изключително усложнени и се изисква много добра подготовка на езиково ниво. В същото време липсват единни езикови стандарти за различните езици, което от своя страна утежнява работата на преводачите (най-често се използват юристи-лингвисти) и би могло да я затрудни. Рискът при преводите да се получи загуба на съдържание или смисъл възниква тогава, когато се превежда от един по-рядък език. Именно поради тази причина предприятията предпочитат да се използват някои от основните езици, с които се работи в институциите (напр. английски, френски, немски), но това неминуемо влияе на обема

¹⁰⁶ Пак там, пар. 281.

¹⁰⁷ O'Neill, Aidan. Competition law and fundamental rights: some unresolved issues, *Working paper*, London, 2011, пар. 2.14, достъпна на: http://www.matrixlaw.co.uk/wp-content/uploads/2016/03/18_05_2011_02_37_13_Aidan-O'Neill-QC-COMPETITION-LAW-AND-FUNDAMENTAL-RIGHTS.pdf

¹⁰⁸ Насоки относно метода за определяне на глобите, налагани по силата на чл. 23, пар. 2, буква „а“ от Регламент № 1/2003 (2006/С 210/02).

на защита на правото им, който те могат да реализират. Затова *de lege ferenda* би могло да се предложи да се създаде общ терминологичен речник на всички официални езици на ЕС в областта на правото на защита на конкуренцията. Подобен подход не е непознат на европейската законодателна техника, по подобие на общия терминологичен речник в областта на обществените поръчки например.

IV. Заключение

Видно от всичко казано дотук, между правният режим за защита на конкуренцията в ЕС, ЕКПЧ и Хартата съществуват редица взаимовръзки, които не позволяват ясна систематизация на изследваната материя. Въпреки това приемането на автономен правен източник на защита на основните права в ЕС, който да кодифицира натрупаната през годините практика на съюзните съдилища оказва изключително благоприятно влияние върху нивата на закрила, която предприятията в ЕС получават срещу евентуална злоупотреба с предоставените на Комисията властнически правомощия.

Дадена в Катедра „Международно право и международни отношения“ – април 2019 г.
Рецензент – доц. д-р Христо Христов.