



Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (голям състав)

22 март 2022 година*

„Преюдициално запитване — Конкуренция — Член 101 ДФЕС — Картел, преследван от два национални органи по конкуренция — Харта на основните права на Европейския съюз — Член 50 — Принцип *ne bis in idem* — Наличие на едно и също престъпление — Член 52, параграф 1 — Ограничения на принципа *ne bis in idem* — Условия — Преследване на цел от общ интерес — Пропорционалност“

По дело C-151/20

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Oberster Gerichtshof (Върховен съд Австрия) с акт от 12 март 2020 г., постъпил в Съда на 27 март 2020 г., в рамките на производство по дело

Bundswettbewerbsbehörde

срещу

Nordzucker AG,

Südzucker AG,

Agrana Zucker GmbH,

СЪДЪТ (голям състав),

състоящ се от: К. Lenaerts, председател, L. Bay Larsen, заместник-председател, Ал. Арабаджиев, К. Jürimäe (докладчик), С. Lycourgos, Е. Regan, N. Jääskinen, I. Ziemele и J. Passer, председатели на състави, М. Ilešič, Т. von Danwitz, А. Kumin и N. Wahl, съдии,

генерален адвокат: М. Bobek,

секретар: D. Dittert, началник-отдел,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 22 март 2021 г.,

* Език на производството: немски.

като има предвид становищата, представени:

- за Bundeswettbewerbsbehörde, от N. Harsdorf Enderndorf, B. Krauskopf и A. Xeniadis, в качеството на представители,
- за Südzucker AG, от C. von Köckritz, W. Bosch и A. Fritzsche, Rechtsanwälte,
- за Agrana Zucker GmbH, от H. Wollmann, C. von Köckritz, W. Bosch и A. Fritzsche, Rechtsanwälte,
- за белгийското правителство, от J.-C. Halleux и L. Van den Broeck, в качеството на представители, подпомагани от P. Vernet и E. de Lophem, адвокати,
- за германското правителство, първоначално от J. Möller и S. Heimerl, а впоследствие от J. Möller, в качеството на представители,
- за гръцкото правителство, от L. Kotroni, в качеството на представител,
- за италианското правителство, от G. Palmieri, в качеството на представител, подпомагана от S. Fiorentino, avvocato dello Stato,
- за латвийското правителство, от K. Pommere, в качеството на представител,
- за полското правителство, от B. Majczyna и M. Wiąsek, в качеството на представители,
- за Европейската комисия, от A. Keidel, G. Meessen, P. Rossi, H. van Vliet, A. Cleenewerck de Craencour и F. van Schaik, в качеството на представители,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 2 септември 2021 г.,

постанови настоящото

Решение

- 1 Преюдициалното запитване се отнася до тълкуването на член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“).
- 2 Запитването е отправено в рамките на спор между Bundeswettbewerbsbehörde (Федерален орган за защита на конкуренцията, Австрия) (наричан по-нататък „австрийският орган“) и Nordzucker AG, Südzucker AG и Agrana Zucker GmbH (наричано по-нататък „Agrana“) относно участието на последните в практика, противоречаща на член 101 ДФЕС и на съответните разпоредби от австрийското конкурентно право.

Правна уредба

3 Съображения 6 и 8 от 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] (ОВ L 1, 2003 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 8, том 1, стр. 167) имат следното съдържание:

„(6) С цел да се гарантира, че [правото на конкуренция на Съюза] се прилага[...] ефективно, органите по конкуренция на държавите членки следва да се свържат по-тясно с тяхното прилагане. За тази цел на тях следва да се предоставят правомощия за прилагане на [правото на Съюза].

[...]

(8) С цел да се осигури ефективно прилагане на [правото на конкуренция на Съюза] и правилното функциониране на механизмите за сътрудничество, съдържащи се в настоящия регламент, е необходимо да се задължат органите по конкуренция и съдилищата на държавите членки да прилагат и членове [101 ДФЕС и 102 ДФЕС], когато прилагат националното право на конкуренция за споразумения и практики, които могат да засегнат търговията между държавите членки. С цел да се създаде среда с еднакви условия на конкуренция за споразуменията, решенията, взети от сдружения на предприятия и за съгласуваните практики в рамките на вътрешния пазар, е необходимо също така, съгласно член [103, параграф 2, буква д) ДФЕС], да се определят отношенията между националните закони и [правото на конкуренция на Съюза]. За тази цел е необходимо да се предвиди, че прилагането на националните закони за защита на конкуренцията към споразумения, решения или съгласувани практики по смисъла на член [101, параграф 1 ДФЕС] не може да води до забрана на тези споразумения, решения и съгласувани практики, ако те не са забранени и по силата на [правото на конкуренция на Съюза]. Понятията за споразумения, решения и съгласувани практики са независими понятия на [правото на конкуренция на Съюза] и обхващат координирането на поведението на предприятия на пазара, както това се тълкува от съдилищата на [Съюза]. [...]“.

4 Съгласно член 3, параграфи 1 и 2 от посочения регламент:

„1. Когато органите по конкуренция на държавите членки или националните съдилища прилагат националното право на конкуренция към споразумения, решения на сдружения на предприятия или съгласувани практики по смисъла на член [101], параграф 1 от [ДФЕС], които могат да засегнат търговията между държавите членки по смисъла на тази разпоредба, те също така прилагат и член [101 ДФЕС] към такива споразумения, решения или съгласувани практики. Когато органите по конкуренция на държавите членки или националните съдилища прилагат националното право на конкуренция по отношение на всякакви злоупотреби, забранени от член [102 ДФЕС], те прилагат също и член [102 ДФЕС].

2. Прилагането на националното право на конкуренция не може да води до забрана на споразумения, решения на сдружения на предприятия или съгласувани практики, които могат да засегнат търговията между държавите членки, но които не ограничават конкуренцията по смисъла на член [101], параграф 1 от [ДФЕС], или които изпълняват условията на член [101], параграф 3 от [ДФЕС], или които са обхванати от регламент, чийто предмет е прилагането на член [101], параграф 3 от [ДФЕС]. По силата на настоящия

регламент държавите членки няма да бъдат възпирани от приемане и прилагане на тяхна територия на по-строго национално законодателство, с което се забранява или санкционира едностранното поведение, с което са се ангажирали предприятията“.

5 Член 5 от посочения регламент гласи:

„Органите по конкуренция на държавите членки имат правомощието да прилагат членове [101 ДФЕС и 102 ДФЕС] 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 ангажименти;
- да наложат глоби, периодични [имуществени санкции] 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“.

6 Член 12, параграф 1 от същия регламент предвижда:

„За целите на прилагането на членове [101 ДФЕС и 102 ДФЕС] 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“.

7 Член 23, параграф 2 от Регламент 1/2003 гласи, че с решение Комисията може да налага санкции на предприятия и на сдружения на предприятия, когато умишлено или поради небрежност нарушават член 101 ДФЕС или член 102 ДФЕС.

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

8 Nordzucker, Südzucker и дъщерното му дружество Agrana осъществяват дейност на пазара за производство и търговия със захар, предназначена за промишлени цели, както и за потребление от домакинствата (наричан по-нататък „пазарът на захар“).

9 Nordzucker и Südzucker, заедно с трети голям производител имат господстващо положение на пазара на захар в Германия. Заводите на Nordzucker се намират в северната част на тази държава членка, а на Südzucker — в южната ѝ част. Поради местоположението на заводите, характеристиките на захарта и транспортните разходи германският пазар на захар традиционно е разделен на три основни географски области, във всяка от които един от тримата големи производители има господстващо положение. Това географско разделяне на пазара не обхваща чуждестранните пазари, включително пазарите, на които осъществяват дейност дъщерните дружества на тези трима производители, и не засяга по-специално австрийския пазар.

- 10 Agrana е основният производител на захар в Австрия. То в голяма степен осъществява самостоятелно дейността си на обслужваните от него пазари.
- 11 Присъединяването през 2004 г. на нови държави членки към Съюза предизвиква тревога у германските производители на захар поради новия конкурентен натиск от страна на установените в тези държави членки предприятия. В този контекст най-късно от 2004 г. нататък се провеждат няколко срещи между директорите по продажбите на Nordzucker и на Südzucker, в резултат на които последните се договарят да не се конкурират помежду си посредством навлизане в съответните си традиционни основни пазари за продажба, за да се избегне новият конкурентен натиск.
- 12 Към края на 2005 г. Agrana установява доставки на захар на австрийския пазар, извършвани по-специално от словашко дъщерно дружество на Nordzucker и предназначени за австрийски промишлени клиенти, чийто изключителен доставчик до този момент е било Agrana.
- 13 На 22 февруари 2006 г. по време на телефонен разговор управителят на Agrana уведомява директора по продажбите на Südzucker за наличието на тези доставки и иска от него да му посочи името на лице за контакт в Nordzucker.
- 14 Тогава директорът по продажбите на Südzucker се обажда същия ден на директора по продажбите на Nordzucker, за да го уведоми за посочените доставки в Австрия, като наемква за възможни последици за германския пазар на захар (по-нататък „спорният телефонен разговор“). Не е доказано, че Agrana е било уведомено за това телефонно обаждане.
- 15 След като Nordzucker подава искания за освобождаване от глоби или за намаляване на техния размер, по-специално до Bundeskartellamt (Федерална служба за защита на конкуренцията, Германия) (наричана по-нататък „германският орган“) и до австрийския орган, тези органи едновременно образуват производства по разследване.
- 16 Така през септември 2010 г. австрийският орган сезира Oberlandesgericht Wien (Върховен областен съд Виена, Австрия), който е компетентният австрийски съд в областта на картелите, с искане да установи, че Nordzucker е нарушило член 101 ДФЕС, както и съответните разпоредби от австрийското право, и да наложи на Südzucker две глоби, една от които солидарно с Agrana. Сред обстоятелствата, на които се позовава австрийският орган, за да докаже участието на тези три предприятия в картел на австрийския пазар на захар, е по-специално спорният телефонен разговор.
- 17 От своя страна с влязло в сила решение от 18 февруари 2014 г. германският орган установява, че Nordzucker, Südzucker и третият германски производител, посочен в точка 9 от настоящото решение, са извършили нарушение на член 101 ДФЕС и на съответните разпоредби от германското право в областта на конкуренцията, и по-специално налага на Südzucker глоба в размер на 195 500 000 EUR (наричано по-нататък „окончателното решение на германския орган“). Съгласно посоченото решение тези предприятия са прилагали на пазара на захарта споразумение да зачитат взаимно основните пазари на продажба чрез редовни срещи между представителите на Nordzucker и Südzucker, които са се провели в периода между 2004 г. и 2007 г. или до лятото на 2008 г. В посоченото решение германският орган възпроизвежда съдържанието на спорния телефонен разговор, по време на който

представителите на Nordzucker и на Südzucker са обсъждали австрийския пазар. Сред всички установени от този орган фактически обстоятелства посоченият разговор е единственото обстоятелство, което се отнася до последния пазар.

- 18 С определение от 15 май 2019 г. Oberlandesgericht Wien (Върховен областен съд Виена) отхвърля искането на австрийския орган по-специално с мотива, че за сключеното по време на спорния телефонен разговор споразумение вече е била наложена санкция от друг национален орган по конкуренция, така че нова санкция би била в противоречие с принципа *ne bis in idem*.
- 19 Австрийският орган обжалва това определение пред Oberster Gerichtshof (Върховен съд, Австрия), който е запитващата юрисдикция. От една страна, посоченият орган иска да се установи, че поради това споразумение Nordzucker е нарушило член 101 ДФЕС, както и съответните разпоредби от австрийското право в областта на конкуренцията, и от друга страна, на Südzucker да бъде наложена глоба в подходящ размер за същото нарушение.
- 20 На първо място, с оглед на принципа *ne bis in idem*, закрепен в член 50 от Хартата, запитващата юрисдикция иска да установи дали е възможно да вземе предвид спорния телефонен разговор, макар че той е бил изрично посочен в окончателното решение на германския орган.
- 21 Първо, тази юрисдикция отбелязва, че в частта относно „*idem*“ принципът *ne bis in idem* е бил предмет на различни тълкувания. Така по дела относно правото на конкуренция от решение от 14 февруари 2012 г., Toshiba Corporation и др. (C-17/10, EU:C:2012:72, т. 97) следвало по-специално, че този принцип може да се приложи само ако са изпълнени три кумулативни критерия, а именно идентичност на деянията, идентичност на извършителите и идентичност на защитения правен интерес. В други области на правото на Съюза обаче, по-специално в решения от 9 март 2006 г., Van Esbroeck (C-436/04, EU:C:2006:165, т. 36) и от 20 март 2018 г., Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, т. 35), Съдът изключил критерия защитеният правен интерес да е един и същ.
- 22 Второ, запитващата юрисдикция иска да установи дали при преценката на частта „*idem*“ наред с други обстоятелства следва да се вземат предвид териториалните последици от картелите, установени на териториите на различни държави членки по аналогия на разрешението, възприето в решения от 18 май 2006 г., Archer Daniels Midland и Archer Daniels Midland Ingredients/Комисия (C-397/03 P, EU:C:2006:328), от 29 юни 2006 г., Showa Denko/Комисия (C-289/04 P, EU:C:2006:431) и от 14 февруари 2012 г., Toshiba Corporation и др. (C-17/10, EU:C:2012:72, т. 99—103).
- 23 Що се отнася до спора в главното производство, запитващата юрисдикция отбелязва, че според австрийския орган при наложената с окончателното решение на германския орган глоба не са взети предвид последиците от картела в Австрия. Също така съгласно становище на заместник-председателя на германския орган от 28 юни 2019 г. решенията на този орган по принцип санкционират само антиконкурентните последици в Германия. Oberlandesgericht Wien (Върховен областен съд Виена) обаче приел обратното поради особеното значение, което се придава на спорния телефонен разговор в окончателното решение на германския орган.

- 24 На второ място, що се отнася до искането за установяване на нарушение от страна на Nordzucker, запитващата юрисдикция отбелязва, че австрийският орган е предоставил на това предприятие възможността да се ползва от мерките за освобождаване от глоби и намаляване на техния размер по силата на националното право. Като отбелязва, че съгласно решение от 18 юни 2013 г., Schenker & Co. и др. (C-681/11, EU:C:2013:404) национален орган по конкуренция може по изключение само да констатира нарушение, без да наложи глоба, запитващата юрисдикция иска да установи дали принципът *ne bis in idem* трябва да се прилага в такова производство за установяване на нарушение. Всъщност Съдът приел, по-специално в точка 94 от решение от 14 февруари 2012 г., Toshiba Corporation и др. (C-17/10, EU:C:2012:72), че този принцип трябва да се спазва само в производствата за налагане на глоби.
- 25 При тези условия Oberster Gerichtshof (Върховен съд) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:
- „1) Следва ли третият критерий, установен в практиката на Съда в областта на конкуренцията като условие за приложимост на принципа *ne bis in idem* — а именно че трябва да е засегнат един и същ защитен правен интерес — да се прилага и когато за едни и същи деяния и по отношение на едни и същи лица органите по конкуренция на две държави членки са длъжни да прилагат наред с националните разпоредби и същите норми на правото на Съюза (в случая: член 101 ДФЕС)?

При утвърдителен отговор на този въпрос:

- 2) В такъв случай на паралелно прилагане на европейското и националното законодателство в областта на конкуренцията налице ли е един и същ защитен правен интерес?
- 3) Освен това от значение ли е за целите на прилагането на принципа *ne bis in idem* дали в по-ранното решение за налагане на глоба, прието от орган по конкуренция на държава членка, са взети предвид от фактическа страна последиците от нарушението на лоялната конкуренция на територията на другата държава членка, чийто орган по конкуренция се е произнесъл едва впоследствие в рамките на провежданото от него производство съгласно правото в областта на конкуренцията?
- 4) Представлява ли и производство, в хода на което поради обстоятелството, че участник в него е включен в националната програма за освобождаване от глоби или за намаляване на техния размер, може да се установи само извършеното от него нарушение на правото в областта на конкуренцията, производство, в рамките на което се прилага принципът *ne bis in idem*, или такова обикновено установяване на нарушението може да се направи независимо от резултата от предишно производство за налагане на глоба (в друга държава членка)?“.

По преюдициалните въпроси

По първия и третия въпрос

- 26 С първия и третия си въпрос, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество да се установи дали член 50 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска дадено предприятие да бъде преследвано от органа по конкуренцията на държава членка и евентуално да му бъде наложена глоба за нарушение на член 101 ДФЕС и на съответните разпоредби от националното право в областта на конкуренцията поради поведение, което е имало антиконкурентна цел или антиконкурентни последици на територията на тази държава членка, макар че това поведение вече е посочено от орган по конкуренцията на друга държава членка в прието от него окончателно решение спрямо въпросното предприятие след приключването на производство за установяване на нарушение на член 101 ДФЕС и на съответните разпоредби от правото на другата държава членка в областта на конкуренцията.
- 27 В този контекст запитващата юрисдикция иска по-специално да получи разяснения относно релевантните критерии за преценка дали двата национални органа по конкуренция са се произнесли по едни и същи факти.

Предварителни бележки

- 28 Следва да се припомни, че принципът *ne bis in idem* е основен принцип на правото на Съюза (решение от 15 октомври 2002 г., *Limburgse Vinyl Maatschappij* и др./Комисия, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P—C-252/99 P и C-254/99 P, EU:C:2002:582, т. 59), който понастоящем е закрепен в член 50 от Хартата.
- 29 Член 50 от Хартата гласи, че „[н]икой не може да бъде подложен на наказателно преследване или наказван за престъпление, за което вече е бил оправдан или осъден на територията на Съюза с окончателно съдебно решение в съответствие със закона“. Така принципът *ne bis in idem* забранява кумулирането както на производства, така и на санкции, които имат наказателноправен характер по смисъла на този член, за същото деяние срещу същото лице (вж. този смисъл решение от 20 март 2018 г., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, т. 25 и цитираната съдебна практика).
- 30 Що се отнася до преценката на наказателноправния характер на разглежданите производства и санкции, която запитващата юрисдикция следва да извърши, следва да се припомни, че са релевантни три критерия. Първият критерий е правната квалификация на нарушението във вътрешното право, вторият — самото естество на нарушението, а третият — тежестта на санкцията, която може да бъде наложена на съответното лице (вж. в този смисъл решения от 5 юни 2012 г., *Bonda*, C-489/10, EU:C:2012:319, т. 37 и от 20 март 2018 г., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, т. 26 и 27).
- 31 В това отношение следва да се подчертае, че член 50 от Хартата се прилага не само към производства и санкции, квалифицирани от националното право като „наказателни“, но и към производства и санкции, за които, независимо от тази квалификация по националното право, трябва да се счете, въз основа на другите два критерия, посочени в предходната точка, че са с наказателноправен характер (вж. в този смисъл решение от 20 март 2018 г., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, т. 30).

- 32 Освен това Съдът вече е приел, че принципът *ne bis in idem* трябва да бъде зачитан в производствата за налагане на глоби съгласно правото на конкуренция. Посоченият принцип не допуска в областта на конкуренцията предприятие да бъде наказвано или преследвано отново за антиконкурентни действия, за които с предходно влязло в сила решение то вече е било санкционирано или е било установено, че не носи отговорност (решения от 14 февруари 2012 г., *Toshiba Corporation* и др., C-17/10, EU:C:2012:72, т. 94 и цитираната съдебна практика и от 3 април 2019 г., *Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie*, C-617/17, EU:C:2019:283, т. 28).
- 33 От това следва, че прилагането на принципа *ne bis in idem* в производствата, свързани с правото на конкуренция, е подчинено на две условия, а именно, от една страна, да има предходно окончателно решение (условието „bis“) и от друга страна, едно и също поведение да е било предмет на предходно решение и на последващи производствата или решения (условието „idem“).

По условието „bis“

- 34 Що се отнася до условието „bis“, следва да се припомни, че за да може дадено решение да се счита за окончателно постановено по разглеждани във второ производство факти, е необходимо не само това решение да е станало окончателно, но и да е постановено след преценка на делото по същество (вж. по аналогия решение от 5 юни 2014 г., *M.*, C-398/12, EU:C:2014:1057, т. 28 и 30).
- 35 В случая от констатациите на запитващата юрисдикция следва, че окончателното решение на германския орган представлява предходно окончателно решение по смисъла на съдебната практика, припомнена в предишната точка.

По условието „idem“

- 36 Що се отнася до условието „idem“, от самия текст на член 50 от Хартата следва, че е забранено едно лице да бъде преследвано и наказвано повече от един път за едно и също престъпление.
- 37 Както посочва запитващата юрисдикция в акта за преюдициално запитване, разглежданите в главното производство различни производствата и санкции се отнасят до едни и същи юридически лица, а именно *Nordzucker* и *Südzucker*.
- 38 Съгласно практиката на Съда критерият, който е релевантен, за да се прецени дали е налице едно и също престъпление, е идентичността на фактите, а именно наличието на съвкупност от неразделно свързани помежду си конкретни обстоятелства, довели до окончателното оправдаване или осъждане на съответното лице. Така член 50 от Хартата забранява налагането за същото деяние на няколко санкции с наказателноправен характер в резултат на различни производствата, водени с тези цели (вж. решения от 20 март 2018 г., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, т. 35 и от 20 март 2018 г., *Garlsson Real Estate* и др., C-537/16, EU:C:2018:193, т. 37 и цитираната съдебна практика).
- 39 Освен това от практиката на Съда следва, че правната квалификация по националното право на фактите и на защитения правен интерес е без значение за констатирането на наличието на едно и също престъпление, тъй като обхватът на закрилата, предоставена с

член 50 от Хартата, не може да се различава в отделните държави членки (решения от 20 март 2018 г., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, т. 36 и от 20 март 2018 г., *Garlsson Real Estate* и др., C-537/16, EU:C:2018:193, т. 38).

- 40 Същото важи и за целите на прилагането на закрепения в член 50 от Хартата принцип *ne bis in idem* в областта на конкурентното право на Съюза, доколкото, обхващат на предоставената с тази разпоредба закрила не може, освен ако в правото на Съюза не е предвидено друго, да е различен в отделните области на това право (решение 22 март 2022 г., *bpost*, C-117/20, т. 35).
- 41 Що се отнася до критерия за идентичност на фактите, въпросът дали предприятията са извършили действия, чиито цел или последици са предотвратяване, ограничаване или нарушаване на конкуренцията, не може да се преценява абстрактно, а трябва да се разгледа с оглед на територията и на пазара на стоките, спрямо които посочените действия са имали такива цел или последици, и на периода, през който посочените действия са имали подобна цел или последици (вж. по аналогия решения от 14 февруари 2012 г., *Toshiba Corporation* и др., C-17/10, EU:C:2012:72, т. 99 и от 25 февруари 2021 г., *Slovak Telekom*, C-857/19, EU:C:2021:139, т. 45).
- 42 Запитващата юрисдикция, която единствена е компетентна да прави фактически констатации, трябва да определи дали спорът, с който е сезирана, се отнася до същите факти като довелите до приемането на окончателното решение на германския орган с оглед на територията, пазара на стоките и периода, до който се отнася това решение. Ето защо тази юрисдикция следва да провери обхвата на посоченото решение. Както отбелязва генералният адвокат в точка 68 от заключението си, съгласно член 12, параграф 1 от Регламент № 1/2003 със съдействието на националния орган по конкуренция национален съд може да поиска от орган по конкуренция на друга държава членка достъп до решение, прието от последния, както и до информацията относно съдържанието на това решение. При все това Съдът може да предостави на посочената юрисдикция насоки за тълкуване на правото на Съюза при преценката на този обхват.
- 43 В това отношение от материалите по делото е видно, че въпросите на запитващата юрисдикция се отнасят по-специално до обстоятелството, че водените в Австрия производства се основават на фактическо обстоятелство, а именно на спорния телефонен разговор, при който е обсъждан австрийският пазар на захар и който вече е бил посочен в окончателното решение на германския орган. Запитващата юрисдикция иска да установи дали, като се има предвид посочването на телефонния разговор в това решение, е изпълнено условието за идентичност на фактите.
- 44 В това отношение с оглед на изложената в точка 41 от настоящото решение съдебна практика следва да се уточни, че само по себе си обстоятелството, че орган на държава членка посочва в решение, с което се установява нарушение на конкурентното право на Съюза, както и на съответните разпоредби от правото на тази държавна членка, фактическо обстоятелство, отнасящо се до територията на друга държава членка, не е достатъчно, за да се приеме, че това фактическо обстоятелство е основание за производството или че според посочения орган то е елемент от състава на това нарушение. Следва също да се провери дали посоченият орган действително се е произнесъл по посоченото фактическо обстоятелство, за да констатира нарушението, да установи отговорността на лицето, срещу което се води производството за това нарушение, и евентуално да му наложи санкция,

поради което следва да се счита, че посоченото нарушение обхваща територията на тази друга държава членка (вж. по аналогия решение от 14 февруари 2012 г., Toshiba Corporation и др., C-17/10, EU:C:2012:72, т. 101 и 102).

- 45 Следователно запитващата юрисдикция трябва да провери, въз основа на преценка на всички релевантни обстоятелства, дали окончателното решение на германския орган е имало за цел да установи и да санкционира разглеждания картел, доколкото с оглед на антиконкурентната си цел или антиконкурентните си последици през разглеждания период той се е отнасял не само до германския, но и до австрийския пазар.
- 46 В рамките на тази преценка е важно по-специално да се разгледа дали преценката от правна страна, извършена от германския орган въз основа на фактическите обстоятелства, установени в окончателното му решение, се отнася само до германския пазар или и до австрийския пазар на захар. Също така е от значение въпросът дали при изчисляването на глобата въз основа на оборота, реализиран на засегнатия от нарушението пазар, германският орган е взел като база само реализирания в Германия оборот (вж. по аналогия решение от 14 февруари 2012 г., Toshiba Corporation и др., C-17/10, EU:C:2012:72, т. 101).
- 47 В случай че след преценка на всички относими обстоятелства запитващата юрисдикция приеме, че с окончателното решение на германския орган не е установен и санкциониран разглежданият в главното производство картел поради антиконкурентната му цел или антиконкурентните му последици на австрийска територия, тази юрисдикция трябва да установи, че производството, с което е сезирана, не се отнася до същите факти, за които е постановено окончателното решение на германския орган, така че съгласно принципа *ne bis in idem* по смисъла на член 50 от Хартата биха били допустими нови производства и евентуално налагането на нови санкции (вж. по аналогия решение от 14 февруари 2012 г., Toshiba Corporation и др., C-17/10, EU:C:2012:72, т. 103).
- 48 В обратната хипотеза, в която запитващата юрисдикция приеме, че с окончателното решение на германския орган е установен и санкциониран разглежданият картел и поради антиконкурентната му цел или антиконкурентните му последици на австрийска територия, тази юрисдикция трябва да установи, че производството, с което е сезирана, се отнася до същите факти като фактите, за които е постановено окончателното решение на германския орган. Такова кумулиране на производства и евентуално на санкции би представлявало ограничение на основното право, гарантирано в член 50 от Хартата.

По обосновката на евентуално ограничение на основното право, гарантирано в член 50 от Хартата

- 49 За да се предостави пълен отговор на запитващата юрисдикция, следва да се добави, че ограничение на основното право, гарантирано в член 50 от Хартата, като ограничението, което би било налице в хипотезата, посочена в точка 48 от настоящото решение, може да бъде обосновано на основание член 52, параграф 1 от Хартата (решения от 27 май 2014 г., Spasic, C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, т. 55 и 56 и от 20 март 2018 г., Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, т. 40).
- 50 Съгласно член 52, параграф 1, първо изречение от Хартата всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от Хартата, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на тези права и свободи. Съгласно второ изречение от същия параграф при спазване на принципа на пропорционалност

ограничения на тези права и свободи 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.

- 51 Що се отнася до условията, посочени в член 52, параграф 1, второ изречение от Хартата, и по-специално до въпроса дали ограничението на основното право, гарантирано в член 50 от Хартата, в резултат на кумулиране на производства и евентуално на санкции от два национални органи по конкуренция, отговаря на цел от общ интерес, следва да се подчертае, че член 101 ДФЕС е императивна разпоредба, която забранява картелите и която преследва абсолютно необходимата за функционирането на вътрешния пазар цел да се гарантира, че конкуренцията на този пазар не се нарушава (вж. в този смисъл решения от 1 юни 1999 г., *Eco Swiss*, C-126/97, EU:C:1999:269, т. 36 и от 13 юли 2006 г., *Manfredi и др.*, C-295/04—C-298/04, EU:C:2006:461, т. 31).
- 52 Предвид значението, което практиката на Съда придава на тази цел от общ интерес, кумулирането на производства и санкции може да бъде обосновано, когато тези производства и санкции са насочени, в преследване на споменатата цел, към постигането на допълнителни цели, които евентуално са свързани с различни аспекти на едно и също разглеждано неправомерно деяние (вж. в този смисъл решение от 20 март 2018 г., *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, т. 44).
- 53 В това отношение следва да се припомни, че що се отнася до ролята на органите на държавите членки при спазването на правото на Съюза в областта на конкуренцията, член 3, параграф 1, първо изречение от Регламент № 1/2003 установява тясна връзка между забраната на картелите по силата на член 101 ДФЕС и съответните разпоредби на националното законодателство в областта на конкуренцията. Когато националният орган за защита на конкуренцията прилага разпоредбите на националното право за забрана на картелите по отношение на споразумения между предприятия, които могат да засегнат търговията между държавите членки по смисъла на член 101 ДФЕС, посоченият член 3, параграф 1, първо изречение изисква успоредно с това по отношение на същото споразумение да се приложи и член 101 ДФЕС (решение от 14 февруари 2012 г., *Toshiba Corporation и др.*, C-17/10, EU:C:2012:72, т. 77 и от 13 декември 2012 г., *Expedia*, C-226/11, EU:C:2012:795, т. 18).
- 54 Съгласно член 3, параграф 2, първо изречение от Регламент № 1/2003 прилагането на националното законодателство в областта на конкуренцията не може да води до забрана на споразумения, които могат да засегнат търговията между държавите членки, ако те не ограничават конкуренцията по смисъла на член 101, параграф 1 ДФЕС (решение от 13 декември 2012 г., *Expedia*, C-226/11, EU:C:2012:795, т. 19).
- 55 От посочените разпоредби, разглеждани в светлината на съображение 8 от Регламент № 1/2003, следва, че прилагането на разпоредбите от националното право в областта на конкуренцията не може да доведе до забрана на споразумения, решения и съгласувани практики по смисъла на член 101, параграф 1 ДФЕС, ако те не са забранени и по силата на тази разпоредба. С други думи, то не може да доведе до последици, различни от произтичащите от прилагането на член 101, параграф 1 ДФЕС.
- 56 Следователно, в случай че два национални органи по конкуренция преследват и санкционират едни и същи деяния, за да осигурят спазването на забраната на картелите съгласно член 101 ДФЕС и съответните разпоредби от съответното им национално право,

тези два органа преследват една и съща цел от общ интерес, насочена към гарантирането, че конкуренцията в рамките на вътрешния пазар няма да бъде нарушена от споразумения, решения на сдружения от предприятия или съгласувани антиконкурентни практики.

- 57 При тези условия следва да се приеме, че кумулирането на производства и санкции, доколкото те не са насочени към допълнителни цели, свързани с различни аспекти на едно и също поведение по смисъла на съдебната практика, припомнена в точка 52 от настоящото решение, във всички случаи не може да бъде обосновано по член 52, параграф 1 от Хартата.
- 58 С оглед на изложените по-горе съображения на първия и третия въпрос следва да се отговори, че член 50 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че допуска дадено предприятие да бъде преследвано от органа по конкуренцията на държава членка и евентуално да му бъде наложена глоба за нарушение на член 101 ДФЕС и на съответните разпоредби от националното право в областта на конкуренцията поради поведение, което е имало антиконкурентна цел или антиконкурентни последици на територията на тази държава членка, макар че това поведение вече е посочено от орган по конкуренцията на друга държава членка в прието от него окончателно решение спрямо въпросното предприятие след приключването на производство за установяване на нарушение на член 101 ДФЕС и на съответните разпоредби от правото на другата държава членка в областта на конкуренцията, доколкото това решение не се основава на установяването на антиконкурентна цел или антиконкурентни последици на територията на първата държава членка.

По втория въпрос

- 59 С оглед на отговора, предоставен на първия и третия въпрос, не е необходимо Съдът да се произнася по втория въпрос.

По четвъртия въпрос

- 60 С четвъртия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 50 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че принципът *ne bis in idem* може да се приложи спрямо производство по прилагане на конкурентното право, в което, поради обстоятелството че съответният участник в него е включен в националната програма за освобождаване от глоби или за намаляване на техния размер, може само да се установи нарушение на това право.
- 61 На първо място, следва да се припомни, че както следва от съдебната практика, цитирана в точка 32 от настоящото решение, принципът *ne bis in idem* не допуска в областта на конкуренцията предприятие да бъде наказвано или преследвано отново за антиконкурентни действия, за които с предходно влязло в сила решение то вече е било санкционирано или е било установено, че не носи отговорност.
- 62 Следователно целта на принципа *ne bis in idem* е да не се допусне предприятие да бъде „наказвано или преследвано отново“, което предполага с предходно влязло в сила решение това предприятие да е било наказвано или да е било установено, че не носи отговорност. Като следствие от принципа *res judicata* целта му се състои в гарантирането на правната сигурност и справедливост, така че след като е било преследвано и евентуално наказано,

съответното лице да може да бъде сигурно, че няма да бъде преследвано повторно за същото нарушение (вж. в този смисъл решение от 3 април 2019 г., *Powszechny Zakład Ubezpieczeń na Życie*, C-617/17, EU:C:2019:283, т. 29 и 33).

- 63 От това следва, че образуването на производство по наказателно преследване само по себе си може да попада в приложното поле на принципа *ne bis in idem*, независимо дали преследването действително води до налагането на санкция.
- 64 На второ място, следва да се отбележи, че съгласно практиката на Съда член 101 ДФЕС, както и член 5 и член 23, параграф 2 от Регламент № 1/2003 трябва да бъдат тълкувани в смисъл, че когато е установено наличието на нарушение на член 101 ДФЕС, националните органи по конкуренцията могат по изключение само да констатират това нарушение, без да налагат глоба, когато съответното предприятие е участвало в национална програма за освобождаване от глоби или за намаляване на техния размер (решение от 18 юни 2013 г., *Schenker & Co. и др.*, C-681/11, EU:C:2013:404, т. 50). За да се гарантира, че решение да не се налага глоба в рамките на национална програма за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер не застрашава изискването за ефективно и еднакво прилагане на член 101 ДФЕС, такова третиране може да бъде предоставено само в съвсем извънредни случаи, при които сътрудничеството на дадено предприятие е било решаващо за откриването и ефективното налагане на наказания за картела (решение от 18 юни 2013 г., *Schenker & Co. и др.*, C-681/11, EU:C:2013:404, т. 47 и 49).
- 65 От това следва, че, както отбелязва генералният адвокат в точка 92 от заключението си, освобождаването от глоба или намаляването на нейния размер по никакъв начин не се гарантира автоматично на предприятие, което иска да се ползва от програма за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер.
- 66 При тези условия следва да се приеме, че без да се засяга отговорът, предоставен на първия и на третия въпрос на запитващата юрисдикция, принципът *ne bis in idem* може да се приложи спрямо производство по прилагане на конкурентното право, независимо от факта, че поради участието в националната програма за освобождаване от глоби или намаляване на техния размер на съответното предприятие, което вече е било преследвано в рамките на друго производство, приключило с окончателно решение, посоченото ново производство може да доведе само до установяването на нарушение на това право.
- 67 По изложените съображения на четвъртия въпрос следва да се отговори, че член 50 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че принципът *ne bis in idem* може да се приложи спрямо производство по прилагане на конкурентното право, в което, поради обстоятелството че съответният участник в него е включен в националната програма за освобождаване от глоби или за намаляване на техния размер, може само да се установи нарушение на това право.

По съдебните разноски

- 68 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:

- 1) Член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че допуска дадено предприятие да бъде преследвано от органа по конкуренцията на държава членка и евентуално да му бъде наложена глоба за нарушение на член 101 ДФЕС и на съответните разпоредби от националното право в областта на конкуренцията поради поведение, което е имало антиконкурентна цел или антиконкурентни последици на територията на тази държава членка, макар че това поведение вече е посочено от орган по конкуренцията на друга държава членка в прието от него окончателно решение спрямо въпросното предприятие след приключването на производство за установяване на нарушение на член 101 ДФЕС и на съответните разпоредби от правото на другата държава членка в областта на конкуренцията, доколкото това решение не се основава на установяването на антиконкурентна цел или антиконкурентни последици на територията на първата държава членка.
- 2) Член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че принципът *ne bis in idem* може да се приложи спрямо производство по прилагане на конкурентното право, в което, поради обстоятелството че съответният участник в него е включен в националната програма за освобождаване от глоби или за намаляване на техния размер, може само да се установи нарушение на това право.

Подписи