

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

14 юни 2011 година\*

По дело C-360/09

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 234 ЕО от Amtsgericht Bonn (Германия) с акт от 4 август 2009 г., постъпил в Съда на 9 септември 2009 г., в рамките на производство по дело

**Pfleiderer AG**

срещу

**Bundeskartellamt,**

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: г-н А. Tizzano, председател на първи състав, изпълняващ функцията на председател, г-н J. N. Cunha Rodrigues, г-н К. Lenaerts, г-н J.-С. Bonichot, председатели на състави, г-н Е. Juhász (докладчик), г-н G. Arestis, г-н А. Borg Barthet, г-н М. Ilešič, г-н J. Malenovský, г-н L. Bay Larsen и г-н Т. von Danwitz, съдии,

\* Език на производството: немски.

генерален адвокат: г-н J. Mazák,  
секретар: г-н B. Fülöp, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 14 септември 2010 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Pfeiderer AG, от адв. T. Kapp, адв. M. Schrödl и адв. M. Kuhlenkamp, Rechtsanwälte,
  
- за Munksjö Paper GmbH, от адв. H. Meyer-Lindemann, Rechtsanwalt,
  
- за Arjo Wiggins Deutschland GmbH, от адв. R. Polley и адв. S. Heinz, Rechtsanwältinnen, и от г-жа O. Van, в качеството на представител,
  
- за Felix Schoeller Holding GmbH & Co. KG и Technocell Dekor GmbH & Co. KG, от адв. T. Mäger и адв. D. Zimmer, Rechtsanwälte,
  
- за Interprint GmbH & Co. KG, от адв. T. Veltins, Rechtsanwalt,
  
- за германското правителство, от г-н M. Lumma, г-н J. Möller и г-н C. Blaschke, в качеството на представители,

- за белгийското правителство, от г-н J.-C. Halleux, в качеството на представител,
  
- за чешкото правителство, от г-н M. Smolek и г-н T. Müller, в качеството на представители,
  
- за испанското правителство, от г-н J. Rodríguez Cárcamo, в качеството на представител,
  
- за италианското правителство, от г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-н F. Arena, avvocato dello Stato,
  
- за кипърското правителство, от г-жа D. Kallí, в качеството на представител,
  
- за нидерландското правителство, от г-н Y. de Vries, в качеството на представител,
  
- за Европейската комисия, от г-н V. Di Bucci, г-жа P. Costa de Oliveira и г-жа A. Antoniadis, в качеството на представители,
  
- за Надзорния орган на ЕАСТ, от г-н X. Lewis и г-н M. Schneider, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 16 декември 2010 г.,

постанови настоящото

## Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 11 и 12 от Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 81 [ЕО] и 82 [ЕО] (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167), както и на член 10, втора алинея ЕО във връзка с член 3, параграф 1, буква ж) ЕО.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Pfleiderer AG (наричано по-нататък „Pfleiderer“) и Bundeskartellamt (Службата за защита на конкуренцията) по повод искане за пълен достъп до преписката от производството по налагане на глоби на картела за „декоративна хартия“. Pfleiderer, което е клиент на санкционирани предприятия, иска този достъп, включително до документите от производството по освобождаване от глоби или намаляване на техния размер, за да се подготви да предяви иск за обезщетение за вреди.

## Правна уредба

### *Правна уредба на Съюза*

- 3 Първото изречение от съображение 1 от Регламент № 1/2003 гласи:

„За да се изгради система, която гарантира, че конкуренцията в общия пазар не се деформира, членове 81 [ЕО] и 82 [ЕО] трябва да се прилагат ефективно и еднакво в Общността.“

- 4 Член 11 от Регламент № 1/2003, озаглавен „Сътрудничество между Комисията и органите по конкуренция на държавите членки“, предвижда:

„1. Комисията и органите по конкуренция на държавите членки прилагат общностното право на конкуренция в тясно сътрудничество.

2. Комисията предава на органите по конкуренция на държавите членки копия от най-важните документи, които тя е събрала с оглед прилагането на членове 7, 8, 9, 10 и член 29, параграф 1. По искане на орган по конкуренция на държава членка Комисията му предоставя копие от други съществуващи документи, необходими за оценка на случая.

3. Органите по конкуренция на държавите членки са длъжни, когато действат съгласно член 81 [ЕО] или 82 [ЕО], писмено да информират Комисията преди или незабавно след започване на първото формално действие по разследването. Тази информация може да се предостави също и на органите по конкуренция на другите държави членки.

4. В срок, не по-дълъг от 30 дни преди приемане на решение, с което се изисква прекратяване на нарушение, се приемат ангажменти или се оттегля възможността за прилагане на регламент за групово освобождаване от забрана, органите по конкуренция на държавите членки информират Комисията. За тази цел те представят на Комисията резюме на случая, решението, което се предвижда, или при липса на такова, всякакви други документи, посочващи предложената посока на действие. Тази информация може да се предостави също и на органите по конкуренция на другите държави членки. По искане на Комисията органът по конкуренция, който е предприел действия, предоставя на Комисията и други документи, с които той разполага, които са необходими за оценката на случая. Информацията, предоставена на Комисията, може да се предостави също и на органите по конкуренция на другите държави членки. Националните органи по конкуренция могат също да обменят помежду си информация, необходима за оценката на случай, по който те работят във връзка с член 81 [ЕО] или 82 [ЕО].

5. Органите по конкуренция на държавите членки могат да се допитват до Комисията по всички случаи, които предполагат прилагане на общностното право.

[...]"

5 Член 12 от Регламент № 1/2003, с който се урежда обменът на информация, гласи:

„1. За целите на прилагането на членове 81 [ЕО] и 82 [ЕО] Комисията и органите по конкуренция на държавите членки разполагат с правомощието взаимно да си предоставят и да използват като доказателство всякакви данни от фактическо или правно естество, включително и поверителна информация.

2. Обменената информация се използва само като доказателство за целите на прилагането на член 81 [ЕО] или 82 [ЕО] и във връзка с предмета, за който е събрана от предаващия орган. Когато обаче националното право на конкуренция се прилага за същия казус успоредно с общностното право на конкуренция и това не води до различен резултат, информацията, обменена по силата на настоящия член, може да бъде използвана и за прилагане на националното право на конкуренцията.

3. Информацията, обменена по реда на параграф 1, може да се използва като доказателство за налагане на санкции на физически лица само когато:

— законодателството на предаващия орган предвижда санкции от сходно естество във връзка с нарушение на член 81 [ЕО] или 82 [ЕО] или при отсъствие на такива, [когато]

— информацията е събрана по начин, при който се съблюдава същото ниво на закрила на правото на защита на физическите лица, каквото е предвидено по националните правила на получаващия орган. В този случай обаче обменената информация не може да се използва от получаващия орган за налагане на мерки, свързани с лишаване от свобода.“

## 6 Член 35, параграф 1 от Регламент № 1/2003 гласи:

„Държавите членки определят органа или органите по конкуренция, отговорни за прилагането на членове 81 [ЕО] и 82 [ЕО], по начин, с който се постига действително изпълнение на разпоредбите на настоящия регламент. Мерките, необходими за даване на правомощия на тези органи да прилагат тези членове, следва да бъдат предприети преди 1 май 2004 г. Сред определените органи може да има съдилища.“

*Национална правна уредба*

## 7 Член 40бе от Наказателно-процесуалния кодекс (Strafprozessordnung) гласи:

„(1) Ако посочи основателни причини за това, адвокатът на пострадалия има право да се запознае с материалите, включително доказателствата, които са представени на съда или ще му бъдат представени при внасянето на обвинителния акт. В случаите по член 395 не е необходимо да се посочват основателни причини.

(2) Запознаване с делото не се допуска, когато това се налага с цел защита на интереси от по-висш порядък на обвиняемия или на други лица. Запознаване може да не се допусне, ако има вероятност то да застраши целите на разследването или да доведе до значително забавяне на производството.



(3) По искане на адвоката може да му се разреши да вземе материалите от преписката, с изключение на доказателствата, в кантората или в жилището си, стига да няма основателни причини това разрешение да му бъде отказано. Решението по този въпрос не подлежи на обжалване.

(4) В досъдебното производство и след окончателното приключване на съдебното производство по исканията за запознаване с делото се произнася прокурорът, а в останалите случаи — председателят на съда, в който е внесен обвинителният акт. Прокурорските постановления по първо изречение може да се обжалват пред компетентния съд по реда на второ, трето и четвърто изречение от член 161а, параграф 3. [...] Съдът не излага мотиви за решението си, доколкото това може да застраши целите на разследването.

(5) Ако са налице предпоставките по параграф 1, пострадалият също може да получи информация и преписи от документите;

[...]"

- 8 Член 46 от Закона за административните нарушения (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten) от 19 февруари 1987 г. (BGBl. I, 1987 г., стр. 602), последно изменен с член 2 от Закона от 29 юли 2009 г. (BGBl. I, 2009 г., стр. 2353, наричан по-нататък „OWiG“), гласи:

„(1) Освен ако в този закон не е предвидено друго, в административно-наказателните производства се прилагат съответно разпоредбите на общите наказателно-процесуални закони, а именно на Наказателно-процесуалния кодекс, Закона за съдилищата (Gerichtsverfassungsgesetz) и Закона за съдилищата за малолетни и непълнолетни (Jugendgerichtsgesetz).

[...]"

## Спорът по главното производство и преюдициалният въпрос

- 9 На 21 януари 2008 г. на основание член 81 ЕО Bundeskartellamt налага имуществени санкции с общ размер от 62 милиона евро на трима европейски производители на декоративна хартия и на пет лично отговорни физически лица, които са сключвали споразумения за определяне на цени и за затваряне на производствени мощности. Съответните предприятия не обжалват решенията, с които им се налагат тези санкции, и същите влизат в сила.
- 10 След приключването на това производство, на 26 февруари 2008 г. Pfeiderer подава искане до Bundeskartellamt да му се предостави пълен достъп до преписката от административно-наказателното производство във връзка с картела за декоративна хартия, за да се подготви да предяви искове за обезщетение за вреди. Това предприятие купува декоративна хартия, и по-точно специална хартия за облепване на дървени плоскости. Pfeiderer е един от тримата водещи световни производители на дървени плоскости, повърхностни покрития и ламинирани настилки. Това дружество твърди, че за последните три години е закупило стоки на стойност повече от 60 милиона евро от производителите на декоративна хартия, на които са наложени санкции.
- 11 В отговор на искането за достъп до преписката с писмо от 8 май 2008 г. Bundeskartellamt изпраща трите решения за налагане на санкции, от които е премахната идентифициращата нарушителите информация, както и списък на иззетите при претърсванията доказателства.
- 12 След това Pfeiderer подава изрично искане до Bundeskartellamt да му се предостави достъп до всички материали по преписката, включително до документите, които предприятията доброволно са предоставили във връзка със заявленията си за освобождаване от глоби, и до иззетите доказателства. На 14 октомври 2008 г. Bundeskartellamt частично отхвърля искането и предоставя само ограничен достъп до преписката, като отказва достъп до поверителната търговска

информация, до вътрешните документи и до документите, по отношение на които се прилага точка 22 от програмата на Bundeskartellamt за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер, както и до иззетите доказателства.

- 13 Pfleiderer обжалва частичния отказ пред Amtsgericht Bonn на основание член 62, параграф 1 от OWiG.
  
- 14 На 3 февруари 2009 г. Amtsgericht Bonn постановява определение, с което задължава Bundeskartellamt да предостави на Pfleiderer чрез адвоката му достъп до преписката на основание член 40бе, параграф 1 от Наказателно-процесуалния кодекс във връзка с член 46, параграф 1 от OWiG. Amtsgericht Bonn приема, че Pfleiderer е „пострадало лице“ по смисъла на тези разпоредби, тъй като следва да се счита, че поради картела е плащало прекалено висока цена за стоките, които е купувало от участниците в картела. Според този съд Pfleiderer има „основателни причини“ да получи достъп до документите, доколкото те ще му послужат да подготви исковете си за обезщетение за вреди.
  
- 15 По тези съображения Amtsgericht Bonn задължава Bundeskartellamt да осигури достъп до документите от преписката, които кандидатът за освобождаване от глоби доброволно е предоставил на германския орган по конкуренцията на основание точка 22 от програмата на Bundeskartellamt за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер, както и до иззетите доказателства и до останалите събрани от органа доказателства. Ограничен остава достъпът до поверителната търговска информация и до вътрешните документи, тоест становищата на експертите в Bundeskartellamt и кореспонденцията в рамките на Европейската мрежа по конкуренция (наричана по-нататък „ЕМК“). Според Amtsgericht Bonn обхватът на правото на достъп трябва да се определи след претегляне на различните интереси и да се ограничи до онези документи, които са необходими за доказване на правото на обезщетение.

- 16 От една страна, от акта за преюдициално запитване личи, че самата тази юрисдикция не допуска изпълнението на своето определение.
- 17 От друга страна, също видно от акта за преюдициално запитване, *Amtsgericht Bonn* намира за правилно отново да се произнесе в същия смисъл като с определението от 3 февруари 2009 г. Тази юрисдикция обаче посочва, че има вероятност решението ѝ да противоречи на правото на Съюза, и в частност на член 10, втора алинея ЕО и член 3, параграф 1, буква ж) ЕО, както и на членове 11 и 12 от Регламент № 1/2003, които предвиждат тясно сътрудничество и обмен на информация между Комисията и органите по конкуренция на държавите членки в производствата по прилагането на членове 81 ЕО и 82 ЕО. Според *Amtsgericht Bonn*, за да се осигури ефикасното действие на посочените разпоредби, които са от основно значение за ЕМК и за децентрализираното прилагане на конкурентното право, може би се налага да се отказва достъп на увредени трети лица до заявленията за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер и до документите, доброволно предоставени от кандидатите за освобождаване от глоби в делата за картели.
- 18 Като приема, че за решаването на спора, с който е сезиран, е необходимо тълкуване на правото на Съюза, *Amtsgericht Bonn* решава да спре производството и да постави на Съда следния преюдициален въпрос:

„Трябва ли разпоредбите на общностното картелно право, и по-конкретно членове 11 и 12 от Регламент № 1/2003, както и разпоредбите на член 10, втора алинея ЕО във връзка с член 3, параграф 1, буква ж) ЕО да се тълкуват в смисъл, че на увредените от картела лица не трябва за целите на предявяването на граждански иски да се предоставя достъп до заявленията за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер и до сведенията и документите, които заявителите доброволно са предоставили на органа по конкуренция на държава членка в приложение на национална програма за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер в рамките на производство за налагане на глоби, с което (също) се осигурява прилагането на член 81 ЕО?“

## По преюдициалния въпрос

- 19 Следва най-напред да се напомни, че когато към фактите по съответния случай се прилага правото на Съюза, органите по конкуренция на държавите членки и националните юрисдикции са длъжни да прилагат членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС и да осигурят ефективното им прилагане в общ интерес (вж. в този смисъл Решение от 7 декември 2010 г. по дело VEBIC, C-439/08, Сборник, стр. I-12471, точка 56).
- 20 Трябва също така да се приеме, че нито разпоредбите на Договора за ЕО в областта на конкуренцията, нито Регламент № 1/2003 предвиждат общи правила за освобождаване от глоби и намаляване на техния размер или общи правила за достъпа до свързаните с тези производства документи, които доброволно са били предоставени на националния орган по конкуренцията в приложение на националната програма за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер.
- 21 Известията на Комисията, а именно Известието за сътрудничеството в рамките на Мрежата от органите по конкуренция (ОВ С 101, 2004 г., стр. 43) и Известието относно освобождаване от глоби и намаляване на техния размер по делата за картели (ОВ С 298, 2006 г., стр. 17), не са задължителни за държавите членки. Освен това второто от тези известия се отнася единствено до програмата на Комисията за освобождаване от глоби и намаляване на техния размер.
- 22 В рамките на ЕМК е изготвен Модел за програма за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер, който е одобрен през 2006 г. и е предназначен да хармонизира някои аспекти на националните програми в тази област. Този модел обаче също няма задължителна сила за юрисдикциите на държавите членки.

- 23 Ето защо дадените от Комисията насоки може и да влияят върху практиката на националните органи по конкуренцията, но след като в тази област няма задължителни норми на правото на Съюза, държавите членки са компетентни да установяват и прилагат национални правила за достъпа на увредените от картела лица до документите от производствата по освобождаване от глоби или намаляване на техния размер.
- 24 Все пак, макар и да са компетентни да установяват и прилагат тези правила, държавите членки трябва да упражняват тази компетентност при спазване на правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 12 ноември 2009 г. по дело Комисия/Испания, С-154/08, точка 121 и цитираната съдебна практика). В частност те не следва да правят практически невъзможно или прекомерно трудно прилагането на правото на Съюза (вж. в този смисъл Решение от 16 юли 1998 г. по дело Oelmühle и Schmidt Söhne, С-298/96, Recueil, стр. I-4767, точки 23 и 24, както и цитираната съдебна практика), а конкретно в областта на конкурентното право трябва да следят установяваните и прилаганите от тях правила да не възпрепятстват ефективното прилагане на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС (вж. в този смисъл Решение по дело VEBIS, посочено по-горе, точка 57).
- 25 Както поддържат Комисията и представилите становища държави членки, програмите за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер са полезни инструменти за ефикасно разкриване и прекратяване на нарушенията на правилата на конкуренцията и в този смисъл обслужват целта за ефективно прилагане на членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС.
- 26 Ако обаче документите от производствата по освобождаване от глоби или намаляване на техния размер се оповестяват пред лицата, които искат да предявят иск за обезщетение за вреди, ефикасността на тези програми може да намалее, въпреки че националните органи по конкуренция освобождават кандидата изцяло или отчасти от глобата, която биха могли да му наложат.

- 27 Всъщност логично е да се приеме, че ако има вероятност документите да бъдат оповестени пред трети лица, готовността на участниците в съответното нарушение на конкурентното право да се възползват от възможностите на тези програми за освобождаване от глоби би намаляла, особено като се има предвид, че на основание членове 11 и 12 от Регламент № 1/2003 Комисията и националните органи по конкуренция могат да обменят помежду си доброволно предоставените от тези участници сведения.
- 28 Същевременно в постоянната съдебна практика се приема, че всяко лице има право да иска обезщетение за вредите, които са му причинени с действия или бездействия, които могат да ограничат или нарушат конкуренцията (вж. Решение от 20 септември 2001 г. по дело *Courage и Crehan*, C-453/99, Recueil, стр. I-6297, точки 24 и 26, както и Решение от 13 юли 2006 г. по дело *Manfredi и др.*, C-295/04-C-298/04, Recueil, стр. I-6619, точки 59 и 61).
- 29 Всъщност това право на иск укрепва действието на правилата за конкуренция в Съюза и възпира сключването на споразумения и следването на практики, най-често скрити, които могат да ограничат или нарушат конкуренцията. От тази гледна точка исковете за обезщетение пред националните съдилища могат съществено да допринесат за поддържането на ефективно равнище на конкуренция в Европейския съюз (вж. Решение по дело *Courage и Crehan*, посочено по-горе, точка 27).
- 30 В този смисъл, когато се разглежда искане за достъп до документи във връзка с програма за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер, подадено от лице, което възнамерява да иска обезщетение за вреди от друго лице, спрямо което е приложена тази програма, трябва да се следи прилаганите национални правила да не са по-неблагоприятни от правилата, отнасящи се до аналогичните искове във вътрешното право, и да не са уредени по начин, който прави получаването на обезщетение практически невъзможно или прекомерно трудно (вж. в този смисъл Решение по дело *Courage и Crehan*, посочено по-горе, точка 29), и освен това трябва интересът от оповестяването на доброволно предоставените от кандидата сведения да се претегли спрямо интереса от запазването на поверителността им.

- 31 Националните юрисдикции следва да претеглят тези интереси във всеки отделен случай съгласно националното право и с оглед на всички релевантни обстоятелства по конкретното дело.
- 32 Предвид изложените съображения на поставения въпрос следва да се отговори, че разпоредбите на картелното право на Съюза, и в частност на Регламент № 1/2003, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат възможност лицето, което е претърпяло вреди поради нарушение на конкурентното право на Съюза и възнамерява да иска обезщетение за тези вреди, да получи достъп до отнасящите се до извършителя на нарушението документи от производството по освобождаване от глоби или намаляване на техния размер. Юрисдикциите на държавите членки обаче са компетентни въз основа на съответното национално право да определят условията, при които се разрешава или отказва този достъп, като претеглят защитените от правото на Съюза интереси.

### **По съдебните разноски**

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

По изложените съображения Съдът (голям състав) реши:

**Разпоредбите на картелното право на Съюза, и в частност на Регламент (ЕО) № 1/2003 на Съвета от 16 декември 2002 година относно изпълнението на правилата за конкуренция, предвидени в членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС, трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат възможност лицето, което е**



**претърпяло вреди поради нарушение на конкурентното право на Съюза и възнамерява да иска обезщетение за тези вреди, да получи достъп до отнасящите се до извършителя на нарушението документи от производството по освобождаване от глоби или намаляване на техния размер. Юрисдикциите на държавите членки обаче са компетентни въз основа на съответното национално право да определят условията, при които се разрешава или отказва този достъп, като претеглят защитените от правото на Съюза интереси.**

Подписи