



## Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

28 февруари 2013 година \*

„Организация на експерт-счетоводителите — Правна уредба относно системата на задължително обучение на експерт-счетоводителите — Член 101 ДФЕС — Сдружение на предприятия — Ограничаване на конкуренцията — Обосновки — Член 106, параграф 2 ДФЕС“

По дело C-1/12

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Tribunal da Relação de Lisboa (Португалия) с акт от 15 ноември 2011 г., постъпил в Съда на 3 януари 2012 г., в рамките на производство по дело

**Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas**

срещу

**Autoridade da Concorrência,**

в присъствието на:

**Ministério Público,**

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-жа R. Silva de Lapuerta, председател на състав, г-н G. Arestis, г-н J.-C. Bonichot, г-н Ал. Арабаджиев (докладчик) и г-н J. L. da Cruz Vilaça, съдии,

генерален адвокат: г-н P. Mengozzi,

секретар: г-жа M. Ferreira, главен администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 13 декември 2012 г.,

като има предвид становищата, представени:

- за Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, от D. Abecassis, L. Vilhena de Freitas и R. Leandro Vasconcelos, advogados,
- за Ministério Público, от г-жа F. de Jesus Marques de Oliveira, procuradora-geral adjunta,
- за португалското правителство, от г-н L. Inez Fernandes, в качеството на представител, подпомаган от г-жа M. Caldeira, advogada,

\* Език на производството: португалски.

- за италианското правителство, от г-жа G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от г-жа F. Varrone, avvocato dello Stato,
- за нидерландското правителство, от г-жа C. Wissels, в качеството на представител,
- за полското правителство, от г-н B. Majczyna и г-н M. Szpunar, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от г-н N. Khan, г-н L. Parpala и г-н P. Guerra e Andrade, в качеството на представители,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, делото да бъде разгледано без представяне на заключение,

постанови настоящото

### Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на членове 56 ДФЕС, 101 ДФЕС, 102 ДФЕС и 106 ДФЕС.
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (Организация на експерт-счетоводителите, наричана по-нататък „ОТОС“) и Autoridade da Concorrência (Орган по конкуренцията, наричан по-нататък „AdC“) по повод съвместимостта с член 101 ДФЕС на Правилника за образователните кредити (Regulamento da Formação de Créditos, публикуван в Diário da República, серия 2, бр. 133 от 12 юли 2007 г., наричан по-нататък „спорният правилник“). Този правилник е приет на 18 май 2007 г. от Камарата на експерт-счетоводителите, чийто правопреемник е ОТОС.

### Правна уредба

#### *Уставът на ОТОС*

- 3 Член 1 от Устава на Организацията на експерт-счетоводителите (наричан по-нататък „Уставът на ОТОС“), съдържащ се в приложение I към Декрет-закон 310/2009 от 26 октомври 2009 г., гласи:

„[ОТОС] е сдружение, юридическо лице на публичното право, което представлява по силата на задължително членство професионалните интереси на експерт-счетоводителите и контролира всички аспекти, свързани с упражняването от тези лица функции“.

- 4 Член 3, параграф 1 от този устав гласи:

„1. Организация има следните правомощия:

- a) присъжда професионалното звание експерт-счетоводител и издава съответното удостоверение;
- b) защитава достойнството и престижа на професията, следи за спазването на професионално-етичните норми на поведение и закриля интересите, правата и статута на членовете си;

c) насърчава професионалното обучение и усъвършенстване на членовете си, в частност като организира курсове и програми за професионално обучение, лекции и семинари;

[...]

n) упражнява дисциплинарна власт по отношение на експерт-счетоводителите;

o) разработва и приема професионално-етичните норми на поведение;

[...]

r) въвежда, организира и прилага система за контрол върху качеството на предоставяните от експерт-счетоводителите услуги;

s) разработва, организира и прилага система на задължително обучение за членовете си;

[...]“.

5 Съгласно член 6 от посочения устав:

„1. Експерт-счетоводителите изпълняват следните функции:

a) планират, организират и координират счетоводната дейност на субектите, които водят или са длъжни да водят редовно счетоводство съобразно, според случая, приложимите официални сметкопланове или счетоводните стандарти, като спазват съответните нормативни актове, действащите счетоводни принципи и методическите указания на компетентните в областта на счетоводните стандарти институции;

b) отговарят за редовността на водената от субектите по предходната буква счетоводна и данъчна отчетност;

c) съвместно със законния представител на субектите по буква а) заверяват финансовите отчети и данъчните декларации в сроковете и при условията, определени от организацията, като това не засяга компетентността и отговорностите на съответните органи съгласно търговското и данъчното законодателство;

d) въз основа на данните, предоставени им от данъчнозадължените лица, чието счетоводство водят, отговарят за контрола по отношение на декларациите за целите на социалното осигуряване и данъчното облагане на работниците и служителите.

2. Освен това експерт-счетоводителите:

a) изпълняват консултативни функции в областта на счетоводството, данъците и социалното осигуряване;

b) в качеството си на представители на данъчнозадължените лица, чието счетоводство водят, участват в административната фаза на данъчното производство, когато се разглеждат въпроси от тяхната компетентност;

c) изпълняват всяка друга предвидена в закон задача, която е свързана с упражняването от тях функции, и в частност тази на вещи лица, определяни от съдилищата или други публични или частни субекти.

[...]“.

- 6 Съгласно член 57, параграф 1, буква а) от Устава на ОТОС експерт-счетоводителите спазват всички правилници и изпълняват всички решения на ОТОС.
- 7 Съгласно член 59, параграф 2 от този устав дисциплинарно нарушение е „всяко действие или бездействие, с което експерт-счетоводителят е нарушил, дори поради небрежност, някое от общите или специалните задължения, предвидени с [...] устава [...] или с други разпоредби или решения на организацията“.
- 8 По силата на членове 63 и 64 от Устава на ОТОС за такива нарушения се налага някое от следните дисциплинарни наказания: предупреждение, глоба, лишаване от права за срок до три години и заличаване от регистъра.

#### *Правилникът за контрола на качеството*

- 9 На 30 март 2004 г. Камарата на експерт-счетоводителите приема Правилника за контрола на качеството (Regulamento do Controlo de Qualidade, публикуван в Diário da República, серия 2, бр. 175 от 27 юли 2004 г.). Член 4 от този правилник гласи:

„1. Оценката на хоризонталния контрол се извършва чрез проверка на следните показатели:

[...]

- е) получаване за всяка от последните две години средно по 35 образователни кредита от обучения, проведени от [ОТОС] или одобрени от [нея];

[...]“.

#### *Спорният правилник*

- 10 Член 3 от спорния правилник предвижда:

„Провеждани от [ОТОС] видове обучение

1. [ОТОС] организира следните видове обучение:

- a) институционално обучение;

- b) професионално обучение.

2. Институционалното обучение се състои от учебни занятия с максимален хорариум от шестнадесет часа, които ОТОС организира за членовете си и които са насочени към законодателните инициативи и промени и професионално-етичните норми на поведение.

3. Професионалното обучение се състои от учебни занятия с хорариум над шестнадесет часа, чиято цел е участниците да придобият познания по въпроси, свързани с професията, и да усъвършенстват вече придобитата професионална квалификация“.

- 11 Съгласно член 5, параграф 1 от посочения правилник ОТОС може да провежда всякакви курсове на обучение, които са подходящи с оглед упражняването на въпросната професия. По силата на параграф 2 от този член институционално обучение може да провежда само ОТОС.

- 12 Видно от членове 6 и 7 от същия правилник, висшите училища и институциите, които по закон са оправомощени да провеждат обучение, както и регистрираните към ОТОС институции могат да предлагат курсове за професионално обучение на експерт-счетоводители.
- 13 Съгласно член 8, параграф 1 от спорния правилник условията, на които трябва да отговарят обучаващите институции, за да получат разрешение от ОТОС да провеждат курсове, даващи право на образователни кредити, са следните:
- „(а) доказан капацитет за провеждане на обучения;
  - (б) притежание на необходимите ресурси (финансови, материални и човешки) за качествено обучение;
  - (с) доказана способност на членовете на управителните органи на съответната институция и на организаторите на обучението;
  - (д) участие на университетски преподаватели и/или на лица с призната професионална компетентност и/или на утвърдени специалисти в области, свързани с упражняването на професията“.
- 14 Съгласно член 9 от този правилник решението, с което се уважава или отхвърля заявлението за регистриране като обучаваща институция, която може да провежда обучителни курсове, даващи право на образователни кредити, се взема от ръководството на ОТОС в тримесечен срок от подаването на заявлението.
- 15 Членове 10—12 от посочения правилник уреждат процедурата, по която се одобряват обучителните курсове, които дават право на образователни кредити и се провеждат от институции, различни от ОТОС. Решението дали да се одобри или не даден курс на обучение, се взема от ОТОС.
- 16 По силата на член 15, параграф 1 от същия правилник за посещението на институционален или професионален обучителен курс — стига същият да е провеждан от ОТОС или да е одобрен от нея — експерт-счетоводителите получават 1,5 кредита на учебен час. Всеки експерт-счетоводител е длъжен съгласно параграф 2 от този член да придобие 12 кредита годишно от институционални обучения.
- 17 Член 16 от спорния правилник предвижда, че обучаващите институции по член 8 от този правилник трябва да заплатят на ОТОС такса както при подаването на заявление за регистриране като обучаваща институция, така и при подаването на заявление за одобряване на всеки планиран от тях обучителен курс. Размерът на таксата не е посочен в споменатия правилник, но съгласно член 17 от него съответства на общата стойност на разходите, направени от ОТОС в тези процедури.

### **Спорът по главното производство и преюдициалните въпроси**

- 18 AdC получава две жалби, съответно през 2006 г. и 2009 г., срещу установената от ОТОС система на задължително обучение на експерт-счетоводителите.
- 19 В този период множество обучаващи институции подават до ОТОС заявления за регистриране, за да могат да провеждат курсове за професионално обучение на експерт-счетоводителите, и заплащат такса от 200 EUR. В същия период тези институции подават и заявления за одобряване на планираните от тях обучителни курсове, като за всеки от тях заплащат такса от 100 EUR.

- 20 Макар ОТОС да уважава по-голямата част от тези заявления, от материалите по делото, с които разполага Съдът, се вижда, че ОТОС отказва да одобри някои обучителни курсове.
- 21 Освен това две обучаващи институции изрично отказват да се регистрират към ОТОС, по съображение че спорният правилник неоправдано ограничава свободата им да организират обучителни курсове за експерт-счетоводители.
- 22 От материалите по делото, с които разполага Съдът, се вижда също така, че в някои случаи ОТОС не се е произнесла, макар от подаването на заявлението за одобряване да са били изтекли повече от пет месеца, или е отговорила на такова заявление след повече от година.
- 23 След като приема, че съответният пазар е този на задължителното обучение на експерт-счетоводителите и че същият обхваща цялата територия на страната, с решение от 7 май 2010 г. (наричано по-нататък „оспорваното решение“) AdC констатира, че със спорния правилник ОТОС е нарушила членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС, и ѝ налага глоба.
- 24 ОТОС отправя искане до Tribunal do Comércio de Lisboa [Лисабонски търговски съд] за отмяна на това решение.
- 25 Този съд, на първо място, приема, че от една страна, като изисква от всички експерт-счетоводители да получат за всяка от последните две години средно по 35 образователни кредита от обучения, проведени или одобрени от ОТОС, от които 12 кредита — от обучение, провеждано единствено от самата ОТОС, и от друга страна, като решава кои обучаващи институции имат право да провеждат обучение и кои обучителни курсове дават възможност да се получат образователни кредити, ОТОС нарушава конкуренцията на пазара на задължителното обучение на експерт-счетоводителите. Той също така приема, че спорният правилник може да възпрепятства търговията между държавите членки.
- 26 На следващо място, Лисабонският търговски съд отхвърля довода, че произтичащите от въпросния правилник ограничения на конкуренцията са необходими с оглед на правилното упражняване на професията експерт-счетоводител.
- 27 Накрая, този съд приема, че ОТОС не е злоупотребила с господстващото си положение на съответния пазар. Поради това той отменя оспорваното решение в тази му част.
- 28 ОТОС иска от запитващата юрисдикция да отмени решението на Лисабонския търговски съд, като изтъква, че е натоварено със задача за предоставяне на обществена услуга, която произтича пряко от закона и се състои в това да насърчава и подпомага обучението на членовете си. Следователно обучителната ѝ дейност не попада в областта на търговския обмен и поради това била извън приложното поле на член 101 ДФЕС. При всички положения тази разпоредба не се прилага в случая, както следвало от точка 97 и сл. от Решение от 19 февруари 2002 г. по дело Wouters и др. (C-309/99, Recueil, стр. I-1577), тъй като евентуалните ограничителни последици от поведението на ОТОС били оправдани от необходимостта да се осигури правилното упражняване на професията експерт-счетоводител. Освен това спорният правилник допринасял за подобряването на предлагането и разпространението и за развитието на техническия или икономическия прогрес и предоставял на потребителите справедлив дял от получените ползи по смисъла на член 101, параграф 3 ДФЕС. Освен това установяването на система на задължително обучение на експерт-счетоводителите представлявало услуга от общ икономически интерес по смисъла на член 106, параграф 2 ДФЕС.



- 29 При тези условия Tribunal da Relação de Lisboa [Лисабонски апелативен съд] решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Трябва ли субект като [ОТОС] да се разглежда в неговата му цялост като сдружение на предприятия за целите на прилагането на общностните правила за конкуренция (пазар на образователните услуги)? Ако да, трябва ли [член] 101, параграф 2 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че тези правила се прилагат и към субект, който като ОТОС приема в изпълнение на закона обвързващи норми с общо приложение в областта на задължителното обучение на експерт-счетоводителите, с цел да осигури на гражданите надеждни и качествени услуги?
  - 2) Ако субект като ОТОС е длъжен съгласно правната уредба да установи система на задължително обучение за своите членове, може ли [член] 101 ДФЕС да се тълкува в смисъл, че допуска да се оспорва установяването на система на обучение, законно наложена от ОТОС и от Правилника [за образователните кредити], с който се конкретизира въпросната система, доколкото с последната просто се изпълнява законовото изискване? Или, напротив, тази материя е извън обхвата на член 101 ДФЕС и трябва да се преценява от гледна точка на [...] член 56 и сл. ДФЕС?
  - 3) Имайки предвид, че Решение по дело Wouters и др., [посочено по-горе] (както и други подобни решения), се отнася до правна уредба, която оказва въздействие върху икономическата дейност на членовете на съответната професионална организация, допускат ли [...] членове 101 ДФЕС и 102 ДФЕС правна уредба относно обучението на експерт-счетоводители, която не се отразява пряко върху икономическата им дейност?
  - 4) С оглед на правото на Съюза в областта на конкуренцията (на пазара на образователните услуги) може ли професионална организация да изисква за упражняването на съответната професия определено обучение, което само тя провежда?“.

### **По преюдициалните въпроси**

*По първия, втория и третия въпрос*

Предварителни бележки

- 30 От материалите по делото, с които разполага Съдът, е видно, че в оспорваното решение AdS констатира, че със спорния правилник ОТОС е нарушила както член 101 ДФЕС, така и член 102 ДФЕС. Това решение обаче впоследствие е отменено от Лисабонския търговски съд в частта, в която посоченият орган е установил нарушение на член 102 ДФЕС. ОТОС моли запитващата юрисдикция да отмени решението на този съд само в частта, в която е потвърдена констатацията за нарушение на член 101 ДФЕС.
- 31 Ясно се вижда, че исканото тълкуване на член 56 ДФЕС и сл., както и на член 102 ДФЕС няма никаква връзка с предмета на спора в главното производство, поради което няма значение за разрешаването му. Всъщност, от една страна, съвместимостта на спорния правилник с член 56 ДФЕС и сл. не е предмет на оспорваното решение и от друга, частичната отмяна на това решение от Лисабонския търговски съд, доколкото в него се установява нарушение на член 102 ДФЕС, не е оспорена пред запитващата юрисдикция.
- 32 Ето защо следва да се приеме, че поставените от запитващата юрисдикция първи, втори и трети преюдициален въпрос се отнасят до тълкуването само на член 101, параграф 1 ДФЕС.

По поставените въпроси

- 33 С първия, втория и третия въпрос, които следва да бъдат разгледани заедно в уточнените в точка 32 от настоящото решение рамки, запитващата юрисдикция пита по същество дали правилник като разглеждания в главното производство, който е приет от професионална организация като ОТОС, трябва да се счита за решение на сдружение на предприятия по смисъла на член 101, параграф 1 ДФЕС. Тя иска да установи по-конкретно дали за прилагането на член 101 ДФЕС има значение обстоятелството, че от една страна, по силата на закона ОТОС е длъжна да приема обвързващи норми с общо приложение, за да установи система на задължително обучение на членовете си и така да осигури на гражданите надеждни и качествени услуги, и от друга страна, тези норми нямат пряко отражение върху икономическата дейност на експерт-счетоводителите.
- 34 За да се установи дали правилник като спорния трябва да се разглежда като решение на сдружения на предприятия по смисъла на член 101, параграф 1 ДФЕС, следва да се прецени, на първо място, дали експерт-счетоводителите са предприятия по смисъла на правото на Съюза в областта на конкуренцията.
- 35 От постоянната съдебна практика следва, че в контекста на конкурентното право понятието за предприятие включва всеки субект, който извършва икономическа дейност, независимо от неговия правен статут и начин на финансиране (вж. по-специално Решение по дело *Wouters* и др., посочено по-горе, точка 46 и цитираната съдебна практика).
- 36 От постоянната съдебна практика следва също, че всяка дейност, която се състои в предлагане на стоки или услуги на даден пазар, представлява икономическа дейност (вж. по-специално Решение по дело *Wouters* и др., посочено по-горе, точка 47 и цитираната съдебна практика).
- 37 В случая от материалите по делото, с които разполага Съдът, е видно, че експерт-счетоводителите предлагат срещу възнаграждение счетоводни услуги, изразяващи се съгласно член 6 от Устава на ОТОС по-конкретно в планиране, организиране и координиране на счетоводната дейност на съответните субекти, заверяване на техните финансови отчети и данъчни декларации, консултации в областта на счетоводството, данъците и социалното осигуряване, както и представителство на данъчнозадължените лица, чието счетоводство водят, в административната фаза на данъчното производство. Освен това е безспорно, че като упражняващи свободна професия експерт-счетоводителите носят присъщия за тези дейности финансов риск, доколкото в случай на дисбаланс между приходите и разходите експерт-счетоводителят сам понася съответните загуби.
- 38 При тези условия експерт-счетоводителите предвид начина, по който е уредена професията им в Португалия, извършват икономическа дейност и следователно представляват предприятия по смисъла на член 101 ДФЕС, като сложният и технически характер на предоставяните от тях услуги и обстоятелството, че професията им е регулирана, не опровергават този извод (вж. по аналогия Решение по дело *Wouters* и др., посочено по-горе, точка 49).
- 39 На второ място, следва да се прецени как трябва да се разглежда професионална организация като ОТОС, когато приема правилник като спорния — като сдружение на предприятия по смисъла на член 101, параграф 1 ДФЕС или, напротив, като публичен орган.
- 40 Съгласно практиката на Съда нормите на Договора за функционирането на ЕС, уреждащи конкуренцията, не се прилагат за дейност, която поради своя характер, своите цели и правилата, съгласно които се осъществява, не попада в сферата на икономическия обмен или е свързана с упражняването на правомощия на публичната власт (вж. по-специално Решение по дело *Wouters* и др., посочено по-горе, точка 57 и цитираната съдебна практика).



- 41 Не може да се приеме обаче, първо, че правна уредба като разглежданата в главното производство не попада в сферата на икономическия обмен.
- 42 В това отношение е безспорно, от една страна, че самата ОТОС предлага обучителни курсове за експерт-счетоводители и от друга, че достъпът на другите доставчици, които искат да провеждат подобно обучение, се урежда от нормите, съдържащи се в спорния правилник. Следователно този правилник има пряко отражение върху икономическия обмен на пазара на задължителното обучение на експерт-счетоводителите.
- 43 Освен това задължението на експерт-счетоводителя да премине обучение по установените в този правилник правила, е тясно свързано с упражняването на професията му, както отбелязват полското правителство и Европейската комисия. Всъщност неизпълнението на това задължение може да доведе, по силата на член 57, параграф 1, буква а), член 59, параграф 2, член 63 и член 64 от Устава на ОТОС, до налагането на дисциплинарни наказания, като например лишаване от права за срок до три години или заличаване от водения от тази организация регистър.
- 44 Дори да се предположи, че въпросният правилник няма пряко отражение върху икономическата дейност на самите експерт-счетоводители, за което изглежда намеква запитващата юрисдикция в третия си въпрос, само по себе си това обстоятелство не е достатъчно, за да се изключи дадено решение на сдружения на предприятия от приложното поле на член 101 ДФЕС.
- 45 Всъщност подобно решение може да предотврати, ограничи или наруши конкуренцията по смисъла на член 101, параграф 1 ДФЕС не само на пазара, на който членовете на дадена професионална организация упражняват дейността си, но и на друг пазар, на който самата тази организация извършва икономическа дейност.
- 46 Второ, когато приема правилник като спорния, професионална организация като ОТОС не упражнява типични за публичната власт правомощия, а по-скоро действа като орган, регулиращ дадена професия, чието упражняване впрочем представлява икономическа дейност.
- 47 Всъщност, от една страна, не се спори, че управителните органи на ОТОС са съставени единствено от нейни членове. Освен това националните органи по никакъв начин не се намесват при определянето на членовете на тези органи.
- 48 В това отношение няма значение, че Уставът на ОТОС е публичноправен акт. Всъщност съгласно самия текст на член 101 ДФЕС тази разпоредба се прилага към споразуменията между предприятия и решенията на сдружения на предприятия. Правната рамка, в която се сключват такива споразумения и се вземат такива решения, и правната квалификация на тази рамка в отделните национални правни системи са без значение за приложимостта на правилата на Съюза в областта на конкуренцията, и в частност на член 101 ДФЕС (Решение по дело *Wouters* и др., посочено по-горе, точка 66 и цитираната съдебна практика).
- 49 От друга страна, упражняването на регулаторните правомощия от страна на ОТОС не е обвързано от условия и критерии, с които тази професионална организация да се съобразява, когато приема актове като спорния правилник. В това отношение член 3, параграф 1, букви с) и s) от Устава на ОТОС просто възлага на последната съответно да „насърчва професионалното развитие и усъвършенстване на членовете си, в частност като организира курсове и програми за професионално обучение, лекции и семинари“, и да „разработва, организира и прилага система на задължително обучение за членовете си“.
- 50 Следователно тези разпоредби оставят на ОТОС широка свобода на преценка, що се отнася до принципите, условията и правилата, с които следва да е съобразена системата на задължително обучение на експерт-счетоводителите.

- 51 По-конкретно, Уставът на ОТОС не ѝ предоставя изключително право да провежда обучителни курсове за експерт-счетоводители и не определя условията за достъп на обучаващи институции на пазара на задължителното обучение на експерт-счетоводителите. Правила в това отношение обаче се съдържат в спорния правилник.
- 52 Освен това е безспорно, че този правилник е приет от ОТОС без намесата на държавата.
- 53 Фактът, изтъкнат от запитващата юрисдикция във втория въпрос, а именно че ОТОС е длъжна съгласно правната уредба да установи система на задължително обучение за своите членове, не поставя под съмнение изложените по-горе констатации.
- 54 Без съмнение, когато държава членка предостави нормативни правомощия на професионално сдружение, като определи критериите от общ интерес и основните принципи, на които следва да отговаря приетата от това сдружение нормативна уредба, и като запази правомощието си да взема решения като последна инстанция, нормите, приети от съответното сдружение, не губят характера си на държавна мярка и за тях не се прилагат правилата на Договора, приложими за предприятията (вж. в този смисъл Решение по дело *Wouters* и др., посочено по-горе, точка 68).
- 55 Видно от точки 49—52 от настоящото решение обаче, случаят в главното производство не е такъв.
- 56 При тези условия нормите, които разглежданата в главното производство професионална организация е приела във връзка с получаването на образователни кредити, изцяло произтичат от самостоятелни действия на тази организация.
- 57 Що се отнася до евентуалното отражение върху прилагането на член 101 ДФЕС на факта, изтъкнат от жалбоподателя в главното производство, а именно че ОТОС има нестопанска цел, следва да се напомни, че този факт не е пречка за това субектът, който извършва сделки на пазара, да трябва да се счита за предприятие, след като неговите оферти се конкурират с офертите на други оператори, имащи стопанска цел (вж. в този смисъл Решение от 10 януари 2006 г. по дело *Cassa di Risparmio di Firenze* и др., C-222/04, *Recueil*, стр. I-289, точки 122 и 123 и Решение от 1 юли 2008 г. по дело *МОТОЕ*, C-49/07, *Сборник*, стр. I-4863, точка 27).
- 58 Точно такъв е случаят в главното производство. Всъщност от материалите по делото, с които разполага Съдът, е видно, че ОТОС предлага курсове за професионално обучение на експерт-счетоводители, като същевременно се конкурира с други обучаващи институции, които имат стопанска цел.
- 59 Предвид изложените дотук съображения, на поставените първи, втори и трети въпрос следва да се отговори, че:
- Правилник като спорния, който е приет от професионална организация като ОТОС, трябва да се счита за решение на сдружение на предприятия по смисъла на член 101, параграф 1 ДФЕС.
  - Обстоятелството, че професионална организация като ОТОС е длъжна съгласно правната уредба да установи система на задължително обучение за своите членове, не може да изключи от приложното поле на член 101 ДФЕС приетите от тази професионална организация норми, при условие че същите изцяло произтичат от самостоятелни действия на тази организация.

— Обстоятелството, че тези норми нямат пряко отражение върху икономическата дейност на членовете на посочената професионална организация, не изключва прилагането на член 101 ДФЕС, тъй като нарушението, в което е упрекната тази организация, се отнася до пазар, на който самата тя извършва икономическа дейност.

*По четвъртия въпрос*

- 60 С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция иска по същество да установи дали при условия като тези по главното производство правото на Съюза в областта на конкуренцията допуска професионална организация да изисква от членовете си да преминат обучение, което само тя провежда.
- 61 Португалското правителство отбелязва, че нарушението на член 101 ДФЕС, установено в оспорваното решение и предмет на спора в главното производство, не се свежда до изискването членовете на ОТОС да преминат обучение, което само тази организация провежда.
- 62 В това отношение от материалите по делото, с които разполага Съдът, и по-конкретно от оспорваното решение и от това на Лисабонския търговски съд, е видно — като това е потвърдено в съдебното заседание пред Съда от ОТОС и португалското правителство, — че нарушението на член 101 ДФЕС, в което е упрекната ОТОС, се състои в приемането на спорния правилник, по силата на който пазарът на задължителното обучение на експерт-счетоводители по същество е бил изкуствено разделен, като една трета от него е запазена за самата ОТОС, а на другата част от този пазар са наложени дискриминационни условия в ущърб на конкурентите на тази професионална организация.
- 63 Съгласно член 101, параграф 1 ДФЕС са забранени като несъвместими с вътрешния пазар решенията на сдружения на предприятия, които биха могли да засегнат търговията между държавите членки и които имат за своя цел или резултат предотвратяването, ограничаването или нарушаването на конкуренцията в рамките на вътрешния пазар.
- 64 Поради това следва да се прецени дали в случая по главното производство тези условия са изпълнени.
- 65 В това отношение постоянна съдебна практика е, че за да може да засегне търговията между държавите членки, съответното решение, споразумение или практика трябва въз основа на съвкупност от фактически и правни обстоятелства да позволява с достатъчна степен на вероятност да се предвиди, че може да упражни пряко или непряко, действително или потенциално въздействие върху търговските потоци между държавите членки, и то по начин, който поражда опасения, че може да възпрепятства осъществяването на единния пазар между държавите членки. Трябва освен това въздействието да не е незначително (вж. по-специално Решение от 23 ноември 2006 г. по дело *Asnef-Equifax и Administración del Estado*, C-238/05, *Rescueil*, стр. I-11125, точка 34 и цитираната съдебна практика).
- 66 Доколкото се прилага на цялата територия на държавата членка, правилник като спорния може да засегне търговията между държавите членки по смисъла на член 101, параграф 1 ДФЕС (вж. по аналогия по-специално Решение от 5 декември 2006 г. по дело *Cipolla и др.*, C-94/04 и C-202/04, *Rescueil*, стр. I-11421, точка 45 и цитираната съдебна практика).
- 67 Наложените със спорния правилник условия за достъп до пазара на задължителното обучение на експерт-счетоводителите изглежда имат, предвид съображенията в точки 73—92 от настоящото решение, съществено значение за избора на предприятия, установени в държави членки, различни от Португалската република, да упражняват или не дейността си в тази държава членка.

- 68 Що се отнася до това дали правилник като спорния има за цел или резултат предотвратяването, ограничаването или нарушаването на конкуренцията в рамките на вътрешния пазар, следва да се отбележи, че видно от акта за преюдициално запитване, с този правилник се цели да се осигури качеството на предлаганите от експерт-счетоводителите услуги, като се установи система на задължително обучение.
- 69 Следователно дори да се предположи, че въпросният правилник няма за цел предотвратяването, ограничаването или нарушаването на конкуренцията, следва да се провери какви са последиците му за конкуренцията на вътрешния пазар.
- 70 Съгласно постоянната съдебна практика, когато последиците от решение на сдружение на предприятия се преценяват от гледна точка на член 101 ДФЕС, е необходимо да се вземе под внимание конкретната рамка, в която то се вписва, и по-специално икономическият и правният контекст на дейността на засегнатите предприятия, естеството на съответните стоки или услуги, както и реалните условия на функционирането и структурата на разглеждания или разглежданите пазари (вж. по-специално Решение по дело *Asnef-Equifax* и *Administración del Estado*, посочено по-горе, точка 49).
- 71 Съгласно член 101, параграф 1 ДФЕС тази преценка не се ограничава само с настоящите последици, а следва да държи сметка и за евентуалните последици на съответното решение за конкуренцията на вътрешния пазар (Решение по дело *Asnef-Equifax* и *Administración del Estado*, посочено по-горе, точка 50 и цитираната съдебна практика).
- 72 Макар че от компетентност на запитващата юрисдикция е да провери дали спорният правилник поражда или може да породите отрицателни последици за конкуренцията на вътрешния пазар, Съдът следва с оглед на това да предостави на запитващата юрисдикция насоките за тълкуване на правото на Съюза, които ѝ позволяват да се произнесе (вж. в този смисъл Решение от 13 октомври 2011 г. по дело *Pierre Fabre Dermo-Cosmétique*, C-439/09, Сборник, стр. I-9419, точка 42).
- 73 В това отношение запитващата юрисдикция трябва, на първо място, да вземе предвид структурата на пазара на задължителното обучение на експерт-счетоводителите, така както тя произтича от този правилник.
- 74 Така следва да се отбележи, че въпросният правилник предвижда два вида обучение, едното — „институционално“, а другото — „професионално“, различаващи се по своята цел, по институциите, които могат да провеждат обучителните курсове, и по продължителността на последните.
- 75 Що се отнася, първо, до целта на институционалното обучение, така както е определена в член 3, параграф 2 от спорния правилник, следва да се отбележи, че тя се състои не само в това експерт-счетоводителите да овладеят професионално-етичните правила за поведение, но и да се запознаят със „законодателните инициативи и промени“. Не е изключено обаче релевантните законодателни промени да са застъпени и в професионалното обучение, което съгласно параграф 3 от този член 3 обхваща „учебни занятия, чиято цел е участниците да придобият познания по въпроси, свързани с професията, и да усъвършенстват вече придобитата професионална квалификация“. Освен това съгласно член 15, параграф 1 от този правилник за посещението на институционален или професионален обучителен курс — стига същият да е провеждан от ОТОС или да е одобрен от нея — експерт-счетоводителите получават 1,5 кредита на час.
- 76 От тези обстоятелства може да се направи извод, че поне отчасти тези два вида обучение биха могли да се считат за взаимозаменяеми, нещо, което запитващата юрисдикция следва да провери.

- 77 Ако това е така, то тогава направеното със спорния правилник разграничение между институционалното и професионалното обучение според техния предмет не е оправдано. В това отношение следва да се припомни, че както е видно от точка 7 от Известието на Комисията относно определянето на съответния пазар по смисъла на общностното право на конкуренция (ОВ С 372, 1997 г., стр. 5; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 3, стр. 60), съответният продуктов пазар обхваща всички продукти и/или услуги, които се считат за взаимозаменяеми или заместими от потребителя поради техните характеристики, цени и предназначение.
- 78 Разделянето на пазара на задължителното обучение на експерт-счетоводители по силата на спорния правилник се изразява, второ, в определянето на институциите, които имат право да провеждат всеки от двата вида обучение. В това отношение от член 5, параграф 2 от този правилник следва, че институционално обучение може да организира само ОТОС. Освен това от средно 35-те годишни кредита, които експерт-счетоводителите са длъжни да получат за всяка от последните две години съгласно член 4, параграф 1, буква е) от Правилника за контрола на качеството, 12 задължително трябва да бъдат придобити в рамките на институционално обучение, видно от член 15, параграф 2 от спорния правилник.
- 79 Следователно този правилник предоставя на ОТОС съществена част от пазара на задължителното обучение на експерт-счетоводителите.
- 80 Трето, тези два вида обучение се различават по продължителността на курсовете, които могат да бъдат провеждани в рамките на всеки от тях. Така член 3, параграфи 2 и 3 от въпросния правилник предвижда, че при институционалното обучение максималният хорариум е от шестнадесет часа, докато при професионалното обучение хорариумът трябва да е над шестнадесет часа.
- 81 Поради това обстоятелство може да се окаже, че обучаващите институции, различни от ОТОС, които искат да предлагат кратък курс на обучение, нямат възможност да направят това; дали това е така, следва да се провери от запитващата юрисдикция.
- 82 Следователно подобна норма може да доведе до нарушаване на конкуренцията на пазара на задължителното обучение на експерт-счетоводителите, засягайки обичайното взаимодействие между търсенето и предлагането.
- 83 Четвърто, докато спорният правилник задължава експерт-счетоводители да получат най-малко 12 образователни кредита годишно от институционални обучения, подобно изискване не е предвидено във връзка с професионалното обучение. От това следва, както изтъква португалското правителство, че останалите 23 кредита експерт-счетоводителите могат да получат по техен избор било в рамките на професионалното обучение, било в рамките на институционалното обучение. Това обстоятелство също може да даде конкурентно предимство на обучителните курсове, организирани от ОТОС в рамките на институционалното обучение, предвид по-кратката им продължителност, както бе отбелязано в точки 80 и 81 от настоящото решение; дали това е така, следва да се провери от запитващата юрисдикция.
- 84 Запитващата юрисдикция трябва, на второ място, да проучи условията за достъп на различни от ОТОС институции до въпросния пазар.
- 85 В това отношение следва да се отбележи, че с изключение на висшите училища и институциите, които по закон са оправомощени да провеждат обучение, обучаващите институции, които искат да провеждат курсове, даващи право на образователни кредити, трябва преди това да бъдат регистрирани към ОТОС. Ръководството на тази организация решава дали да уважи или отхвърли заявлението за регистриране, видно от член 9 от спорния правилник.



86. Нещо повече, ако тези институции искат планираните от тях обучителни курсове да дават право на образователни кредити, те трябва съгласно член 12 от този правилник за всеки курс поотделно да подадат до ОТОС заявление за одобряване. Това заявление трябва да бъде подадено най-малко три месеца преди началото на съответния курс и да съдържа определени сведения, като например цената и подробна програма на курса. Заявителят трябва също така да заплати на ОТОС такса за всеки планиран курс на обучение. Решението за одобряване или за отхвърляне се взема от ръководството на тази професионална организация.
87. Освен това е безспорно, че от една страна, ОТОС организира също и курсове за професионално обучение, конкурирайки се с други обучаващи институции, и че от друга страна, ОТОС провежда професионално обучение, без да преминава каквато и да било одобрителна процедура.
88. Система на ненарушена конкуренция като предвидената в Договора може да се гарантира обаче само ако се осигурят равни възможности за различните икономически оператори (Решение по дело МОТОЕ, посочено по-горе, точка 51).
89. Поради обстоятелствата, посочени в точки 85—87 от настоящото решение, може да се окаже, че спорният правилник не осигурява равни възможности на различните икономически оператори.
90. Всъщност, първо, условията, които трябва да изпълнят обучаващите институции, за да могат, от една страна, да бъдат регистрирани към ОТОС и от друга, да получат одобрение за даден курс за професионално обучение, са формулирани доста неясно съответно в членове 8 и 12 от спорния правилник.
91. Правна уредба, която предоставя на юридическо лице като ОТОС изключителното право да се произнася по заявленията за регистриране и одобряване, представени с оглед организирането на обучителни курсове, без да предвижда във връзка с това право ограничения, задължения или контрол, би могла да подтикне съответното юридическо лице да нарушава конкуренцията, като отдава предимство на организираните от самото него обучителни курсове (вж. по аналогия Решение по дело МОТОЕ, посочено по-горе, точка 52).
92. Второ, начинът, по който е уредена одобрителната процедура в спорния правилник, може да ограничи предлагането на обучителни курсове от институции, различни от ОТОС. Всъщност задължението да се иска предварително одобрение за всеки планиран курс на обучение, и то три месеца преди началото му, може да се окаже в ущърб на конкурентите на ОТОС, доколкото тази процедура не им позволява във всеки един момент да предложат актуални обучителни курсове, даващи право на посочените кредити, като същевременно ги задължава винаги да дават подробни сведения за всеки планиран курс.
93. Следва все пак да се отбележи, че не всяко решение на сдружение на предприятия, което може да ограничи свободата на действие на страните, задължително попада в обхвата на забраната по член 101, параграф 1 ДФЕС. Всъщност за целите на конкретното прилагане на тази разпоредба, на първо място, следва да се отчете общият контекст, в който е взето или поражда последици съответното решение на сдружението на предприятия, и в частност неговите цели (вж. в този смисъл Решение по дело *Wouters* и др., посочено по-горе, точка 97).
94. В случая от акта за преюдициално запитване е видно, както бе отбелязано в точка 68 от настоящото решение, че с въпросния правилник се цели да се осигури качеството на предлаганите от експерт-счетоводителите услуги.
95. Този правилник действително допринася за постигането на тази цел, доколкото установява система на задължително обучение на експерт-счетоводителите, която може да осигури необходимата гаранция за едно непрекъснато професионално обучение и усъвършенстване и така да способства за доброто счетоводно и данъчно обслужване на предприятията.



- 96 На следващо място, трябва да се провери дали ограничителните последици, които произтичат от спорния правилник, с основание могат да се считат за нужни с оглед на качеството на предлаганите от експерт-счетоводителите услуги и дали въпросните последици не надхвърлят необходимото за постигането на тази цел (вж. в този смисъл Решение по дело *Wouters* и др., посочено по-горе, точки 97, 107 и 109).
- 97 В това отношение следва да се отбележи, че ограничаващите конкуренцията последици, които могат да произтекат от въпросния правилник, по същество се състоят, видно от съображенията в точки 73—92 от настоящото решение, в премахването на конкуренцията на съществена част от съответния пазар и в определянето на дискриминационни условия на другата част от този пазар.
- 98 Премахването на конкуренцията по отношение на обучителните курсове с хорариум под шестнадесет часа не може по никакъв начин обаче да се счита за нужно с оглед на качеството на предлаганите от експерт-счетоводителите услуги.
- 99 Освен това, що се отнася до условията за достъп до пазара на задължителното обучение на експерт-счетоводителите, целта да се осигури качеството на предлаганите от тях услуги, би могла да се постигне с установяването на система на контрол, провеждан съобразно критерии, които са ясно определени, прозрачни и недискриминационни и които могат да гарантират на обучаващите институции еднакъв достъп до този пазар.
- 100 Следователно подобни ограничения, изглежда, надхвърлят това, което е необходимо, за да се осигури качеството на предлаганите от експерт-счетоводителите услуги.
- 101 Жалбоподателят в главното производство поддържа, че при всички положения спрямо спорния правилник се прилага член 106, параграф 2 ДФЕС или предвиденото в член 101, параграф 3 ДФЕС освобождаване.
- 102 В това отношение следва да се припомни, че приложимостта на освобождаването, предвидено в член 101, параграф 3 ДФЕС, зависи от четири кумулативни условия. Първо, съответното решение трябва да допринася за подобряване на производството или разпространението на съответните стоки или услуги или за развитието на техническия или икономическия прогрес; второ, то трябва да предоставя на потребителите справедлив дял от получените ползи; трето, то не трябва да налага на участващите предприятия ограничения, които не са абсолютно необходими; четвърто, то не трябва да дава възможност на тези предприятия да премахнат конкуренцията по отношение на съществена част от съответните стоки или услуги (вж. в този смисъл Решение по дело *Asnef-Equifax* и *Administración del Estado*, посочено по-горе, точка 65).
- 103 В случай като настоящия член 101, параграф 3 ДФЕС не се прилага, доколкото, първо, спорният правилник може да даде възможност на ОТОС да премахне конкуренцията по отношение на съществена част от образователните услуги, насочени към експерт-счетоводителите, както бе констатирано в точка 97 от настоящото решение, и доколкото, второ, по причините, посочени в точки 98—100 от настоящото решение, наложените с този правилник ограничения не могат да се считат за абсолютно необходими.
- 104 Що се отнася до позоваването на член 106, параграф 2 ДФЕС, следва да се припомни, че тази разпоредба предвижда, че за предприятията, натоварени с функцията да оказват услуги от общ икономически интерес, правилата на конкуренция се прилагат, доколкото това не пречатства фактически или юридически изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени.
- 105 В това отношение следва да се приеме, че нито предоставените от националната юрисдикция материали по делото, нито представените пред Съда становища налагат извода, че задължителното обучение на експерт-счетоводителите е от общ икономически интерес със специфични характеристики, отличаващи го от този, който е присъщ за другите икономически

дейности, и че дори да беше така, прилагането на правилата на Договора, и по-конкретно на тези в областта на конкуренцията, би могло да пречат изпълнението на такива задачи (вж. по аналогия Решение от 10 декември 1991 г. по дело *Merci convenzionali porto di Genova*, C-179/90, *Recueil*, стр. I-5889, точка 27).

- 106 Във всички случаи предприятията по член 106, параграф 2 ДФЕС могат да се позовават на тази разпоредба от Договора, за да оправдаят противоречаща на член 101 ДФЕС мярка, само ако ограничаването на конкуренцията и дори пълното ѝ премахване е необходимо с оглед изпълнението на специфичните задачи, които са им възложени (вж. в този смисъл Решение от 25 юни 1998 г. по дело *Dusseldorp и др.*, C-203/96, *Recueil*, стр. I-4075, точка 65, Решение от 19 май 1993 г. по дело *Corbeau*, C-320/91, *Recueil*, стр. I-2533, точка 14 и Решение от 27 април 1994 г. по дело *Commune d'Almelo и др.*, C-393/92, *Recueil*, стр. I-1477, точка 46).
- 107 По причините, посочени в точки 98—100 от настоящото решение, наложените със спорния правилник ограничения на конкуренцията, изглежда, надхвърлят необходимото с оглед изпълнението на специфичната задача, която е възложена на ОТОС, така че член 106, параграф 2 ДФЕС не се прилага.
- 108 С оглед на всички изложени по-горе съображения на четвъртия въпрос следва да се отговори, че правилник като спорния правилник, приет от професионална организация като ОТОС, с който се установява система на задължително обучение на експерт-счетоводителите, за да се осигури качеството на предлаганите от тях услуги, представлява забранено с член 101 ДФЕС ограничение на конкуренцията, доколкото премахва конкуренцията на съществена част от съответния пазар, с което облагодетелства въпросната професионална организация, и доколкото налага дискриминационни условия на другата част от този пазар в ущърб на конкурентите на тази професионална организация — обстоятелства, които запитващата юрисдикция следва да провери.

### **По съдебните разноски**

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

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

- 1) **Правилник като Правилника за образователните кредити (*Regulamento da Formação de Créditos*), който е приет от професионална организация като *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* (Организация на експерт-счетоводителите), трябва да се счита за решение на сдружение на предприятия по смисъла на член 101, параграф 1 ДФЕС.**

**Обстоятелството, че професионална организация като *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* е длъжна съгласно правната уредба да установи система на задължително обучение за своите членове, не може да изключи от приложното поле на член 101 ДФЕС нормите, приети от тази професионална организация, при условие че същите изцяло произтичат от самостоятелни действия на тази организация.**

**Обстоятелството, че тези норми нямат пряко отражение върху икономическата дейност на членовете на посочената професионална организация, не изключва прилагането на член 101 ДФЕС, тъй като нарушението, в което е упреknата тази организация, се отнася до пазар, на който самата тя извършва икономическа дейност.**

- 2) Правилник като Правилника за образователните кредити, приет от професионална организация като *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, с който се установява система на задължително обучение на експерт-счетоводителите, за да се осигури качеството на предлаганите от тях услуги, представлява забранено с член 101 ДФЕС ограничение на конкуренцията, доколкото премахва конкуренцията на съществена част от съответния пазар, с което облагодетелства въпросната професионална организация, и доколкото налага дискриминационни условия на другата част от този пазар в ущърб на конкурентите на тази професионална организация — обстоятелства, които запитващата юрисдикция следва да провери.

Подписи