



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINIO ADVOKATO
PRIIT PIKAMÄE IŠVADA,
pateikta 2024 m. rugsėjo 5 d.¹

Byla C-510/23

Trenitalia SpA
prieš

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,
dalyvaujant

Federconsumatori

Byla C-511/23

Caronte & Tourist SpA
prieš

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,
dalyvaujant

Unione nazionale consumatori - Comitato regionale della Sicilia,

Unione nazionale consumatori,

Assarmatori,

Confederazione Italiana Armatori

(Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lacijaus regiono administracinis teismas, Italija)
pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Prašymas priimti prejudicinį sprendimą – Vartotojų apsauga – Direktyva 2005/29/EB – Nesąžininga įmonių komercinė veikla vartotojų atžvilgiu vidaus rinkoje – Konkurencija – SESV 102 straipsnis – Piktnaudžiavimas dominuojančia padėtimi – Nacionalinių konkurencijos institucijų įgalinimas imtis priemonių konkurencijos taisyklėms įgyvendinti – Direktyva (ES) 2019/1 – Nacionalinės pažeidimų konkurencijos teisės srityje konstatavimo procedūros – Stadija iki tyrimo – Protingo termino laikymasis – Nacionalinės teisės nuostatos, kuriose nustatyta pareiga pradėti tyrimo procedūrą per 90 dienų naikinamąjį terminą – Sprendimo skirti sankciją panaikinimas nesilaikant šio termino – Veiksmingumo principas – Teisinio saugumo principas – Teisė į gynybą“

I. Įvadas

1. Šių prašymų priimti prejudicinį sprendimą, kuriuos pagal SESV 267 straipsnį pateikė *Tribunal amministrativo regionale per il Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas, Italija), dalykas – Sąjungos teisės normų vartotojų apsaugos ir konkurencijos srityse išaiškinimas. Byloje C-510/23

¹ Originalo kalba: prancūzų.

prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prašo išaiškinti 2005 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2005/29/EB dėl nesąžiningos įmonių komercinės veiklos vartotojų atžvilgiu vidaus rinkoje ir iš dalies keičiančią Tarybos direktyvą 84/450/EEB, Europos Parlamento ir Tarybos direktyvas 97/7/EB, 98/27/EB bei 2002/65/EB ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2006/2004 („Nesąžiningos komercinės veiklos direktyva“)², o byloje C-511/23 – SESV 102 straipsnį, siejamus su konkurencijos apsaugos ir administracinių veiksmų veiksmingumo principais.

2. Šie prašymai pateikti nagrinėjant du bendrovių ir *Autorità Garante della concorrenza e del Mercato* (Konkurencijos ir rinkos priežiūros tarnyba, Italija) (toliau – AGCM) ginčus dėl sankcijų, šioms bendrovėms skirtų už nesąžiningą komercinę veiklą ir piktnaudžiavimą dominuojančia padėtimi. Šios bendrovės ginčija AGCM sprendimus, remdamosi tuo, kad ši juos priėmė praėjus nacionalinės teisės nuostatose nustatytam 90 dienų terminui. Šiose nuostatose šio termino praleidimo atveju numatyta, kad AGCM nebegali vykdyti jai suteiktų pažeidimų konstatavimo, draudimo ir sankcijų už juos skyrimo įgaliojimų, o tai, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo teigimu, gali turėti neigiamų pasekmių šios valstybės institucijos veikimui. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas iš esmės siekia gauti paaiškinimų dėl reikalavimų, kurie Sąjungos teisėje nustatyti nacionalinės teisės nuostatomis, reglamentuojančioms institucijų, įpareigotų užtikrinti vidaus rinkos taisyklių nurodytose srityse laikymąsi, įgaliojimus.

II. Teisinis pagrindas

A. Sąjungos teisė

1. Vartotojų apsaugos normos

a) Direktyva 2005/29

3. Direktyvos 2005/29 1 straipsnyje „Tikslas“ nurodyta:

„Šios direktyvos tikslas yra padėti tinkamai veikti vidaus rinkai ir pasiekti aukštą vartotojų apsaugos lygį suderinant valstybių narių įstatymus ir kitus teisės aktus dėl nesąžiningos komercinės veiklos, kenkiančios vartotojų ekonominiams interesams.“

4. Šios direktyvos 11 straipsnyje „Vykdymas“ nustatyta:

„1. Kad šios direktyvos nuostatų būtų laikomasi vartotojų interesais, valstybės narės užtikrina pakankamus ir veiksmingus būdus kovoti su nesąžininga komercine veikla.

Tokie būdai – tai teisinės nuostatos, pagal kurias asmenys ar organizacijos, kurie pagal nacionalinės teisės aktus laikomi turinčiais teisėtą interesą kovoti su nesąžininga komercine veikla, įskaitant konkurentus, galėtų:

a) pradėti bylą dėl tokios nesąžiningos komercinės veiklos;

² OL L 149, 2005, p. 22.

ir (arba)

- b) tokią nesąžiningą komercinę veiklą apskūsti administracinei institucijai, kuri kompetentinga priimti sprendimus dėl skundų ar pradėti atitinkamą teisinį bylos nagrinėjimą.

<...>

2. Pagal 1 dalyje nurodytas teises nuostatas valstybės narės teismams ir administracinėms institucijoms suteikia įgaliojimus, kurie, tais atvejais, kai jie mano, kad tokios priemonės, atsižvelgiant į visus interesus ir ypač į viešąjį interesą, yra būtinos, juos įgalintų:

- a) nurodyti nutraukti nesąžiningą komercinę veiklą arba pradėti atitinkamą teisinį bylos dėl tokios nesąžiningos komercinės veiklos nutraukimo nagrinėjimą,

arba

- b) jei nesąžininga komercinė veikla dar nebuvo vykdoma, bet kyla jos vykdymo grėsmė, uždrausti šią veiklą arba pradėti atitinkamą teisinį bylos dėl tokios veiklos uždraudimo nagrinėjimą,

net neturint įrodymų apie prekybininko tikruosius nuostolius ar žalą arba sąmoningą ketinimą ar aplaidumą.

<...>“

5. Minėtos direktyvos 13 straipsnyje „Sankcijos“ įtvirtinta:

„Valstybės narės numato sankcijas už nacionalinių nuostatų, priimtų taikant šią direktyvą, pažeidimus ir imasi visų būtinų priemonių užtikrinti jų vykdymą. Šios sankcijos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios.“

b) Reglamentas (ES) 2017/2394

6. 2017 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2017/2394 dėl nacionalinių institucijų, atsakingų už vartotojų apsaugos teisės aktų vykdymo užtikrinimą, bendradarbiavimo, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 2006/2004³, 1 straipsnyje „Dalykas“ nurodyta:

„Šiuo reglamentu nustatomos sąlygos, pagal kurias kompetentingos institucijos, jų valstybių narių paskirtos atsakingomis už vartotojų interesų apsaugos Sąjungos teisės aktų vykdymo užtikrinimą, bendradarbiauja ir derina veiksmus tarpusavyje ir su Komisija, siekdamos užtikrinti tų teisės aktų laikymąsi ir sklandų vidaus rinkos veikimą bei stiprinti vartotojų ekonominių interesų apsaugą.“

7. Šio reglamento 2 straipsnyje „Taikymo sritis“ nustatyta:

„1. Šis reglamentas taikomas Sąjungos vidaus pažeidimams, plačiai paplitusiems pažeidimams ir Sąjungos mastu plačiai paplitusiems pažeidimams, net jei šie pažeidimai buvo nutraukti dar nepradėjus vykdymo užtikrinimo veiksmų ar jų neužbaigus.“

³ OL L 345, 2017, p. 1.

<...>“

8. Šio reglamento 12 straipsnyje „Prašymai imtis vykdymo užtikrinimo priemonių“ įtvirtinta:

„1. Institucijos pareiškėjos prašymu institucija, į kurią kreipiamasi, imasi visų būtinų ir proporcingų vykdymo užtikrinimo priemonių Sąjungos vidaus pažeidimui nutraukti arba uždrausti, naudodamasi 9 straipsnyje nustatytais įgaliojimais ir visais kitais papildomais įgaliojimais, jai suteiktais pagal nacionalinę teisę. Institucija, į kurią kreipiamasi, nustato tinkamas vykdymo užtikrinimo priemones, reikalingas, kad būtų nutrauktas arba uždraustas Sąjungos vidaus pažeidimas, ir jų imasi nedelsdama, bet ne vėliau kaip per šešis mėnesius po prašymo gavimo dienos, išskyrus atvejus, kai ji pateikia konkrečias to termino pratęsimo priežastis. Kai tinkama, institucija, į kurią kreipiamasi, už Sąjungos vidaus pažeidimą atsakingam verslininkui taiko sankcijas, kaip antai, skiria vienkartinės arba periodinės baudas. <...>

2. Institucija, į kurią kreipiamasi, reguliariai informuoja instituciją pareiškėją apie veiksmus ir priemones, kurių imtasi, ir apie veiksmus ir priemones, kurių ji ketina imtis. Institucija, į kurią kreipiamasi, naudodamasi 35 straipsnyje numatyta elektronine duomenų baze nedelsdama praneša institucijai pareiškėjai, kitų valstybių narių kompetentingoms institucijoms ir Komisijai apie priemones, kurių buvo imtasi, ir apie tų priemonių poveikį Sąjungos vidaus pažeidimui, įskaitant šią informaciją:

- a) ar buvo nustatytos laikinosios priemonės;
- b) ar pažeidimas buvo nutrauktas;
- c) kokios priemonės buvo patvirtintos ir ar tos priemonės buvo įgyvendintos;
- d) kokios aprėpties buvo pasiūlyti išipareigojimai imtis taisomųjų priemonių vartotojams, kurie nukentėjo dėl įtariamo pažeidimo.“

9. Reglamento 2017/2394 17 straipsnis „Koordinuotų veiksmų pradėjimas ir koordinatoriaus paskyrimas“ suformuluotas taip:

„1. Kai turima pagrįstų įtarimų dėl daromo plačiai paplitusio pažeidimo, to pažeidimo atveju kompetentingos institucijos pradeda suderintus veiksmus, grindžiamus tarpusavio susitarimu. Apie koordinuotų veiksmų pradėjimą nedelsiant pranešama bendroms ryšių palaikymo tarnyboms, kompetentingoms to pažeidimo atveju, ir Komisijai.

2. Plačiai paplitusio pažeidimo atveju kompetentingos institucijos paskiria vieną įtariamo plačiai paplitusio pažeidimo atveju kompetentingą instituciją koordinatoriumi. Jeigu toms kompetentingoms institucijoms dėl to paskyrimo nepavyksta susitarti, koordinatoriaus vaidmens imasi Komisija.

3. Jeigu Komisija turi pagrįstų įtarimų dėl Sąjungos mastu plačiai paplitusio pažeidimo, ji nedelsdama apie tai praneša to įtariamo pažeidimo atveju kompetentingoms institucijoms ir bendroms ryšių palaikymo tarnyboms pagal 26 straipsnį. Komisija pranešime nurodo motyvus, pagrindžiančius galimus koordinuotus veiksmus. To įtariamo plačiai paplitusio Sąjungos masto pažeidimo atveju kompetentingos institucijos atlieka atitinkamus tyrimus remdamosi jų turima arba joms lengvai prieinama informacija. Per vieną mėnesį nuo Komisijos pranešimo dienos to įtariamo plačiai paplitusio Sąjungos masto pažeidimo atveju kompetentingos institucijos pagal

26 straipsnį praneša tokių tyrimų rezultatus kitoms to pažeidimo atveju kompetentingoms institucijoms, bendroms ryšių palaikymo tarnyboms ir Komisijai. Kai tokiais tyrimais nustatoma, kad gali būti daromas Sąjungos mastu plačiai paplitęs pažeidimas, to pažeidimo atveju kompetentingos institucijos pradeda koordinuotus veiksmus ir imasi priemonių, nustatytų 19 straipsnyje ir, kai tinkama, 20 ir 21 straipsniuose nustatytų priemonių.

<...>

5. Kompetentinga institucija prisijungia prie koordinuotų veiksmų, jeigu vykdant tuos koordinuotus veiksmus paaikškėja, kad ta kompetentinga institucija yra plačiai paplitusio pažeidimo ar Sąjungos mastu plačiai paplitusio pažeidimo atveju kompetentinga institucija.“

2. Konkurencijos taisyklės

a) Reglamentas (EB) Nr. 1/2003

10. 2002 m. gruodžio 16 d. Tarybos reglamento (EB) Nr. 1/2003 dėl konkurencijos taisyklių, nustatytų [SESV 101 ir 102] straipsniuose, įgyvendinimo⁴ 3 straipsnyje „Sąryšis tarp [SESV 101 bei 102] straipsnių ir nacionalinių konkurencijos įstatymų“ nurodyta:

„1. <...> Valstybių narių konkurencijos institucijos ar nacionaliniai teismai, taikydami nacionalinius konkurencijos įstatymus bet kuriam [SESV 102] straipsniu draudžiamam piktnaudžiavimui, taiko ir [SESV 102] straipsnio nuostatas.

<...>“

11. Šio reglamento 5 straipsnyje „Valstybių narių konkurencijos institucijų įgaliojimai“ numatyta:

„Valstybių narių konkurencijos institucijos turi teisę atskirose bylose taikyti [SESV 101 ir 102] straipsnius. Tuo tikslu, veikdamos savo iniciatyva ar skundo pagrindu, jos gali priimti tokius sprendimus:

- pareikalauti nutraukti pažeidimą,
- taikyti laikinąsias apsaugos priemones,
- priimti įsipareigojimus,
- skirti vienkartinės, periodinės ar kitas nacionaliniuose įstatymuose numatytas nuobaudas.

Jeigu valstybių narių konkurencijos institucijos, remdamosi turima informacija, mano, kad uždraudimo kriterijai nėra tenkinami, jos gali nuspręsti, kad imtis veiksmų nėra pagrindo.“

⁴ OL L 1, 2003, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 8 sk., 2 t. p. 205.

12. Šio reglamento 11 straipsnyje „Komisijos ir valstybių narių konkurencijos institucijų bendradarbiavimas“ nustatyta:

„1. Komisija ir valstybių narių konkurencijos institucijos glaudžiai bendradarbiauja taikydamos Bendrijos konkurencijos taisykles.

<...>

6. Komisijai pradėjus sprendimo priėmimo pagal III skyriaus nuostatas procedūras, valstybių narių konkurencijos institucijos netenka kompetencijos taikyti [SESV 101 ir 102] straipsnius. Jei valstybės narės konkurencijos institucija jau nagrinėja bylą, Komisija inicijuoja procesą tik pasitarusi su ta konkurencijos institucija.“

13. Minėto reglamento 9 straipsnyje „Įsipareigojimai“ įtvirtinta:

„1. Jei Komisija ketina priimti sprendimą, reikalaujantį, kad pažeidimas būtų nutrauktas, o įmonės pasiūlo savo įsipareigojimus dėl Komisijos išankstiniame vertinime iškeltų problemų, Komisija savo sprendimu gali padaryti šiuos įsipareigojimus privalomus įmonėms. <...>

<...>“

14. Reglamento Nr. 1/2003 22 straipsnyje „Valstybių narių konkurencijos institucijų atliekami tyrimai“ nustatyta:

„1. Siekiant nustatyti, ar buvo pažeistas [SESV 101 arba 102] straipsnis, valstybės narės konkurencijos institucija savo teritorijoje gali atlikti bet koki nacionaliniuose įstatymuose numatytą patikrinimą ar įgyvendinti kitą tyrimo priemonę kitos valstybės narės konkurencijos institucijos vardu ir sąskaita. <...>

2. Komisijos prašymu valstybių narių konkurencijos institucijos atlieka patikrinimus, kuriuos Komisija laiko esant reikalingais pagal 20 straipsnio 1 dalį arba kuriuos ji nurodė atlikti savo sprendimu pagal 20 straipsnio 4 dalį. Valstybių narių konkurencijos institucijų pareigūnai, atsakingi už šių patikrinimų atlikimą, ir institucijų įgalioti ar paskirti pareigūnai naudojami savo įgaliojimais laikydamiesi nacionalinių įstatymų.

Komisijai ar valstybės narės, kurios teritorijoje numatoma atlikti patikrinimą, konkurencijos institucijai prašant, Komisijos įgalioti pareigūnai ir kiti lydintieji asmenys gali talkinti suinteresuotos institucijos pareigūnams.“

15. Pagal šio reglamento 23 ir 24 straipsnius Komisija įmonėms ar įmonių asociacijoms gali skirti vienkartinės ir periodinės baudas.

16. Šio reglamento 25 straipsnyje „Nuobaudų skyrimo senaties terminai“ nurodyta:

„1. 23 ir 24 straipsniais Komisijai suteiktiems įgaliojimams taikomi šie senaties terminai:

- a) treji metai, kai pažeistos nuostatos dėl informacijos pateikimo arba patikrinimų atlikimo;
- b) penkeri metai visų kitų pažeidimų atvejais.

2. Skaičiuojama nuo dienos, kurią padarytas pažeidimas. Tačiau tęstinių ar pakartotinių pažeidimų atvejais skaičiuoti pradama nuo dienos, kurią pažeidimas baigiasi.

<...>“

17. Minėto reglamento 26 straipsnyje „Nuobaudų vykdymo senaties terminas“ numatyta:

„1. Komisijos teisė priversti vykdyti sprendimus, priimtus pagal 23 ir 24 straipsnius, ribojama penkerių metų laikotarpiu.

2. Skaičiuojama nuo sprendimo įsigaliojimo dienos.

<...>“

18. Reglamento 1/2003 35 straipsnio „Valstybių narių konkurencijos institucijų skyrimas“ 1 dalyje nustatyta:

„Valstybės narės skiria konkurencijos instituciją ar institucijas, atsakingas už [SESV 101 ir 102] straipsnių taikymą, tokiu būdu, kad būtų užtikrintas šio reglamento nuostatų laikymasis. <...>“

b) Direktyva (ES) 2019/1

19. 2018 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2019/1, kuria siekiama įgalinti valstybių narių konkurencijos institucijas, kad jos būtų veiksmingesnės vykdymo užtikrintojos, ir kuria užtikrinamas tinkamas vidaus rinkos veikimas⁵, 1 straipsnyje „Dalykas ir taikymo sritis“ nurodyta:

„<...>

2. Ši direktyva apima SESV 101 ir 102 straipsnių taikymą ir lygiagretų nacionalinės konkurencijos teisės nuostatų taikymą tai pačiai bylai. <...>

3. Šioje direktyvoje nustatomos tam tikros su savitarpio pagalba susijusios taisyklės siekiant apsaugoti sklandų vidaus rinkos veikimą ir sklandų glaudaus bendradarbiavimo Europos konkurencijos tinkle sistemos veikimą.“

20. Šios direktyvos 3 straipsnyje „Apsaugos priemonės“ nustatyta:

„1. Dėl SESV 101 ar 102 straipsnių pažeidimų vykdomose procedūrose, įskaitant nacionalinių konkurencijos institucijų šioje direktyvoje nurodytų įgaliojimų vykdymą, laikomasi bendrųjų Sąjungos teisės principų ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos.

2. Valstybės narės užtikrina, kad vykdant 1 dalyje nurodytus įgaliojimus būtų taikomos tinkamos apsaugos priemonės, susijusios su įmonių teisėmis į gynybą, įskaitant teisę būti išklausytam ir teisę į veiksmingą teisinę gynybą teisme.

⁵ OL L 11, 2019, p. 3.

3. Valstybės narės užtikrina, kad nacionalinių konkurencijos institucijų vykdomos vykdymo užtikrinimo procedūros būtų atliktos per protingą laikotarpį. Valstybės narės užtikrina, kad prieš priimdamos sprendimą pagal šios direktyvos 10 straipsnį nacionalinės konkurencijos institucijos priimtų prieštaravimų pareiškimą.“

21. Minėtos direktyvos 4 straipsnyje „Nepriklausomumas“ įtvirtinta:

„1. Siekdamas garantuoti nacionalinių administracinių konkurencijos institucijų nepriklausomumą taikant SESV 101 ir 102 straipsnius, valstybės narės užtikrina, kad tokios institucijos savo pareigas atliktų ir savo įgaliojimus vykdytų nešališkai, siekdamas veiksmingo ir vienodo tų nuostatų taikymo, laikydamosi proporcingų atskaitomybės reikalavimų ir nedarydamos poveikio glaudžiam konkurencijos institucijų bendradarbiavimui Europos konkurencijos tinkle.

<...>

5. Nacionalinės administracinės konkurencijos institucijos turi įgaliojimus nustatyti savo su SESV 101 ir 102 straipsnių taikymu susijusių užduočių, nurodytų šios direktyvos 5 straipsnio 2 dalyje, vykdymo prioritetus. Tiek, kiek nacionalinės administracinės konkurencijos institucijos privalo nagrinėti oficialius skundus, tos institucijos turi įgaliojimus atmesti tokius skundus remdamosi tuo, kad jos tokio skundo nelaiko prioritetu. Tai nedaro poveikio nacionalinių administracinių konkurencijos institucijų įgaliojimams atmesti skundus remiantis kitais nacionalinėje teisėje apibrėžtais pagrindais.“

22. Direktyvos 2019/1 5 straipsnyje „Ištekliai“ nurodyta:

„1. Valstybės narės bent užtikrina, kad nacionalinės konkurencijos institucijos turėtų pakankamą skaičių kvalifikuotų darbuotojų ir pakankamai finansinių, techninių ir technologinių išteklių, kurie yra būtini, kad jos galėtų veiksmingai atlikti savo pareigas ir veiksmingai vykdyti savo įgaliojimus, susijusius su SESV 101 ir 102 straipsnių taikymu, kaip nustatyta šio straipsnio 2 dalyje.

2. 1 dalies tikslais nacionalinės konkurencijos institucijos turi bent turėti galimybę atlikti tyrimus, siekdamas taikyti SESV 101 ir 102 straipsnius, priimti sprendimus, kuriais taikomos tos nuostatos remiantis Reglamento Nr. 1/2003 5 straipsniu, ir glaudžiai bendradarbiauti Europos konkurencijos tinkle, kad būtų užtikrintas veiksmingas ir vienodas SESV 101 ir 102 straipsnių taikymas. Tiek, kiek numatyta nacionalinėje teisėje, nacionalinės konkurencijos institucijos taip pat turi galėti teikti patarimus viešosioms institucijoms ir įstaigoms, kai tikslinga, teisėkūros, reglamentavimo ir administracinių priemonių, kurios gali turėti įtakos konkurencijai vidaus rinkoje, klausimais, taip pat skatinti visuomenės informuotumą SESV 101 ir 102 straipsnių srityje.

<...>“

23. Šios direktyvos 10, 12, 13 ir 16 straipsniai reglamentuoja nacionalinių konkurencijos institucijų įgaliojimus, susijusius atitinkamai su pažeidimo nustatymu ir jo nutraukimu, įmonių ir įmonių asociacijų siūlomais įsipareigojimais, vienkartinėmis baudomis įmonėms ir įmonių asociacijoms, taip pat periodinėmis baudomis.

24. Direktyva 2019/1 pagal jos 36 straipsnį įsigaliojo 2019 m. vasario 3 d. Pagal šios direktyvos 34 straipsnio 1 dalį valstybės narės turėjo užtikrinti, kad įsigaliojusių įstatymai ir kiti teisės aktai, būtini, kad šios direktyvos būtų laikomasi ne vėliau kaip nuo 2021 m. vasario 4 d.

B. Italijos teisė

1. Įstatymas Nr. 689/81

25. *Legge 24 novembre 1981, n°689 – Modifiche al sistema penale* (1981 m. lapkričio 24 d. Įstatymas Nr. 689 dėl baudžiamosios teisės sistemos pakeitimų) (toliau – Įstatymas Nr. 689/81) apibrėžiama bendroji administracinių baudų sistema.

26. Šio įstatymo 12 straipsnyje „Taikymo sritis“ nurodyta:

„Tiek, kiek šio skyriaus nuostatos yra taikytinos, ir jei nėra nustatyta kitaip, šios nuostatos taikomos visiems pažeidimams, už kuriuos numatyta administracinė nuobauda – tam tikros pinigų sumos sumokėjimas, net kai tokia nuobauda nepakeičia baudžiamosios sankcijos. Jos netaikomos drausminiams nusižengimams.“

27. Šio įstatymo 14 straipsnyje „Prieštaravimo pareiškimas ir pranešimas“ nustatyta:

„Apie pažeidimą, kai tai įmanoma, turi būti nedelsiant pranešama tiek pažeidėjui, tiek asmeniui, kuris privalo solidariai sumokėti už pažeidimą mokėtiną sumą.

Jei visi pirmesnėje pastraipoje nurodyti asmenys nebuvo nedelsiant informuoti, [Italijos] Respublikos teritorijoje gyvenantys suinteresuotieji asmenys apie pažeidimą turi būti informuojami per 90 dienų, o užsienyje gyvenantys asmenys – per 360 dienų nuo [pažeidimo] nustatymo.

Kai teisminės institucijos sprendimu su pažeidimu susiję dokumentai perduodami kompetentingai institucijai, pirmesnėje pastraipoje nurodyti terminai skaičiuojami nuo [šių dokumentų] gavimo dienos.

<...>

Asmeniui, kuriam nebuvo pranešta per nustatytą terminą, prievolė sumokėti už pažeidimą mokėtiną sumą išnyksta.“

28. Šio įstatymo 28 straipsnyje „Senatis“ įtvirtinta:

„Teisės išieškoti sumas, mokėtinas už šiame įstatyme nurodytus pažeidimus, senaties terminas sueina praėjus penkeriems metams nuo pažeidimo padarymo dienos.

Senaties termino nutraukimas reglamentuojamas Civilinio kodekso nuostatomis.“

2. Vartotojų apsaugos normos

a) Vartotojų kodeksas

29. Pagrindinėje byloje taikytinos redakcijos 2005 m. rugsėjo 6 d. *Decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo* (Įstatyminis dekretas Nr. 206, kuriuo nustatomas vartotojų kodeksas) (toliau – Vartotojų kodeksas) 1 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Vadovaujantis Konstitucija ir laikantis Europos Bendrijų steigimo sutartyse, Europos Sąjungos sutartyje, Sąjungos teisės aktuose, pirmiausia [EB] 153 straipsnyje, taip pat tarptautinėse sutartyse nustatytų principų, šiuo kodeksu suderinami ir pertvarkomi teisės aktai, susiję su pirkimo ir vartojimo procesais, siekiant užtikrinti aukštą vartotojų ir naudotojų apsaugos lygį.“

30. Šio kodekso 27 straipsnyje „Administracinė apsauga ir teisminė gynyba“ nurodyta:

„1. [AGCM] šiame straipsnyje reglamentuojamus įgaliojimus vykdo ir kaip institucija, kompetentinga taikyti [2004 m. spalio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2006/2004 dėl nacionalinių institucijų, atsakingų už vartotojų apsaugos teisės aktų vykdymą, bendradarbiavimo („Reglamentas dėl bendradarbiavimo vartotojų apsaugos srityje“) (OL L 364, 2004, p. 1)], nepažeisdama teisės aktų nuostatų.

1bis. Net reglamentuojamuose sektoriuose, kaip tai suprantama pagal 19 straipsnio 3 dalį, išimtinė kompetencija imtis veiksmų dėl verslininkų elgesio, reiškiančio nesąžiningą komercinę veiklą, nepažeidžiant galiojančių teisės aktų tenka [AGCM], kuri ją įgyvendina remdamasi šiame straipsnyje numatytais įgaliojimais, gavusi kompetentingos reguliavimo tarnybos nuomonę. <...>

2. [AGCM] savo iniciatyva arba bet kurio suinteresuotojo asmens ar organizacijos prašymu uždraudžia tęsti nesąžiningą komercinę veiklą ir panaikina jos poveikį. Tuo tikslu AGCM naudojasi minėtame [Reglamente Nr. 2006/2004] nustatytais tyrimo ir vykdymo įgaliojimais, taip pat ir dėl netarpyvalstybinių pažeidimų. Siekdama įvykdyti 1 dalyje nurodytas užduotis [AGCM] gali kreiptis į Finansų policiją, kuri veikia pagal jai suteiktus įgaliojimus vykdyti kontrolę pridėtinės vertės mokesčio ir pajamų mokesčio srityse. [AGCM] veiksmai nepriklauso nuo to, ar atitinkami vartotojai yra toje pačioje valstybėje, kurioje įsikūręs verslininkas, ar kitoje valstybėje narėje.

3. [AGCM] gali motyvuotu sprendimu laikinai sustabdyti nesąžiningos komercinės veiklos vykdymą. Bet kuriuo atveju ji informuoja verslininką apie tai, kad pradėtas tyrimas.

<...>

8. Jei [AGCM] nusprendžia, kad komercinė veikla yra nesąžininga, ji uždraudžia ją vykdyti, jeigu apie šią veiklą dar nėra žinoma visuomenei, arba ją tęsti, jeigu ji jau buvo pradėta vykdyti. Tame sprendime gali būti numatytas ir sprendimo paskelbimas, įskaitant jo ištraukų skelbimą, arba specialaus taisomojo pranešimo paskelbimas, siekiant užkirsti kelią nesąžiningos komercinės veiklos tolesnėms pasekmėms; skelbimu pasirūpina verslininkas ir jis vykdomas jo sąskaita.

9. Sprendimu, kuriuo uždraudžiama nesąžininga komercinė veikla, [AGCM] taip pat skiria administracinę baudą, kurios dydis siekia nuo 5 000 iki 5 000 000 EUR, nelygu pažeidimo sunkumo laipsnis ir trukmė. Nesąžiningos komercinės veiklos, kaip tai suprantama pagal 21 straipsnio 3 ir 4 dalis, atveju bauda negali būti mažesnė nei 50 000 EUR.

<...>

11. [AGCM] nustato taisykles, reglamentuojančias tyrimo procedūrą, užtikrindama rungimosi principo laikymąsi ir galimybę susipažinti su visais dokumentais ir protokolais.

<...>

13. Skiriant administracines baudas už šio dekreto pažeidimą laikomasi [Įstatymo Nr. 689/81] I skyriaus I skirsnio nuostatų ir 26, 27, 28 bei 29 straipsnių su paskesniais pakeitimais tiek, kiek šios nuostatos taikytinos. Šiame straipsnyje nurodytos administracinės baudos turi būti sumokėtos per 30 dienų nuo pranešimo apie [AGCM] sprendimą <...>.“

b) Nutarimas dėl tyrimo procedūrų vartotojų apsaugos srityje

31. *Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie* (Nutarimas dėl tyrimo procedūrų klaidinančios ir lyginamosios reklamos, nesąžiningos komercinės veiklos, vartotojų teisių pažeidimo sutarčių, diskriminacijos draudimo ir nesąžiningų sąlygų srityse) buvo patvirtintas *Delibera n°25411 de l'AGCM del 1° aprile 2015* (2015 m. balandžio 1 d. AGCM sprendimas Nr. 25411), priimtu taikant Vartotojų kodekso 27 straipsnio 11 dalį.

32. Pagal šio nutarimo 6 straipsnio 1 dalį bei 5 straipsnio 1 dalies f punktą ir 2 dalį tyrimo procedūra turi būti pradėta, įskaitant, be kita ko, prieštaravimų pareiškimo pateikimą, per 180 dienų nuo prašymo įstoti į bylą gavimo; šis terminas gali būti nutrauktas, jei pateikiamas prašymas suteikti informaciją. Jei per nustatytą terminą procedūra nepradedama, stadija iki tyrimo laikoma baigta nesant pagrindo priimti sprendimą, o AGCM turi galimybę vėliau į bylos medžiagą įtraukti prašymą įstoti į bylą, jeigu ketina savo iniciatyva pradėti išsamų tyrimą, grindžiamą naujais duomenimis arba kitokiu įstojimo prioritetų vertinimu.

33. Minėto nutarimo 10–12 straipsniuose apibrėžiamos procedūrinės garantijos, numatytos tyrimo stadijoje, t. y. galimybė šalims, kurioms buvo pranešta apie tai, kad pradėtas tyrimas, taip pat kitoms suinteresuotosioms šalims, kurioms taikomas nutarimo 10 straipsnis, dalyvauti tyrime ir pateikti pastabas, susipažinti su AGCM turimais dokumentais ir informacija bei galimybė prašyti būti išklausytoms.

3. Konkurencijos taisyklės

a) Įstatymas Nr. 287/90

34. Pagrindinėje byloje taikytinos redakcijos *Legge 10 ottobre 1990, n. 287 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato* (1990 m. spalio 10 d. Įstatymas Nr. 287, nustatantis konkurencijos ir rinkos apsaugos taisykles, toliau – Įstatymas Nr. 287/90) 1 straipsnyje „Taikymo sritis ir ryšys su Sąjungos teise“ nurodyta:

„1. Šio įstatymo nuostatos, kuriomis įgyvendinamas Konstitucijos 41 straipsnis siekiant apsaugoti ir užtikrinti ekonominės veiklos iniciatyvos teisę, taikomos karteliams, piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi atvejams ir įmonių koncentracijoms.

2. [AGCM] kartu toje pačioje byloje taiko [SESV] 101 ir 102 straipsnių bei šio įstatymo 2 ir 3 straipsnių nuostatas dėl susitarimų, kuriais ribojama konkurencijos laisvė, ir dėl piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi.

<...>

4. Šioje antraštinėje dalyje išdėstytos nuostatos aiškinamos remiantis [Sąjungos] konkurencijos teisės principais.“

35. Šio įstatymo 3 straipsnyje „Piktnaudžiavimas dominuojančia padėtimi“ nustatyta:

„1. Vienai ar kelioms įmonėms draudžiama piktnaudžiauti dominuojančia padėtimi nacionalinėje rinkoje arba reikšmingoje jos dalyje ir draudžiama:

a) tiesiogiai ar netiesiogiai nustatyti pirkimo ar pardavimo kainas arba kitas nepagrįstai apsunkinančias sutarčių sąlygas;

<...>“

36. Šio įstatymo 12 straipsnyje „Tyrimo įgaliojimai“ įtvirtinta:

„1. [AGCM], įvertinusi savo turimus duomenis ir informaciją, kurią jai pateikė valdžios institucijos ar bet kuris kitas suinteresuotas asmuo, įskaitant vartotojams atstovaujančias asociacijas, atlieka tyrimą, siekdama nustatyti, ar buvo pažeisti 2 ir 3 straipsniuose nustatyti draudimai.

<...>“

37. Šio įstatymo 14 straipsnyje „Tyrimas“ numatyta:

„1. Šio įstatymo 2 ar 3 straipsnio įtariamo pažeidimo atveju [AGCM] pradeda tyrimą ir apie tai praneša atitinkamoms įmonėms bei subjektams <...>

<...>“

38. Įstatymo Nr. 287/90 15 straipsnyje „Oficialūs pranešimai ir sankcijos“ nustatyta:

„1. Jeigu atlikusi šio įstatymo 14 straipsnyje nurodytą tyrimą [AGCM] konstatuoja šio įstatymo 2 ar 3 straipsnio pažeidimą, ji nurodo atitinkamoms įmonėms ir subjektams terminą nutraukti pažeidimą. Sunkių pažeidimų atveju, atsižvelgdama į pažeidimo sunkumą ir trukmę, [AGCM] taip pat skiria administracinę baudą, galinčią sudaryti iki 10 % kiekvienos įmonės ar subjekto apyvartos per paskiausius finansinius metus iki oficialaus pranešimo datos, nustatydamą terminą, per kurį įmonė turi sumokėti baudą.

<...>“

39. Šio įstatymo 31 straipsnyje „Sankcijos“ nurodyta:

„1. Jeigu taikytina, už šio įstatymo pažeidimą skirtoms administracinėms baudoms taikomos [Įstatymo Nr. 689/81] I skyriaus I ir II skirsnių nuostatos.“

b) Nutarimas dėl AGCM kompetencijai priskirtų tyrimo procedūrų

40. *Decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n°217 établissant le regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (1998 m. balandžio 30 d. Respublikos prezidento dekretas Nr. 217, kuriuo patvirtinamas nutarimas dėl AGCM kompetencijai priskirtų tyrimo procedūrų) buvo priimtas įgyvendinant Įstatymo Nr. 287/90 10 straipsnio 5 dalį, kurioje nurodyta, kad „nustatytomis tyrimo procedūromis suinteresuotiesiems asmenims užtikrinama galimybė gauti visą informaciją apie tyrimo veiksmus, rungtis principo laikymąsi ir protokolų rengimą“.

41. Šio nutarimo 7, 13 ir 14 straipsniuose nustatomos procedūrinės garantijos, taikomos tyrimo stadijoje, t. y. galimybė šalims, kurioms buvo pranešta apie tai, kad pradėtas tyrimas, taip pat pagal šio reglamento 7 straipsnio 2 dalį kitoms suinteresuotosioms šalims dalyvauti tyrime ir pateikti pastabas, susipažinti su AGCM turimais dokumentais ir informacija ir galimybė prašyti surengti posėdžius prieš paskelbiant tyrimo rezultatus.

III. Faktinės pagrindinių bylų aplinkybės, procesai pagrindinėse bylose ir prejudiciniai klausimai

A. Byla C-510/23 (*Trenitalia*)

42. *Trenitalia*, viešoji bendrovė, kuri per kitą bendrovę yra visiškai kontroliuojama *Ministero dell'economia e delle finanze* (Ekonomikos ir finansų ministerija, Italija), yra Italijoje veikianti pagrindinė keleivinio geležinkelių transporto valdymo bendrovė. Ji teikia tiek regionines, tiek vidutinio ir tolimojo nuotolio susisiekimo paslaugas, o pastaroji kategorija apima ir *treni a mercato* (pelningi maršrutai), kaip antai greitojo transporto paslaugas.

43. 2011–2016 m. AGCM gavo pranešimų ir skundų iš vartotojų, *Autorità di regolazione dei trasporti* (Transporto reguliavimo institucija, Italija) ir asociacijos *Federconsumatori*, susijusių su traukinio bilietų pardavimo internetu tvarka. 2016 m. spalio 21 d. AGCM prie bylos medžiagos pridėjo savo darbuotojų nuo 2016 m. rugpjūčio 26 d. iki rugsėjo 30 d. atliktų pirkimo modeliavimų rezultatus.

44. 2016 m. lapkričio 15 d. AGCM pranešė *Trenitalia* apie sprendimą pradėti vartotojų apsaugos teisės pažeidimų konstatavimo procedūrą ir šios bendrovės buveinėje atliko patikrinimą, kuris baigėsi dokumentų poėmiu. *Trenitalia* advokatai turėjo galimybę susipažinti su tyrimo medžiaga ir pateikti pastabas. Taip pat buvo patikrinta bendrovė, tiekusi informacinę sistemą, kuria naudojami *Trenitalia*.

45. 2017 m. rugpjūčio 3 d. sprendimu, priimtu 2017 m. liepos 19 d., AGCM konstatavo, kad *Trenitalia*, internetu parduodama traukinio bilietus, vykdo nesąžiningą komercinę veiklą. Iš tikrųjų ši bendrovė per savo internetinę informavimo, paieškos ir bilietų pardavimo sistemą tarp kelionių rezultatų iš esmės pateikdavo tik susijusius su pelningais maršrutais, nepateikdama rezultatų dėl identiškų pigesnių regioninių traukinių maršrutų. Taigi ši institucija nurodė *Trenitalia* nutraukti neteisėtus veiksmus, nustatė terminą imtis tam reikalingų priemonių ir, atsižvelgdama į pažeidimo sunkumą ir trukmę, skyrė jai 5 000 000 EUR baudą.

46. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme *Trenitalia* ginčija AGCM sprendimą remdamasi pirmiausia tuo, kad pažeidimo vartotojų apsaugos srityje nustatymo procedūra buvo pradėta pavėluotai, praėjus Įstatymo Nr. 689/81 14 straipsnyje nustatytam 90 dienų terminui. Iš tikrųjų stadija iki prieštaravimo pareiškimo truko ilgiau nei ketverius metus.

47. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad AGCM skirtos sankcijos tiek už pažeidimus konkurencijos srityje, tiek už pažeidimus vartotojų apsaugos srityje priskirtinos kvazibaudžiamosios teisės sričiai⁶. Taigi siekiant užtikrinti lygiateisiškumą ir neleisti, kad dėl delsimo būtų pakenkta asmeniui, kuriam pareikštas prieštaravimas, būtina laikytis principų, nustatytų 1950 m. lapkričio 4 d. Romoje pasirašytos Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 6 straipsnyje ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 41 straipsnyje, pagal kuriuos apie kaltinimus turi būti pranešama nedelsiant.

48. Pagal naujausią *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, Italija) jurisprudenciją nustačius faktines aplinkybes, būtinas prieštaravimui pareikšti, AGCM privalo per 90 dienų pradėti tyrimo procedūrą ir pareikšti prieštaravimą, antraip netenka įgaliojimų skirti sankcijas.

49. Siekdamas nustatyti dieną, nuo kurios pradedamas skaičiuoti šis terminas, administracinis teismas turi atlikti retrospektyvų vertinimą, atsižvelgdamas į padėtį, kurioje buvo AGCM, ir patikrinti, nuo kurios dienos turimų duomenų buvo pakankamai, kad būtų galima pareikšti prieštaravimą. Šio termino praleidimas lemia viso AGCM sprendimo panaikinimą. Be to, laikantis *non bis in idem* principo, nebegalima pradėti naujos tyrimo procedūros dėl tų pačių veiksmų, net jei atitinkama įmonė jų niekada nebuvo nutraukusi.

50. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekusio teismo nuomone, šios aplinkybės, viena vertus, turi įtakos AGCM autonomijai, nes ji privalo pradėti tyrimą vien pagal chronologinį kriterijų. Be to, pernelyg anksti pradėjus procedūrą didėja pavojus, kad ši institucija negalės gauti įrodymų, reikalingų įtariamam pažeidimui nustatyti. Svarbu atsižvelgti į didelį AGCM veiklos sudėtingumą, ypač atliekant tyrimus, susijusius su stambių ekonominės veiklos vykdytojų veiksmomis, nes ji turi surinkti informaciją apie daugybę faktinių aplinkybių, susiklosčiusių per tęstinį laikotarpį, kad galėtų jas teisiškai kvalifikuoti.

51. Šiomis aplinkybėmis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pateikia palyginimą su konkurencijos srityje taikomomis sankcijomis, kai kompetentinga institucija privalo užbaigti tyrimo procedūrą per protingą terminą. Toks reikalavimas pagal analogiją taikomas ir vartotojų apsaugos srityje.

52. Kita vertus, kadangi atitinkamai įmonei nereikia įrodyti žalos dėl pavėluotai pradėtos tyrimo procedūros, tai lemia nenuginčijamą šios įmonės teisę į gynybą pažeidimo prezumpciją, kai procedūra pradedama pasibaigus 90 dienų terminui.

53. Bet kuriuo atveju, kadangi momentas, nuo kurio turi būti skaičiuojamas terminas, priklauso nuo individualių veiksnių, tai neleidžia tinkamai apsaugoti sankcionuotų įmonių teisėtų lūkesčių. Siekiant išvengti pranešimo apie pažeidimus praėjus pernelyg ilgam laikui, Italijos teisėje nustatytas penkerių metų senaties terminas, skaičiuojamas nuo neteisėtų veiksmų nutraukimo.

⁶ Šiuo aspektu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas remiasi vadinamaisiais *Engel* kriterijais; šiuo klausimu žr. 1976 m. birželio 8 d. EŽTT sprendimą *Engel ir kiti prieš Nyderlandus* (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, 82 ir 83 punktai).

54. Šiomis aplinkybėmis *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar [Direktyvos 2005/29] 11 straipsnis, siejamas su vartotojų apsaugos ir administracinių veiksmų veiksmingumo principais, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiamos tokios nacionalinės teisės nuostatos, kokios įtvirtintos [Įstatymo Nr. 689/81] 14 straipsnyje – kaip jis aiškinamas pagal naujausią suformuotą jurisprudenciją, – kuriuo [AGCM] įpareigojama pradėti tyrimo procedūrą netinkamai (nesąžiningai) komercinei veiklai konstatuoti per devyniasdešimties dienų naikinamąjį terminą, pradedamą skaičiuoti nuo momento, kai [ši] institucija sužino apie esminius pažeidimo elementus, kurie gali būti nurodyti pirmajame pranešime apie pažeidimą?“

B. Byla C-511/23 (*Caronte & Tourist*)

55. *Caronte & Tourist* (toliau – C&T) yra bendrovė, teikianti plukdymo keltu per Mesinos sąsiaurį, kur ji užima beveik monopolinę padėtį, paslaugą.

56. 2018 m. kovo 24 d. AGCM gavo vieno vartotojo pranešimą apie pernelyg dideles C&T teikiamos plukdymo paslaugos kainas ir prašymą pradėti tyrimą. 2019 m. balandžio 23 d. AGCM Mesinos uosto administracijai išsiuntė prašymą pateikti informacijos, o 2019 m. lapkričio 19 d. – priminimą, į kurį ši atsakė 2019 m. lapkričio 26 d.

57. 2020 m. rugpjūčio 4 d. AGCM pranešė C&T apie sprendimą pradėti procedūrą dėl pažeidimo konkurencijos srityje konstatavimo.

58. 2022 m. balandžio 11 d. sprendimu, priimtu 2022 m. kovo 29 d., AGCM, remdamasi Įstatymo Nr. 287/90 3 straipsniu, konstatavo, kad C&T piktnaudžiauja dominuojančia padėtimi, nustatydamą pernelyg dideles kainas už transporto priemonių plukdymo per Mesinos sąsiaurį paslaugą. Taigi ši institucija nurodė C&T ateityje nenustatyti pernelyg didelių kainų, bent jau nuo pandemijos sukeltos ekstremalios situacijos pabaigos, ir, atsižvelgdama į pažeidimo sunkumą, skyrė jai 3 719 370 EUR baudą.

59. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teisme C&T, palaikoma *Assarmatori* ir *Confederazione Italiana Armatori* (toliau – *Confitarma*), jūrų sektoriaus profesinių asociacijų, ginčija AGCM sprendimą, remdamasi, be kita ko, tuo, kad pažeidimo konkurencijos srityje nustatymo procedūra pradėta pavėluotai, praleidus Įstatymo Nr. 689/81 14 straipsnyje nustatytą 90 dienų naikinamąjį terminą. Iš tikrųjų stadija iki prieštaravimo pareiškimo truko iš viso 855 dienas.

60. Šiuo klausimu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad nors pagrindinė byla susijusi su piktnaudžiavimu dominuojančia padėtimi tik nacionalinėje rinkoje, esama tikro Sąjungos intereso užtikrinti, kad būtų vienodai taikomos nuostatos, kuriomis siekiama nubausti už konkurencijos teisės pažeidimus. Kadangi pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją Komisijai tenka pareiga užbaigti procedūrą per protingą terminą⁷, nacionaliniu ir Sąjungos lygiu skiriasi konkurencijos srities procedūrų pradžią reglamentuojančios taisyklės.

⁷ Nuoroda į 2002 m. spalio 15 d. Sprendimą *Limburgse Vinyl Maatschappij ir kt. / Komisija* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ir C-254/99 P, EU:C:2002:582).

61. Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad AGCM skiriamos sankcijos konkurencijos srityje priskiriamos kvazibaudžiamosios teisės sričiai. Taigi tam, kad būtų užtikrintas šalių lygiateisiškumas ir dėl praėjusio laiko nebūtų padaryta žalos asmeniui, kuriam pareikštas prieštaravimas, būtina laikytis EŽTK 6 straipsnyje ir Chartijos 41 straipsnyje nustatytų principų, pagal kuriuos apie kaltinimus privaloma pranešti nedelsiant.

62. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas paaiškina, kad pagal ankstesnę *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) jurisprudenciją Įstatymo Nr. 689/81 14 straipsnis nebuvo taikomas AGCM vykdomoms procedūroms konkurencijos srityje, todėl nebuvo nustatytas konkretus terminas pradėti tyrimą pareiškiant prieštaravimą. Vis dėlto pasikeitus šiai jurisprudencijai dabar AGCM privalo pradėti tyrimą, pareikšdama prieštaravimą per aptariamą terminą, kai faktinės aplinkybės, būtinos prieštaravimui pareikšti, yra nustatytos, antraip ji netenka galios taikyti sankcijas.

63. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo pasekmes, kurias lemia šis jurisprudencijos pasikeitimas ir kurios aprašytos pirmiau, t. y. būtinybę administraciniam teismui atlikti retrospektyvų vertinimą siekiant nustatyti tai, nuo kada tiksliai pradedamas skaičiuoti 90 dienų terminas, AGCM sprendimo panaikinimą, jei jis praleidžiamas, taip pat *non bis in idem* principo taikymą, neleidžiantį pradėti naujos tyrimo procedūros dėl tos pačios veikos.

64. Kiti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo teiginiai, kuriais išreiškiamos abejonės dėl nacionalinės teisės nuostatų atitikties Sąjungos konkurencijos teisei, iš esmės atitinka tuos, kurie išdėstyti pirmiau dėl bylos C-510/23, kiek tai susiję su vartotojų apsaugos teise.

65. Šiomis aplinkybėmis *Tribunale amministrativo regionale per il Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas) nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti Teisingumo Teismui šį prejudicinį klausimą:

„Ar SESV 102 straipsnis, siejamas su konkurencijos apsaugos ir administracinių veiksmų veiksmingumo principais, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, kaip antai įtvirtintos [Įstatymo Nr. 689/81] 14 straipsnyje – kaip jis aiškinamas pagal naujausią suformuotą jurisprudenciją,– kuriuo [AGCM] įpareigojama pradėti tyrimo procedūrą piktnaudžiavimui dominuojančia padėtimi konstatuoti per devyniasdešimties dienų naikinamąjį terminą, pradedamą skaičiuoti nuo momento, kai [ši] institucija sužino apie esminius pažeidimo elementus, kurie gali būti nurodyti pirmajame pranešime apie pažeidimą?“

IV. Procesai Teisingumo Teisme

66. Nutartis dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą bylose C-510/23 ir C-511/23, priimtas atitinkamai 2023 m. rugpjūčio 2 d. ir 2023 m. rugpjūčio 1 d., Teisingumo Teismo kanceliarija gavo 2023 m. rugpjūčio 8 d.

67. Byloje C-510/23 pagrindinės bylos šalys, Italijos vyriausybė ir Europos Komisija pateikė rašytines pastabas per Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 23 straipsnyje nustatytą terminą.

68. Byloje C-511/23 rašytines pastabas pagal pirmiau minėtą nuostatą pateikė pagrindinės bylos šalys, *Assarmatori*, *Confitarma*, *UNC Sicilia*, Italijos, Graikijos, Vengrijos ir Slovakijos vyriausybės bei Komisija.

69. 2024 m. gegužės 14 d. Teisingumo Teismas, vadovaudamasis Procedūros reglamento 76 straipsnio 2 dalimi, nusprendė nerengti teismo posėdžio.

V. Teisinė analizė

A. Pirminės pastabos

70. Pirmiausia patikslintina, kad šios bylos susijusios ne su materialinės teisės nuostatų, o veikiau su Sąjungos teisės normų ir principų, kuriais ribojama valstybių narių procesinė autonomija, išaiškinimu. Kaip dažnai būdavo Teisingumo Teismo jurisprudencijoje, veiksmingumo principui bus skirta daugiausia dėmesio nagrinėjant pateiktus klausimus. Kadangi abiejose bylose ginčijamos tos pačios nacionalinės teisės nuostatos, jas reikės išnagrinėti atsižvelgiant į Sąjungos teisės nuostatas vartotojų apsaugos ir konkurencijos srityse. Kaip bus matyti, tam tikri argumentai taikytini abiem teisės sritims dėl daugybės tarp jų esančių sąsajų. Galiausiai nereikia pamiršti, kad vartotojų gerovė yra pagrindinis valstybinio persekiojimo, kuriuo siekiama apsaugoti konkurenciją, tikslas⁸. Būtent dėl to būsimas Teisingumo Teismo sprendimas bus svarbus kelioms sritims.

71. Siekiant aiškumo tikslinga glaustai aprašyti, kaip vyksta AGCM vykdomos procedūros, kuriomis siekiama nustatyti nesąžiningą ir antikonkurencinę komercinę veiklą. Kaip matyti iš bylų medžiagos, šios procedūros iš esmės vyksta dviem etapais: 1) *stadija iki tyrimo*, per kurią AGCM surenka duomenis, reikalingus prieštaravimams suinteresuotajam asmeniui pareikšti; 2) *tyrimo stadija* (arba sprendimo priėmimo stadija), kuri vyksta nuo prieštaravimo pareiškimo suinteresuotajam asmeniui ir per kurią taikomos visos su administracine procedūra susijusios garantijos. Jeigu tinkama, ši stadija užbaigiama priimant sprendimą, kuriuo konstatuojama nesąžininga arba antikonkurencinė komercinė veikla ir skiriamos sankcijos.

72. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas mano, kad aptariamose nacionalinės teisės nuostatos, reglamentuojančios pirmiau aprašytas procedūras, trukdo veiksmingai taikyti Sąjungos teisę. Grįsdamas savo teiginį *iudex a quo* atkreipia dėmesį į tam tikrus šių nuostatų aspektus, kurie, kaip jis mano, yra problemiški. Vienas iš šių aspektų yra nustatytas stadijos iki tyrimo terminas. Iš nutarčių dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, kad aptariamose nuostatose dėl sankcijos skyrimo procedūrų, po kurių įpareigojama sumokėti tam tikrą pinigų sumą, nustatytas naikinamasis 90 dienų terminas pareikšti prieštaravimą. Pagal *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba), kaip vyriausiojo administracinio teismo, jurisprudenciją šis terminas pradedamas skaičiuoti nuo tada, kai AGCM sužino apie esminius pažeidimo elementus, kurie gali būti nurodyti pirmajame pranešime apie pažeidimą. Ši nuostata taikoma ir sankcijų už nesąžiningą komercinę veiklą ir konkurencijos pažeidimus skyrimo procedūroms.

73. Be to, iš bylų medžiagos matyti, kad sprendimas panaikinamas *ipso jure*, neatsižvelgiant, ar buvo konkrečiai konstatuotas įmonės teisės į gynybą pažeidimas. Kadangi priemonė vienkartinio pobūdžio, panaikinimas taikomas visam sprendimui, kalbant tiek apie pažeidimo konstatavimą ir draudimo priemones, tiek apie sankcijos skyrimą. Galiausiai panaikinimas turi įtakos tęstiniams pažeidimams, net jei jie nenutraukti, ir derinamas su *non bis in idem* principu, nesant galimybės

⁸ Šiuo klausimu žr. Albæk, S., „Consumer Welfare in ES Competition Policy“, *Aims and Values in Competition Law*, DJØF Publishing, 2013, p. 67 ir paskesni; Martenet, V. ir Heinemann, A., *Droit de la concurrence*, 2-asis leid., Schulthess, Ženeva, 2021, p. 2 ir paskesni; Pitruzzella, G., „Diritto costituzionale e diritto della concorrenza: c'è dell'altro oltre l'efficienza economica?“, *Quaderni costituzionali* 3, 2019, p. 601 ir 607, taip pat Säcker, F. J., *Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht*, 4-asis leid., C. H. Beck, Muiunchenas, 2023, 5 ir paskesni punktai.

iš naujo konstatuoti pažeidimą, net jei po sprendimo skirti sankciją priėmimo pažeidimas tęsiasi. Nagrinėjant šių nuostatų atitikties Sąjungos teisei, reikės atsižvelgti į visų šių aspektų tarpusavio sąsajas.

74. Pagal veiksmingumo principą valstybės narės neturi Sąjungos teisės įgyvendinimo padaryti praktiškai neįmanomo arba pernelyg sudėtingo, o būtent konkurencijos teisės srityje turi užtikrinti, kad jų nustatomos ar taikomos taisyklės nepakenktų veiksmingam SESV 101 ir 102 straipsnių taikymui⁹. Pirmiausia nacionalinės konkurencijos institucijos, paskirtos pagal Reglamento Nr. 1/2003 35 straipsnio 1 dalį, turi užtikrinti veiksmingą šių straipsnių taikymą dėl bendrojo intereso¹⁰. Šiomis aplinkybėmis pažymėtina, kad antrinėje teisėje yra nuostatų, kuriose įtvirtintas reikalavimas užtikrinti veiksmingą Sąjungos teisės, susijusios su konkrečiomis pareigomis, taikymą. Tas pats taikytina ir gretimai vartotojų apsaugos sričiai. Atsižvelgiant į tai, kad antrinė teisė taikoma pirmenybės tvarka, atliekant analizę reikės nustatyti reikšmingas antrinės teisės nuostatas. Remiantis šiomis nuostatomis ir reikės nustatyti, ar aptariamoms nacionalinės teisės nuostatomis atitinka veiksmingumo reikalavimą.

B. Dėl priimtinumų

75. Vis dėlto iš pradžių reikės nustatyti, ar prašymas priimti prejudicinį sprendimą byloje C-511/23 yra priimtinas. C&T, *Assarmatori* ir *Confitarma* laikosi nuomonės, kad jis nepriimtinas, nes C&T priekaištaujama dėl draudimo piktnaudžiauti dominuojančia padėtimi pažeidimo, nustatyto Įstatymo Nr. 287/90 3 straipsnyje, o ne SESV 102 straipsnyje, taigi AGCM pagal Reglamentą Nr. 1/2003 pasirinko taikyti vien nacionalinę konkurencijos teisę. Be to, Įstatymo Nr. 689/81 14 straipsnis, kuriame nurodytas aptariamas terminas, – tai nuostata, priskiriama tik valstybių narių procesinei autonomijai, be sąsajos su materialine konkurencijos teise.

76. Visgi dėl priežasčių, kurias nurodysiu toliau, manau, kad šie argumentai nėra įtikinami.

77. Pirma, iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad, jei ekonominės veiklos vykdytojas buvo nubaustas vien pagal nacionalinę konkurencijos teisę, Teisingumo Teismas vis dėlto gali priimti sprendimą dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, susijusio su SESV 102 straipsnio išaiškinimu, kai ši nuostata tampa taikytina pagal nacionalinę teisę, nes pastarojoje pateikiama nuoroda į SESV 102 straipsnio turinį. Kai nacionalinė teisė turi būti taikoma taip, kad atitiktų SESV 102 straipsnį, esama tikro Sąjungos intereso, kad ši nuostata būtų aiškinama vienodai¹¹.

78. Nagrinėjamu atveju neginčijama, kad Įstatymo Nr. 287/90 1 straipsnio 4 dalyje nurodyta, jog jo I antraštinės dalies nuostatos aiškinamos remiantis Sąjungos konkurencijos teisės principais. Be to, šio įstatymo I antraštinėje dalyje esančio 3 straipsnio 1 dalies a punktas suformuluotas beveik taip pat, kaip SESV 102 straipsnio antros pastraipos a punktas. Taip pat pažymėtina, kad prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas aiškiai pabrėžia, jog „[Įstatymo Nr. 287/90] 3 straipsniu į nacionalinę teisę perkeltas SESV 102 straipsnis, todėl šių dviejų

⁹ Žr. 2011 m. birželio 14 d. Sprendimą *Pfleiderer* (C-360/09, EU:C:2011:389, 24 punktas) ir 2021 m. sausio 21 d. Sprendimą *Whiteland Import Export* (C-308/19, EU:C:2021:47, 46 punktas).

¹⁰ Žr. 2010 m. gruodžio 7 d. Sprendimą *VEBIC* (C-439/08, EU:C:2010:739, 56 punktas) ir 2011 m. birželio 14 d. Sprendimą *Pfleiderer* (C-360/09, EU:C:2011:389, 19 punktas).

¹¹ Šiuo klausimu žr. 2007 m. gruodžio 11 d. Sprendimą *ETI ir kt.* (C-280/06, EU:C:2007:775, 21–26 punktai) ir 2020 m. sausio 30 d. Sprendimą *Generics (UK) ir kt.* (C-307/18, EU:C:2020:52, 24 ir 26–29 punktai bei juose nurodyta jurisprudencija). Analogiškai dėl SESV 101 straipsnio žr. 2023 m. spalio 26 d. Sprendimą *EDP – Energias de Portugal ir kt.* (C-331/21, EU:C:2023:812, 39 ir 41–44 punktai).

nuostatų turinys iš esmės yra lygiavertis“. Šiomis aplinkybėmis, mano manymu, galima daryti išvadą, kad Įstatymo Nr. 287/90 I antraštinės dalies nuostatos, numatančios sprendimus, taikomus vien vidaus situacijoms, atitinka sprendimus, pateikiamus Sąjungos teisėje, be kita ko, pagal SESV 102 straipsnį.

79. Antra, kalbant būtent apie Įstatymo Nr. 287/90 I antraštinės dalies nuostatas, primintina, kad Teisingumo Teismas jau yra pateikęs analogišką vertinimą byloje, kurioje priimtas Sprendimas *ETI ir kt.*¹², ir pripažino turintis jurisdikciją nagrinėti prašymą priimti prejudicinį sprendimą, susijusį su EB 81 straipsniu (dabar – SESV 101 straipsnis), nors toje pagrindinėje byloje AGCM taikė vien nacionalinės teisės nuostatas, pagal kurias draudžiami karteliai. Priešingai, nei savo pastabose teigia C&T, nematau priežasčių, dėl kurių Reglamento Nr. 1/2003 įsigaliojimas galėtų kaip nors paveikti šį vertinimą, kuris grindžiamas tiesiogine ir besąlygiška nuoroda į Sąjungos teisę.

80. Trečia, tai, kad ši byla susijusi ne su Įstatymo Nr. 287/90 I antraštinėje dalyje įtvirtintų nacionalinės konkurencijos teisės materialinių nuostatų, o su Įstatymo Nr. 689/81 14 straipsnio procedūrinės nuostatos aiškinimu, mano manymu, neturi įtakos prašymo priimtinumui. Iš tikrųjų, kaip pažymi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, Įstatymo Nr. 689/81 14 straipsnis taikomas administracinėms baudoms, pagal Įstatymo Nr. 287/90 31 straipsnio 1 dalį skiriamoms už pastarojo įstatymo pažeidimą¹³. Kita vertus, vien aplinkybė, kad nacionalinės teisės nuostata sietina su valstybių narių procesine autonomija, nereiškia, kad jai netaikomi Sąjungos teisėje nustatyti reikalavimai: kadangi tokia nuostata reglamentuoja nacionalinės teisės nuostatų, kurios turi atitikti lygiavertes Sąjungos teisės nuostatas, taikymą, ji turi atitikti bent jau veiksmingumo ir lygiavertiškumo principus.

81. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, manau, kad byloje C-511/23 pateiktą prašymą priimti prejudicinį sprendimą reikia pripažinti priimtinu.

C. Dėl esmės

1. Konkurencijos ir vartotojų apsaugos srityje taikomomis nuostatomis siekiami tikslai

82. Atliekant šią analizę reikšmingos valstybės narės tenkančios pareigos kyla iš daugybės nuostatų, kurios bus nurodytos toliau, prieš nagrinėjant klausimą, ar aptariamomis nacionalinės teisės nuostatomis šios pareigos tinkamai įvykdomos. Būtent antrajame analizės etape reikės įvertinti, ar atitinkamos nacionalinės teisės nuostatos iš tikrųjų padeda siekti Sąjungos teisėje nustatytų tikslų.

a) Direktyvoje 2019/1 nustatytos pagrindinės garantijos ir jos taikymo byloje C-511/23 klausimas

83. Kalbant apie konkurencijos teisės sritį pažymėtinos pareigos, nurodytos Direktyvoje 2019/1, jos 1 straipsnio 1 dalyje, siejamoje su 1, 6 ir 8 konstatuojamosiomis dalimis, nustatytos tam tikros pagrindinės garantijos, nacionalinėms konkurencijos institucijoms taikant SESV 101 ir 102 straipsnius, kad jos būtų visapusiškai veiksmingos užtikrindamos veiksmingą šių nuostatų

¹² 2007 m. gruodžio 11 d. sprendimas (C-280/06, EU:C:2007:775).

¹³ Žr. šios išvados 39 punktą.

vykdymą, pirmiausia siekiant užtikrinti sąžiningas ir atviras konkurencingas rinkas, apsaugoti vartotojus ir įmones nuo antikonkurencinės veiklos, taip pat neleisti, kad būtų išvengta sankcijų už tokią veiklą¹⁴.

84. Direktyvoje 2019/1 nustatytos kelios svarbios pareigos, kaip antai pareigos užtikrinti, kad konkurencijos institucijų pradėtos vykdymo užtikrinimo procedūros būtų užbaigtos per protingą terminą, užtikrinti, kad įmonėms prieštaravimai būtų pareikšti prieš pagal Direktyvos 2019/1 10 straipsnį priimant sprendimą, kuriuo konstatuojamas pažeidimas ir nurodoma jį nutraukti, taip pat užtikrinti nacionalinių administracinių konkurencijos institucijų nepriklausomumą, pripažįstant jų teisę nustatyti savo prioritetus, kad būtų galima vykdyti užduotis, būtiną SESV 101 ir 102 straipsnių taikymui. Šios pareigos, mano manymu, šiuo atveju ypač svarbios vertinant nacionalinių teisės nuostatų atitikties Sąjungos konkurencijos teisei.

85. Siekiant atlikti tokį vertinimą logiška manyti, kad Direktyva 2019/1 taikoma byloje C-511/23. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip nemano, nes ši direktyva į Italijos teisę buvo perkelta tik 2021 m., taigi jau pradėjus tyrimą, ir priduria, kad šia direktyva buvo vien kodifikuotas „bendrasis teisės sistemos principas“.

86. Savo ruožtu nenorėčiau neigti Direktyvos 2019/1 reikšmės šiomis aplinkybėmis, nes pagal suformuotą jurisprudenciją per direktyvai perkelti nustatytą terminą valstybės narės, kurioms ji skirta, turi nepriimti nuostatų, kurios gali labai trukdyti pasiekti joje nurodytą rezultatą¹⁵. Tokia pareiga susilaikyti reiškia, be kita ko, kad valstybių narių teismai privalo kuo labiau susilaikyti nuo tokio nacionalinės teisės aiškinimo, kuris, pasibaigus direktyvos perkėlimo terminui, galėtų labai sutrukdyti įgyvendinti ja siekiamą tikslą¹⁶.

87. Kaip matyti iš Direktyvos 2019/1 36 straipsnio, ji įsigaliojo 2019 m. vasario 3 d., o pagal jos 34 straipsnio 1 dalį valstybės narės turi užtikrinti, kad jos būtų laikomasi ne vėliau kaip nuo 2021 m. vasario 4 d. Nagrinėjamu atveju iš bylos medžiagos matyti, viena vertus, kad AGCM sprendimas pradėti tyrimo procedūrą buvo priimtas 2020 m. rugpjūčio 4 d., t. y. Direktyvos 2019/1 perkėlimo laikotarpiu. Kita vertus, neginčijama, kad *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) jurisprudencijos kryptis, palanki aptariamų teisės nuostatų taikymui pagal Įstatymą Nr. 287/90 vykdomoms procedūroms, buvo suformuota dar iki tyrimo procedūros pradžios.

88. Šiomis aplinkybėmis manau, kad, siekdamas įvertinti, ar AGCM sprendimas pradėti tyrimo procedūrą buvo pavėluotas atsižvelgiant į naikinamąjį terminą, nurodytą Įstatymo Nr. 287/90 14 straipsnyje, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turės atsižvelgti ir į Direktyvos 2019/1 nuostatas. Vadinasi, jam reikės nurodyti, ar ir kiek šių nacionalinės teisės nuostatų taikymas gali labai trukdyti įgyvendinti šia direktyva siekiamus tikslus.

¹⁴ Pirmiausia žr. Direktyvos 2019/1 1 straipsnio 1 dalį bei 1, 6 ir 8 konstatuojamąsias dalis.

¹⁵ 1997 m. gruodžio 18 d. Sprendimas *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96, EU:C:1997:628, 45 punktas) ir 2022 m. gegužės 5 d. Sprendimas *BPC Lux 2 ir kt.* (C-83/20, EU:C:2022:346, 65 ir 66 punktai).

¹⁶ 2006 m. liepos 4 d. Sprendimas *Adeneler ir kt.* (C-212/04, EU:C:2006:443, 123 punktas) ir 2009 m. balandžio 23 d. Sprendimas *VTB-VAB ir Galatea* (C-261/07 ir C-299/07, EU:C:2009:244, 39 punktas).

b) Direktyvoje 2005/29 nustatyti reikalavimai

89. Pagal Direktyvos 2005/29 1 straipsnį jos tikslas – padėti tinkamai veikti vidaus rinkai ir pasiekti aukštą vartotojų apsaugos lygį suderinant valstybių narių įstatymus ir kitus teisės aktus dėl nesąžiningos komercinės veiklos, kenkiančios vartotojų ekonominiams interesams.

90. Nors Direktyva 2005/29 aiškiai ginami vartotojų interesai nuo nesąžiningos įmonių veiklos jų atžvilgiu, šia direktyva taip pat netiesiogiai apsaugomas teisėtas verslas nuo konkurentų, kurie nesilaiko joje nustatytų taisyklių, taip užtikrinant sąžiningą konkurenciją jos koordinuojamame veiklos sektoriuje, kaip matyti iš jos 8 konstatuojamosios dalies. Tai atskleidžia glaudų ryšį tarp vartotojų apsaugos teisės ir konkurencijos teisės, kurį jau minėjau.

91. Direktyvos 2005/29 11 straipsnio 1 dalies pirmoje pastraipoje nurodyta, jog tam, kad šios direktyvos nuostatų būtų laikomasi vartotojų interesais, valstybės narės turi užtikrinti pakankamus ir veiksmingus būdus kovoti su nesąžininga komercine veikla. Šio straipsnio 2 dalyje patikslinama, kad valstybės narės administracinėms institucijoms suteikia įgaliojimus, kurie tais atvejais, kai šios mano, kad tokios priemonės, atsižvelgiant į visus interesus, pirmiausia į viešąjį interesą, yra būtinos, jas įgalina nurodyti nutraukti nesąžiningą komercinę veiklą.

92. Be to, iš Direktyvos 2005/29 13 straipsnio matyti, kad valstybės narės numato sankcijas už nacionalinių nuostatų, priimtų taikant šią direktyvą, pažeidimus ir imasi visų būtinų priemonių jų vykdymui užtikrinti; šios sankcijos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasomos. Teisingumo Teismas yra nurodęs, kad Direktyva 2005/29 valstybėms narėms suteikia diskreciją pasirinkti pagal šios direktyvos 11 ir 13 straipsnius nacionalines priemones, skirtas kovai su nesąžininga komercine veikla, tačiau su sąlyga, kad jos bus tinkamos ir veiksmingos ir kad numatytos sankcijos bus veiksmingos, proporcingos ir atgrasomos¹⁷.

93. Nors prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas į savo prašymą dėl išaiškinimo aiškiai neįtraukė Direktyvos 2005/29 13 straipsnio, manau, kad atliekant analizę būtina atsižvelgti ir į šią nuostatą, nes šios bylos susijusios pirmiausia su AGCM kompetencija skirti sankcijas už pažeidimus. Iš tikrųjų *Trenitalia* ir *C&T* pareiškė ieškinių dalykas – joms skirtos baudos. Šiuo klausimu pažymėtina, kad sankcijos, įskaitant baudas, sudaro dalį priemonių, kurios dažnai naudojamos kovojant su Sąjungos teisės pažeidimais, kad ir kokia būtų atitinkama sritis¹⁸. Taigi, siekdamas pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui naudingą atsakymą, kuris leistų šiam priimti sprendimą nagrinėjamoje byloje, Teisingumo Teismas turi atkreipti jo dėmesį į šios nuostatos svarbą¹⁹.

2. Aspektai, susiję su nacionalinės teisės nuostatomis, galinčiomis pakenkti Sąjungos teisės veiksmingumui

94. Nurodžius Sąjungos teisėje nustatytas pareigas, toliau reikia išnagrinėti klausimą, ar ir – prireikus – kiek nacionalinės teisės nuostatos gali trukdyti siekti Sąjungos teisės aktų leidėjo nurodytų tikslų. Tuo tikslu būtina atlikti sisteminę analizę, suskaidant šias nuostatas į skirtingus elementus, kad būtų galima jas įvertinti atskirai ir kaip visumą.

¹⁷ Žr. 2018 m. rugsėjo 19 d. Sprendimą *Bankia* (C-109/17, EU:C:2018:735, 31 punktas) ir 2023 m. vasario 2 d. Sprendimą *Towarzystwo Ubezpieczeń Ż* (*Klaidinančios standartinės draudimo sutartys*) (C-208/21, EU:C:2023:64, 79 punktas).

¹⁸ Žr. mano išvadą, pateiktą byloje C-768/21, *Land Hessen (Duomenų apsaugos institucijos pareiga imtis veiksmų)* (C-768/21, EU:C:2024:291), dėl administracinių baudų, numatytų asmens duomenų apsaugos srityje ir konkurencijos teisės srityje, skyrimo.

¹⁹ 2022 m. kovo 10 d. Sprendimas *Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Visavertis sveikatos draudimas)*, (C-247/20, EU:C:2022:177, 48 punktas).

95. Atliekant šią analizę didžiausias dėmesys bus skiriamas keliems aspektams, susijusiems su tomis teisės nuostatomis, kurie, mano manymu, yra problemiški teisiniu požiūriu, t. y. termino, nustatyto stadijai iki tyrimo užbaigti, trumpai trukmei, momento, nuo kurio pradedamas skaičiuoti šis terminas, neapibrėžtumui, teisinėms pasekmėms, kurias lemia tai, kad per šį terminą nepradedama oficiali procedūra, taip pat *non bis in idem* principo taikymui. Atlikus analizę bus matyti, kad kiekvienas aspektas gali pakenkti Sąjungos teisės veiksmingumui. Vertinant juos kartu, darytina išvada, kad jie labai trukdo AGCM, kaip nacionalinei institucijai, atsakingai už vartotojų apsaugos ir konkurencijos srityse padarytų pažeidimų nustatymą ir sankcijų už juos skyrimą, vykdyti savo funkcijas.

96. Šiomis aplinkybėmis primintina, kad pagal Teisingumo Teismo suformuotą jurisprudenciją vykstant SESV 267 straipsnyje numatytam procesui, pagrįstam aiškiu nacionalinių teismų ir Teisingumo Teismo funkcijų atskyrimu, pastarasis neturi kompetencijos aiškinti nacionalinės teisės ir kad tik nacionalinis teismas turi nustatyti ir vertinti pagrindinės bylos faktines aplinkybes²⁰. Teisingumo Teismas yra kompetentingas pateikti nacionaliniam teismui visapusišką Sąjungos teisės išaiškinimą, kuris šiam teismui leistų įvertinti vidaus teisės normų atitiktį Sąjungos teisės aktams²¹.

a) Trumpa termino užbaigti stadiją iki tyrimo trukmė

97. Mano manymu, problemiščiausias aptariamų nacionalinės teisės nuostatų aspektas – tai 90 dienų terminas, nustatytas AGCM užbaigti stadiją iki tyrimo. Šis terminas yra problemiškas ne tik dėl trumpos trukmės, bet ir dėl griežto pobūdžio, nes taikomas visais atvejais, neatsižvelgiant į bylos sudėtingumą ar AGCM darbo krūvį.

98. Šiuo klausimu pirmiausia pažymėtina, kad nė viename iš pirmesniuose punktuose minėtų antrinės teisės aktų toks terminas nenurodytas. Be to, primintina, kad decentralizuotoje Sąjungos konkurencijos teisės taisyklių vykdymo sistemoje, pagal kurią nacionalinės konkurencijos institucijos šias taisykles taiko tiesiogiai, sankcijų, kurias skiria šios institucijos, senaties terminą reglamentuojančias normas nustato valstybės narės, laikydamosi lygiavertiškumo ir veiksmingumo principų. Tai reiškia, kad iš Reglamento Nr. 1/2003 25 ir 26 straipsnių, kuriuose nurodyti senaties terminai Komisijos kompetencijai skirti ir vykdyti sankcijas vienkartinį ar periodinių baudų forma, nekyla joks teisinis reikalavimas valstybėms narėms. Iš tikrųjų Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad šie terminai iš esmės nėra privalomi nacionalinėms konkurencijos institucijoms, jos turi laikytis nacionalinių senaties taisyklių²².

99. Be to, Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad, nesant privalomų Sąjungos teisės nuostatų, valstybės narės, laikydamosi Sąjungos teisės, pirmiausia lygiavertiškumo ir veiksmingumo principų, turi nustatyti ir taikyti procedūrines kompetentingų nacionalinių institucijų sankcijų skyrimo taisykles²³. Iš jurisprudencijos taip pat matyti, kad tokios taisyklės turi būti nustatytos ir taikomos laikantis Sąjungos teisės, pagal kurią reikalaujama nustatyti protingus terminus, apsaugančius ir suinteresuotąjį asmenį, ir atitinkamą instituciją²⁴.

²⁰ 2022 m. balandžio 28 d. Sprendimas *SeGEC ir kt.* (C-277/21, EU:C:2022:318, 21 punktas).

²¹ 2020 m. rugsėjo 30 d. Sprendimas *CPAS de Seraing* (C-402/19, EU:C:2020:759, 24 punktas).

²² 2021 m. sausio 21 d. Sprendimas *Whiteland Import Export* (C-308/19, EU:C:2021:47, 37 punktas).

²³ 2021 m. sausio 21 d. Sprendimas *Whiteland Import Export* (C-308/19, EU:C:2021:47, 45 punktas).

²⁴ 2021 m. sausio 21 d. Sprendimas *Whiteland Import Export* (C-308/19, EU:C:2021:47, 48 punktas).

100. Kalbant būtent apie procedūrinių terminų, taikytinų nacionalinių konkurencijos institucijų veiksmams, nustatymą, primintina, kad, valstybei narei įgyvendinant Sąjungos konkurencijos teisę, reikalavimai, kylantys iš gero administravimo principo, kaip bendrojo Sąjungos teisės principo, be kita ko, kiekvieno asmens teisė į tai, kad jo bylos būtų nagrinėjamos nešališkai ir per protingą laikotarpį, taikomi kompetentingos nacionalinės institucijos vykdomoje procedūroje²⁵. Toks reikalavimas kyla ir iš Direktyvos 2019/1 3 straipsnio 3 dalyje įtvirtintos nuostatos, kurioje nurodytos kai kurios iš pirmiau minėtų pagrindinių garantijų²⁶.

101. Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad nacionalinės taisyklės, kuriomis nustatomi senaties terminai, turi būti parengtos taip, kad būtų užtikrinta pusiausvyra tarp, pirma, tikslų garantuoti teisinį saugumą ir užtikrinti bylų išnagrinėjimą per protingą terminą, kaip Sąjungos teisės bendrųjų principų, ir, antra, SESV 101 ir 102 straipsnių realaus ir veiksmingo įgyvendinimo, kad būtų laikomasi viešojo intereso, kuriuo siekiama užtikrinti, kad vidaus rinkos veikimas nebūtų iškreiptas konkurenciją ribojančiais susitarimais ar veiksmais²⁷. Kaip nurodė Teisingumo Teismas, siekiant nustatyti, ar nacionalinė senaties terminų skaičiavimo tvarka užtikrina tokią pusiausvyrą, reikia atsižvelgti į visus šios senaties terminų skaičiavimo tvarkos elementus, tarp kurių, be kita ko, gali būti data, kurią senaties terminas prasideda, šio termino trukmė ir jo sustabdymo ar nutraukimo taisyklės²⁸. Atrodo, kad šie jurisprudencijoje nustatyti principai *mutatis mutandis* taikytini šioje byloje.

102. Kalbant apie aptariamose nacionalinės teisės nuostatose nurodyto termino trumpą trukmę, Teisingumo Teismas yra pabrėžęs, kad ji turi būti vertinama atsižvelgiant į konkurencijos teisei priskiriamų bylų ypatumus, pirmiausia į aplinkybę, kad nagrinėjant tokias bylas iš esmės reikia atlikti sudėtingą faktinę ir ekonominę analizę²⁹. Iš tikrųjų, kaip savo rašytinėse pastabose paaikškina Komisija, prieš priimdama sprendimą pradėti procedūrą, kuris lemia rungimosi principu pagrįstus intensyvius tyrimus atitinkamose įmonėse ir didelių išteklių naudojimą, konkurencijos institucija turi atlikti sudėtingą faktinio ir ekonominio pobūdžio analizę.

103. Stadijoje iki oficialios procedūros pradžios konkurencijos institucija daugeliu atvejų taip pat turi parengti įvairius pirminius tyrimo dokumentus. Konkrečiau kalbant, atliekant tyrimus konkurencijos srityje dažnai reikia atlikti patikrinimus atitinkamų įmonių patalpose, paprastai jie atliekami prieš pradedant procedūrą arba jai vykstant, kad šios įmonės negalėtų sunaikinti ar nuslėpti joms nepalankių įrodymų. Tam, kad šie patikrinimai būtų veiksmingi, jiems reikia kruopščiai pasiruošti, o tai reiškia, kad reikia rasti įkalčių, pakankamų šiems patikrinimams pagrįsti, ir kuo tiksliau nustatyti, kokių įrodymų ieškoti. Atliekant šiuos patikrinimus paprastai būtinas teisėsaugos institucijų įsikišimas, jie dažnai vykdomi vienu metu keliose įmonės patalpose ir kartais juos reikia derinti su kitų valstybių narių konkurencijos institucijomis ar Komisijos konkurencijos tarnybomis arba ir su vienomis, ir su kitomis, o tai akivaizdžiai turi įtakos reikiamai pasirengimo trukmei.

²⁵ 2002 m. spalio 15 d. Sprendimas *Limburgse Vinyl Maatschappij ir kt. / Komisija* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ir C-254/99 P, EU:C:2002:582, 181, 184, 199 ir 230 punktai), 2006 m. rugsėjo 21 d. Sprendimas *Technische Unie / Komisija* (C-113/04 P, EU:C:2006:593, 40 punktas), 2012 m. gruodžio 19 d. Sprendimas *Heineken Nederland ir Heineken / Komisija* (C-452/11 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2012:829, 97 punktas) ir 2024 m. sausio 30 d. Sprendimas *Agentsia „Patna infrastruktūra“ (Kelių infrastruktūros finansavimas iš Europos lėšų)* (C-471/22, EU:C:2024:99, 41 punktas).

²⁶ Žr. šios išvados 83 ir paskesnius punktus.

²⁷ 2021 m. sausio 21 d. Sprendimas *Whiteland Import Export* (C-308/19, EU:C:2021:47, 49 punktas).

²⁸ 2021 m. sausio 21 d. Sprendimas *Whiteland Import Export* (C-308/19, EU:C:2021:47, 50 punktas).

²⁹ 2021 m. sausio 21 d. Sprendimas *Whiteland Import Export* (C-308/19, EU:C:2021:47, 51 punktas).

104. Iš suformuotos jurisprudencijos matyti, kad procedūros termino pagrįstumą reikia vertinti pagal konkrečios bylos aplinkybes, kaip antai bylos sudėtingumą ir šalių elgesį³⁰. Aptariamose nacionalinės teisės nuostatose nustatytu terminu ne tik neatsižvelgiama į su konkurencija susijusių bylų sudėtingumą, bet ir, atrodo, jis grindžiamas prielaida, pagal kurią visiškai nepaisoma to, kad nacionalinės konkurencijos institucijos dažnai reikalauja atitinkamų įmonių bendradarbiavimo, pavyzdžiui, kai prašoma suteikti informacijos. Jeigu įmonė nelinkusi bendradarbiauti, tam tikromis aplinkybėmis ta procedūra užvilkinama³¹ arba šis terminas praleidžiamas ir nacionalinė konkurencijos institucija negali būti laikoma už tai atsakinga. Vis dėlto pagal šias nacionalinės teisės nuostatas teisinės pasekmės bus tokios pačios, neatsižvelgiant į tai, ar vėluojama būtų dėl įmonės, ar dėl AGCM kaltės.

105. Be to, reikia atsižvelgti į tai, kad prieš pradėdamos oficialią procedūrą nacionalinės konkurencijos institucijos paprastai derina veiksmus tarpusavyje ir su Komisija, siekdamos užtikrinti optimalų bylų paskirstymą skirtingoms institucijoms tinkle, kuriam taikomas Reglamentas Nr. 1/2003 (Europos konkurencijos tinklas). Šis derinimas ypač reikalingas, kai skundai ar prašymai atleisti nuo baudos pateikiami kelioms nacionalinėms konkurencijos institucijoms. Be to, kai kuriais atvejais, prieš pradėdama oficialią procedūrą, nacionalinė konkurencijos institucija gali nuspręsti, kad reikia sulaukti kitos institucijos sprendimo, pirmiausia siekdama įvertinti galimą *non bis in idem* principo taikymą, taip pat nacionalinio arba Sąjungos teismo sprendimo.

106. Atsižvelgiant į šios parengiamosios veiklos mastą, man, kaip ir Komisijai, atrodo, kad daugeliu atvejų AGCM yra labai sunku ar net neįmanoma įvykdyti savo funkcijas tik per 90 dienų. Galimybę imtis reikiamų priemonių per nacionalinės teisės nuostatose nustatytą terminą apsunkina ir tai, kad pagal jas neleidžiama sustabdyti termino ar jį pratęsti.

107. Nustačius vienodą terminą AGCM privalo nagrinėti visus pažeidimus, apie kuriuos jai pranešama, jų nediferencijuodama. Dėl to jos darbas tampa vien mechaniškas, nes įvairūs nagrinėtini pažeidimai turi būti nagrinėjami chronologine tvarka, kuria yra užregistruoti, o ne atsižvelgiant į jų sudėtingumą ar sunkumą. Tai, kad privaloma laikytis termino, trukdo AGCM laisvai organizuoti savo darbą, kaip to reikalaujama pagal Direktyvos 2019/1 4 straipsnio 5 dalį, t. y. leisti jai nustatyti savo prioritetus, siekiant atlikti užduotis, būtiną SESV 101 ir 102 straipsniams taikyti. Vadinasi, tai, kad institucija neturi pakankamai laiko nagrinėti sudėtingiausius ir galbūt mažiau akivaizdžius pažeidimus, net jeigu juos reikia ištirti nuodugniai, gali pakenkti jos nepriklausomumui.

108. Pareiga išnagrinėti pažeidimus per nepagrįstai trumpą laiką gali lemti tai, kad AGCM pasieks savo pajėgumo ribas. Šiuo klausimu primintina, kad pagal Direktyvos 2019/1 5 straipsnio 1 dalį valstybės narės bent užtikrina, kad nacionalinės konkurencijos institucijos turėtų pakankamą skaičių kvalifikuotų darbuotojų ir pakankamai finansinių, techninių ir technologinių išteklių, kurie yra būtini, kad jos galėtų veiksmingai atlikti savo pareigas ir veiksmingai vykdyti savo įgaliojimus, susijusius su SESV 101 ir 102 straipsnių taikymu. Taigi pernelyg didelis AGCM išteklių naudojimas nesuteikiant reikiamo pastiprinimo, kad būtų užtikrinta nuolatinė tinkama jos veikla, gali būti laikomas minėtos nuostatos pažeidimu.

³⁰ 2013 m. birželio 13 d. Sprendimas *HGA ir kt. / Komisija* (C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 82 punktas).

³¹ 2017 m. sausio 12 d. Sprendimas *Timab Industries ir CFPR / Komisija* (C-411/15 P, EU:C:2017:11, 169 punktas).

109. Galiausiai 90 dienų terminas, nustatytas aptariamose nacionalinės teisės nuostatose, galėtų paskatinti AGCM pirmiausia tirti pačius paprasčiausius atvejus, atidedant pačius sudėtingiausius, dėl kurių veikiausiai nebūtų galima laikytis termino dėl jo nepakankamos trukmės, todėl tam tikri antikonkurenciniai veiksmai, įskaitant, be abejo, labai kenkiančius konkurentų ekonominiams interesams, galėtų būti niekada nenustatyti, taigi už juos nebūtų nubausta.

110. Dauguma išdėstytų argumentų, mano manymu, gali būti perkelti į gretimą vartotojų apsaugos sritį. Nors Direktyvoje 2005/29 nenustatytas joks terminas dėl procedūrų, kuriomis siekiama nustatyti nesąžiningą komercinę veiklą, šios direktyvos 11 ir 13 straipsniai turi būti aiškinami atsižvelgiant į jos tikslą užtikrinti aukštą vartotojų apsaugos lygį, derinant valstybių narių teisės aktų nuostatas, susijusias su nesąžininga komercine veikla, kuria kenkiama vartotojų ekonominiams interesams³².

111. Taigi pagal kiekvienos valstybės narės vidaus teisės sistemą turi būti nustatytos procedūrinės taisyklės, kuriomis siekiama užtikrinti tinkamą ir veiksmingą kovą su nesąžininga komercine veikla priemonių buvimą ir už tokią veiklą skirti veiksmingas, proporcingas ir atgrasomas sankcijas, kaip numatyta Direktyvos 2005/29 11 ir 13 straipsniuose. Vis dėlto šios procedūrinės taisyklės neturi būti mažiau palankios nei taikomos panašioms situacijoms pagal vidaus teisę ir dėl jų naudotis Sąjungos teisės suteikiamomis teisėmis neturi tapti praktiškai neįmanoma arba pernelyg sudėtinga.

112. Kalbant apie veiksmingumo principą, kurio laikymasis yra šios analizės dalykas, iš suformuotos jurisprudencijos matyti, kad kiekvienas atvejis, kai kyla klausimas, ar dėl nacionalinės procesinės nuostatos yra neįmanoma arba pernelyg sudėtinga taikyti Sąjungos teisę, turi būti vertinamas atsižvelgiant į šios nuostatos vietą visame įvairiose nacionalinėse institucijose vykstančiame procese, pačią proceso eigą ir jo ypatumus³³. Šiomis aplinkybėmis prireikus reikia atsižvelgti į pagrindinius nacionalinės teismų sistemos principus, kaip antai: teisės į gynybą apsaugą, teisinio saugumo principą ir tinkamą proceso eigą³⁴.

113. Nors pagal Sąjungos teisę iš esmės nedraudžiama nustatyti procedūrinių terminų paisant teisinio saugumo³⁵, šie terminai neturi trukdyti įgyvendinti tikslų, kuriuos norima pasiekti Direktyva 2005/29³⁶. Taigi reikia išnagrinėti klausimą, ar, susiklosčius tokiai situacijai, kaip nagrinėjama pagrindinėje byloje, dėl aptariamose nacionalinės teisės nuostatose nustatyto 90 dienų termino gali tapti pernelyg sudėtinga ar praktiškai neįmanoma taikyti tinkamas ir veiksmingas kovos su nesąžininga komercine veikla priemonės ir už ją skirti veiksmingas, proporcingas ir atgrasomas sankcijas, kaip numatyta atitinkamai Direktyvos 2005/29 11 ir 13 straipsniuose.

114. Šiuo klausimu pabrėžtina, kad AGCM, kaip institucija, kuriai Italijos Respublika pavedė taikyti Direktyvą 2005/29, turi turėti pakankamai laiko informacijai, nurodytai atskirų vartotojų pranešimuose, pagrįsti arba atitinkamai konkrečiais atvejais savo iniciatyva gautai informacijai patikrinti. Imperatyvus 90 dienų stadijos iki tyrimo trukmės terminas gali būti laikomas protingu, kai nagrinėjami palyginti paprasti atvejai, bet atrodo per trumpas kitais atvejais, kurie, pavyzdžiui, yra sudėtingesni faktiniu ar teisiniu požiūriu. Tai reiškia, jog esama didelio pavojaus, kad AGCM

³² 2018 m. rugsėjo 19 d. Sprendimas *Bankia* (C-109/17, EU:C:2018:735, 29 punktas).

³³ 2022 m. rugsėjo 22 d. Sprendimas *Servicios prescriptor y medios de pagos EFC* (C-215/21, EU:C:2022:723, 35 punktas).

³⁴ 2015 m. spalio 1 d. Sprendimas *ERSTE Bank Hungary* (C-32/14, EU:C:2015:637, 51 punktas).

³⁵ 2010 m. liepos 8 d. Sprendimas *Bulicke* (C-246/09, EU:C:2010:418, 36 punktas).

³⁶ 2015 m. spalio 29 d. Sprendimas *BBVA* (C-8/14, EU:C:2015:731, 40 punktas).

neturės laiko ir priemonių, būtinų kovojant su nesąžininga komercine veikla ir už ją baudžiant pagal šią direktyvą. Vadinasi, AGCM atsidurtų tokioje pat kritiškoje padėtyje, kovodama su antikonkurencine veikla, kaip aprašyta pirmesniuose punktuose.

115. Be to, 90 dienų terminas gali turėti įtakos AGCM bendradarbiavimui su atitinkamomis kitų valstybių narių institucijomis ir Komisija pagal Reglamentą 2017/2394, kuris pagal jo 2 straipsnio 1 dalį taikomas „plačiai paplitusiems pažeidimams ir Sąjungos mastu plačiai paplitusiems pažeidimams, net jei šie pažeidimai buvo nutraukti dar nepradėjus vykdymo užtikrinimo veiksmų ar jų neužbaigus“. Šio reglamento IV skyrius reglamentuoja koordinuotas tyrimo ir vykdymo užtikrinimo sistemas, susijusias su Sąjungos mastu plačiai paplitusiais pažeidimais. Konkrečiai kalbant, šio reglamento 17 ir 19 straipsniai reglamentuoja atitinkamai koordinuotų veiksmų pradėjimą ir tyrimo priemones, kurios gali būti taikomos vykdant tokius veiksmus. Pagal šias nuostatas valstybės narės institucija gali būti paraginta imtis veiksmų gavusi kitos valstybės narės institucijos arba Komisijos pranešimą.

116. Aptariamose nacionalinės teisės nuostatose nustatytas terminas gali būti nelaikomas protingu, kad institucijos galėtų veiksmingai bendradarbiauti, dėl tokių pačių priežasčių, kaip nurodytos pirmiau kalbant apie konkurencijos teisės kontekstą. Pirmiausia neatmestina, kad dėl didelio darbo krūvio ir pernelyg trumpo termino AGCM gali būti priversta visiškai arba iš dalies nebendradarbiauti. Vadinasi, naikinamojo poveikio, kurį lemia 90 dienų termino nesilaikymas, pasekmės gali turėti įtakos vartotojų apsaugos normų taikymui už valstybės narės, kurioje padaryta pažeidimų, ribų ir pasiekti Sąjungos lygmenį.

117. Šis terminas, mano manymu, yra per trumpas juo labiau dėl to, kad Italijos teisės sistemoje jau nustatytas penkerių metų senaties terminas, kuriuo pakankamai atsižvelgiama į siekį užtikrinti teisinį saugumą. Praėjus šiam penkerių metų senaties terminui, atitinkamos įmonės iš esmės neturėtų tikėtis, kad AGCM imsis veiksmų dėl konkretaus pažeidimo. Dėl šios priežasties 90 dienų terminas nereikalingas, tačiau prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas turi tai patikrinti. Kadangi minėtas penkerių metų senaties terminas yra pagrįstai ilgas, mano nuomone, jis nekelia jokių abejonių dėl veiksmingumo principo laikymosi. Siekiant palyginti pažymėtina, kad Reglamento Nr. 1/2003 25 ir 26 straipsniuose nurodyti senaties terminai nuo trejų iki penkerių metų, o tai reiškia, kad Italijos teisės sistemoje nustatytas terminas atitinka maksimalią ribą, taikomą Komisijos atliekamoms procedūroms.

118. Galiausiai reikia išnagrinėti C&T pateiktą argumentą, kad aptariamasis terminas yra pateisinamas atitinkamų įmonių teisėtų lūkesčių apsauga. Šis argumentas grindžiamas prielaida, kad AGCM neveikimas vykdant sankcijų skyrimo įgaliojimus lemia teisėtus įmonės, dėl kurios atliekamas tyrimas, lūkesčius. C&T nuomone, protingo termino pradėti su konkurencija susijusią procedūrą nesilaikymas reiškia, kad pažeidžiami ne tik administracinių veiksmų tinkamumo ir veiksmingumo principai, bet ir savo veiklą rinkoje vykdančio subjekto interesas greitai gauti prieštaravimo pareiškimą tam, kad jis galėtų veiksmingai gintis praėjus trumpam laikui nuo tada, kai buvo padaryti skundžiami veiksmai, ir prireikus pats pakeisti elgesį.

119. Atrodo, kad minėtas argumentas grindžiamas klaidingu nacionalinės institucijos, atsakingos už pažeidimų vartotojų apsaugos ir konkurencijos teisės srityse nustatymą bei sankcijų skyrimą, vaidmens supratimu; iš tikrųjų šios institucijos neveikimas nelemia pripažinimo, kad tam tikra komercinė veikla atitinka vidaus rinkos taisykles. Kitaip tariant, jeigu ši institucija nesiima veiksmų, tai nereiškia, jog ji pritaria tokiai veiklai, t. y. dėl to aptariama komercinė veikla nelaikoma teisėta. Taigi nėra jokios komercinės veiklos teisėtumo prezumpcijos, kuria įmonė šiomis aplinkybėmis galėtų remtis. Antraip priežiūros sistema taptų absurdiška, nes įmonė galėtų

remtis institucijos neveikimu, nors atitinkama komercinė veikla akivaizdžiai prieštarautų Sąjungos teisei. Būtų rimtai pažeistas veiksmingas vartotojų apsaugos ir konkurencijos teisės normų taikymas. Dėl šių priežasčių manau, kad aptariamą argumentą reikia atmesti.

b) Momento, nuo kurio pradedamas skaičiuoti terminas, neapibrėžtumas

120. Kitas aspektas, keliantis abejonių dėl pagrįsto termino, kaip bendro Sąjungos teisės principo, taikomo administracinei procedūrai, laikymosi, yra aptariamo termino pradžios neapibrėžtumas. Kaip minėta, šis aspektas, Teisingumo Teismo teigimu, reiškia vieną iš kriterijų, į kuriuos reikia atsižvelgti vertinant procedūrinio termino trumpą trukmę³⁷. Kaip matyti iš nutarčių dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą, pagal aptariamą nacionalinės teisės nuostatą reikalaujama, kad AGCM pradėtų tyrimo procedūrą dėl piktnaudžiavimo dominuojančia padėtimi ar nesąžiningos komercinės veiklos nustatymo per 90 dienų terminą, „pradedamą skaičiuoti nuo to momento, kai institucija sužino apie esminius pažeidimo elementus, kurie gali būti nurodyti pirmajame pranešime apie pažeidimą“.

121. Iš to, kaip momentas, nuo kurio pradedamas skaičiuoti terminas, aprašomas prejudiciniuose klausimuose, matyti, kad lemiamo veiksnio atsiradimas gali skirtis priklausomai nuo konkretaus atvejo aplinkybių. Tai priklauso nuo to, ar skunde yra visa informacija, kurios AGCM reikia pažeidimui nustatyti. Šis atvejis tikriausiai turėtų būti paprasčiausias siekiant tiksliai nustatyti termino eigos pradžią. Vis dėlto, kaip paaiškina prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, praktiškai taip būna ne visada. Iš tikrųjų iš bylos medžiagos matyti, kad pagrindinės bylos šalių nuomonės dėl tikslios termino eigos pradžios atitinkamose bylose skiriasi. Tai pirmiausia lemia teisinių reikalavimų, kurių reikia laikytis, aiškumo stoka. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pats pripažįsta, kad termino eigos pradžia negali būti vienareikšmiškai nustatyta *ex ante*.

122. Aprašydamas aptariamo termino eigos pradžios sąlygas, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas vartoja kelias panašias formuluotes. Taigi šis terminas pradedamas skaičiuoti nuo to momento, kai AGCM „sužino apie esminius pažeidimo elementus“. Siekdamas nustatyti šio termino eigos pradžią, Italijos administracinis teismas turi *ex post* nustatyti, nuo kada informacija, kurią sužino ši institucija, buvo „pakankama, kad būtų galima parengti prieštaravimo pareiškimą“, ar tokį pareiškimą „pagrįstai buvo galima pateikti“ ir kada „užbaigtas faktinių aplinkybių, reikalingų prieštaravimo pareiškimui pateikti, rinkimas“. Šis momentas gali (bet nebūtinai turi) sutapti su pirmojo pranešimo apie pažeidimą, kurį gauna AGCM, momentu.

123. Taip plačiai aiškinant termino eigos pradžią tampa atsitiktinė – tai patvirtinta šiose bylose pateiktose rašytinėse pastabose. Šiuo klausimu primintina, kad pagal suformuotą jurisprudenciją valstybės narės, priimdamos priemones, kuriomis jos įgyvendina Sąjungos teisę, pagal teisinio saugumo principą, kuriuo siekiama garantuoti situacijų ir teisinių santykių, kuriems taikoma Sąjungos teisė, nuspėjamumą, privalo užtikrinti, kad teisės normos būtų aiškios ir tikslios³⁸.

124. Vis dėlto manau, kad tokios nacionalinės teisės nuostatos, kaip aptariamoms, neatitinka teisinio saugumo reikalavimų, pirmiausia atsižvelgiant į visų šalių interesus, t. y. į tai, ar AGCM priimti sprendimai atitinka įstatymą, arba į tai, ar buvo pažeistos atitinkamų įmonių teisės.

³⁷ Žr. šios išvados 101 punktą.

³⁸ 2021 m. balandžio 15 d. Sprendimas *Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) ir kt.* (C-798/18 ir C-799/18, EU:C:2021:280, 41 punktas).

Atsakymas į šį klausimą turėtų būti aiškus, ir objektyviai vertinant atrodo nepriimtina reikalauti, kad jį paaiškintų teisminė institucija, juo labiau dėl to, kad termino apskaičiavimas – tai esminis klausimas institucijai ir piliečiui bendraujant vykstant administracinei procedūrai.

125. Kadangi pirmiau minėti kriterijai neleidžia pakankamai tiksliai nustatyti termino eigos pradžios, kyla pavojus, kad AGCM priims sprendimus, kurie gali būti laikomi neteisėtais, taigi gali būti skundžiami nacionaliniuose teismuose, o tai sumažina jos, kaip nacionalinės institucijos, atsakingos už vidaus rinkos taisyklių laikymąsi jos kompetencijai priklausančioje srityje, veiksmingumą.

c) Rimtos pasekmės, kurias lemia tai, kad per nustatytą terminą nepradedama oficiali procedūra

126. Šių nacionalinės teisės nuostatų poveikį padidina tai, kad nesilaikant termino kyla rimtos teisinės pasekmės, t. y. AGCM netenka suteiktų įgaliojimų konstatuoti, drausti pažeidimus ir skirti už juos sankcijas. Kaip pažymi prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, pavėluotai pradėjus tyrimo procedūrą AGCM priimta galutinė priemonė tampa „negaliojanti“. Taigi, kai nacionalinis teismas turi nuspręsti dėl tokiomis aplinkybėmis priimtos priemonės teisėtumo, jo sprendimas susijęs ir su bauda, ir su galimomis kitomis nuostatomis (pavyzdžiui, nurodymais nutraukti veiksmus arba įpareigojimais nuo jų susilaikyti), „taip sužlugdant AGCM veiksmų rezultatus“. Kitaip tariant, aptariamo termino nesilaikymas automatiškai lemia viso AGCM sprendimo panaikinimą.

127. Taigi šiame analizės etape pažymėtina, kad pagal Italijos teisės sistemą itin griežtai baudžiama už procedūrinės taisyklės pažeidimą, todėl kyla klausimas dėl tokio požiūrio teisinio pagrįstumo. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo nuomone, aptariamoms nacionalinės teisės nuostatos „įtvirtin[a] <...> nenuginčijamą verslininko teisės į gynybą pažeidimo prezumpciją, susijusią su naikinamojo termino pasibaigimu“. Kadangi šiomis nacionalinės teisės nuostatomis įgyvendinama Sąjungos teisė, joms turi būti taikoma griežta kontrolė. Pirmiausia reikia patikrinti, ar jos atitinka Sąjungos teisės reikalavimus. Konkrečiau kalbant, reikia nustatyti, ar pagal šias nacionalinės teisės nuostatas tinkamai atsižvelgiama į teisę į gynybą.

128. Iš jurisprudencijos matyti, kad naudodamasi procesine autonomija valstybė narė turi ne tik užtikrinti visišką Sąjungos teisės veiksmingumą, bet ir paisyti pagrindinių teisių, be kita ko, įmonių, dėl kurių pradėta pažeidimo procedūra, teisės į gynybą³⁹. Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, kad pernelyg ilga pirmosios administracinės procedūros stadijos trukmė gali turėti įtakos suinteresuotųjų įmonių teisės į gynybą įgyvendinimui ateityje, be kita ko, sumažindama antroje procedūros stadijoje įgyvendinamos teisės į gynybą veiksmingumą⁴⁰. Šiuo klausimu gali būti verta priminti, kad pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją konkurencijos srityje preliminarus tyrimo stadija prasideda tada, kai kompetentinga institucija imasi priemonių, kurių dalis yra priekaištų padarius pažeidimą pateikimas ir kurios turi reikšmingų pasekmių atitinkamų įmonių padėčiai⁴¹.

³⁹ 2010 m. gruodžio 7 d. Sprendimas *VEBIC* (C-439/08, EU:C:2010:739, 63 punktas).

⁴⁰ 2006 m. rugsėjo 21 d. Sprendimas *Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied / Komisija* (C-105/04 P, EU:C:2006:592, 49 punktas).

⁴¹ 2002 m. spalio 15 d. Sprendimas *Limburgse Vinyl Maatschappij ir kt. / Komisija* (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ir C-254/99 P, EU:C:2002:582, 182 punktas).

129. Kalbant apie antrinę teisę atkreiptinas dėmesys į Direktyvos 2019/1 3 straipsnio 2 dalį, kurioje aiškiai nustatyta pareiga užtikrinti, kad vykstant procedūroms dėl SESV 102 straipsnio pažeidimų nacionalinės konkurencijos institucijos paisytų įmonių teisės į gynybą, įskaitant teisę būti išklausytam. Be to, pagal Direktyvos 2019/1 3 straipsnio 3 dalį reikalaujama, kad šios nacionalinės institucijos, prieš priimdamos sprendimą, kuriuo konstatuojamas pažeidimas, ir nurodydamos jį nutraukti, parengtų prieštaravimo pareiškimą.

130. Nagrinėjamu atveju man, kaip ir Komisijai, sunku suprasti, kaip aptariamomis nacionalinės teisės normomis būtų galima apsaugoti teisę į gynybą. Šiuo klausimu, pirma, atkreiptinas dėmesys į tai, kad įmonės, kurioms priekaištaujama dėl antikonkurencinės ar nesąžiningos komercinės veiklos, nemano, kad jų teisė į gynybą buvo pažeista praleidus 90 dienų terminą, nes bet kuriuo atveju AGCM negali skirti jokių sankcijų neužbaigusi tyrimo stadijos, per kurią atitinkamos įmonės naudojasi reikiamomis garantijomis ir gali įgyvendinti savo teisę į gynybą. Iš tikrųjų pagal taikomas nacionalinės teisės nuostatas šios įmonės gali susipažinti su bylos medžiaga ir pateikti rašytines pastabas bei dokumentus⁴².

131. Antra, pažymėtina, kad siekiant apsaugoti teisę į gynybą neatrodo būtina reikalauti, kad įmonė visais atvejais naudotųsi savo teisėmis stadijoje iki tyrimo. Teisingumo Teismas jau yra nusprendęs, jog, nors svarbu vengti, kad per preliminarą pažeidimo nagrinėjimo procedūrą, kurią vykdo Komisija, stadiją būtų negrįžtamai pažeista įmonės teisė į gynybą, vis dėlto nebūtina visais atvejais pranešti šiai įmonei apie pačią Sąjungos konkurencijos teise grindžiamą tyrimo ar persekiojimo priemonių galimybę⁴³. Vadinas, iš esmės pakanka užtikrinti naudojimąsi šia teise prieš AGCM priimant sprendimą, kaip numatyta minėtose nacionalinės teisės nuostatose.

132. Šie argumentai, mano manymu, yra juo reikšmingesni dėl to, kad pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją tai, kad Komisija, taikydama konkurencijos taisykles, praleidžia protingą terminą, gali būti pagrindas panaikinti sprendimus, kuriais konstatuojami pažeidimai, tik tuo atveju, jei buvo nustatyta, kad dėl protingo termino principo pažeidimo buvo paveikta atitinkamų įmonių teisė į gynybą. Priešingu atveju Komisijos pareigos priimti sprendimą per protingą terminą neįvykdymas neturi įtakos pažeidimo nagrinėjimo procedūros galiojimui⁴⁴. Ši jurisprudencija, mano manymu, rodo, kad protingo termino laikymasis nėra savitiksliis, jis yra teisės į gynybą pasekmė. Taigi protingo termino praleidimas gali lemti administracinio sprendimo neteisėtumą tik tuo atveju, jei dėl to konkrečiu atveju buvo pažeista teisė į gynybą. Teisingumo Teismas ne kartą pabrėžė, kad pareiga tai įrodyti tenka įmonei, tvirtinančiai, jog buvo pažeistos jos teisės, ir kad turi būti pateikti konkretūs įrodymai, o ne paprasti bendro pobūdžio teiginiai⁴⁵. Mano nuomone, minėtą jurisprudenciją pagal analogiją reikia taikyti nacionalinių konkurencijos institucijų vykdomoms procedūroms, kai šios institucijos veikia pagal SESV 102 straipsnį.

133. Kaip paaiškinta pirmesniuose punktuose, toks teisės į gynybą pažeidimas nagrinėjamu atveju visai nėra akivaizdus. Taigi, kadangi ginčijamo termino praleidimas reiškia nenuginčijamą atitinkamų įmonių teisės į gynybą pažeidimo prezumpciją, remdamasis prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikuso teismo vartojama formuluote, manau, jog aptariamomis teisės nuostatomis nenustatoma tinkama pusiausvyra tarp veiksmingo SESV 102 straipsnio taikymo ir

⁴² Nutarime dėl tyrimo procedūrų vartotojų apsaugos srityje ir Nutarime dėl AGCM kompetencijai priskirtų tyrimo procedūrų apibrėžiamos tyrimo stadijoje numatytos procedūrinės garantijos (žr. šios išvados 33 ir 41 punktus).

⁴³ 2011 m. rugsėjo 29 d. Sprendimas *Aquitaine / Komisija* (C-521/09 P, EU:C:2011:620, 117 ir 120 punktai).

⁴⁴ 2021 m. sausio 28 d. Sprendimas *Qualcomm ir Qualcomm Europe / Komisija* (C-466/19 P, EU:C:2021:76, 32 punktas).

⁴⁵ 2011 m. rugsėjo 29 d. Sprendimas *Elf Aquitaine / Komisija* (C-521/09 P, EU:C:2011:620, 129 ir 130 punktai).

įmonių teisės į gynybą, kaip reikalaujama pagal Teisingumo Teismo jurisprudenciją⁴⁶. Šiose teisės nuostatose nustatyta negaliojimo sankcija, mano nuomone, yra aiškiai neproporcinga tikslui, kurio ja tariamai siekiama.

134. Be to, matyti, kad aptariamų nacionalinės teisės nuostatų veikiau gali daryti neigiamą poveikį teisei į gynybą. Iš tikrųjų, kaip paaiškina prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas, dėl per trumpo termino stadijoje iki tyrimo neįmanoma gauti naudingų įrodymų įkalčiams pagrįsti, todėl AGCM priversta ieškoti informacijos vykstant rungimosi principu grindžiamam tyrimui, rinkdama visus su įmonės veikla susijusius ar nelabai susijusius duomenis, o tai labai padidina abiem šalims tenkančią našta. Vis dėlto tokio scenarijaus, kai įmonei kyla grėsmė, kad jai bus taikomos galimai griežtesnės priemonės, būtų galima lengvai išvengti, jei AGCM turėtų pakankamai laiko surinkti duomenis, kurie reikalingi prieštaravimams atitinkamam asmeniui pareikšti.

135. Taigi rimtos pasekmės, kurias lemia tai, kad oficiali procedūra nepradedama per nustatytą terminą, trukdo AGCM veiksmingai atlikti jai pavestas užduotis. Iš atliktos analizės matyti, kad tokio neveiksmingo SESV 102 straipsnio, taip pat Direktyvos 2005/29 11 ir 13 straipsnių įgyvendinimo negalima pagrįsti remiantis tariama teisės į gynybą apsauga.

d) „*Non bis in idem*“ principo taikymas

136. Tokio konstatavimo jau pakaktų padaryti išvada, kad aptariamų nacionalinės teisės nuostatų, kaip jas išaiškino vyriausiasis administracinis teismas, neatitinka Sąjungos teisėje nustatytų reikalavimų. Vis dėlto dar reikia išnagrinėti paskutinį su šiomis teisės nuostatomis susijusį aspektą, kuris, mano nuomone, labai silpnina priežiūros sistemos, nustatytos konkurencijos ir vartotojų apsaugos srityse, veikimą, netgi taip, kad pažeidimų nustatymas ir sankcijų už juos skyrimas gali virsti iliuzija; kalbu apie *non bis in idem* principo taikymą.

137. Praktikoje šio principo taikymas reiškia, kad, jei terminas praėjo, o AGCM verslininkui oficialiai nepranešė apie tai, kad pradėta tyrimo procedūra, ji negali vėliau atlikti komercinės veiklos tyrimo ir imtis priemonių vartotojams apsaugoti, pavyzdžiui, duodama nurodymą nutraukti tam tikrus veiksmus arba uždrausdama juos įvykdyti. Tas pats pasakytina ir apie priemones, kuriomis siekiama apsaugoti laisvą konkurenciją.

138. Vis dėlto to pasekmė, mano nuomone, būtų galimybė tiek tęsti jau vykdomą nesąžiningą ir antikonkurencinę komercinę veiklą, tiek tokią komercinę veiklą pradėti. Be to, už tokią komercinę veiklą niekada nebūtų baudžiama, todėl verslo pasaulyje būtų kuriamas nebaudžiamumo jausmas⁴⁷. Kitos įmonės savo ruožtu galėtų padaryti klaidingą išvadą, kad tokia komercinė veikla yra teisėta ir neleistinai remtis teisinio saugumo bei vienodo požiūrio principais, siekdamas pateisinti panašią komercinę veiklą. Didelė dalis tokios komercinės veiklos galėtų tęstis ar net išplisti, o tai turėtų rimtų pasekmių vieningai rinkai.

139. Dėl AGCM nepajėgumo kovoti su šiais padariniais labai nukentėtų jos autoritetas. Ji taip pat negalėtų bendradarbiauti su kitų valstybių narių institucijomis partnerėmis ir Komisija per tuo tikslu sukurtus tinklus. Toks rezultatas aiškiai prieštarautų tikslui apsaugoti vartotojus ir įmones nuo galimo ekonominės veiklos vykdytojų piktnaudžiavimo.

⁴⁶ Žr. šios išvados 101 punktą.

⁴⁷ Žr. 2021 m. sausio 21 d. Sprendimą *Whiteland Import Export* (C-308/19, EU:C:2021:47, 56, 57 ir 65 punktai).

140. Šio ginčijamų teisės nuostatų aspekto pasekmės tikrai priklauso nuo *non bis in idem* principo aiškinimo pagal Italijos teisės sistemą. Pirmiausia šios sąvokos norminis turinys yra labai svarbus vertinant įtaką priežiūros sistemos veikimui. Pirmiau pateikti argumentai grindžiami bylų medžiagoje esančia informacija. Taigi nacionalinis teismas, kuris gerai išmano vidaus teisę, pats turi įvertinti, ar tokios nuostatos kenkia Sąjungos teisės tikslams.

D. Baigiamosios pastabos

141. Remiantis pirmiau atlikta analize galima teigti, kad keli nagrinėjamas nacionalines teisės nuostatas, kuriose nustatytas terminas užbaigti administracinės procedūros stadiją, apibūdinantys aspektai sudaro rimtą AGCM darbo kliūčių, kurių jokių atveju negalima pateisinti teisinio saugumo, teisėtų lūkesčių ar teisės į gynybą, kaip Sąjungos teisės principų, paisymu. Aptariamas terminas negali būti laikomas protingu taikant jurisprudencijoje nustatytus kriterijus. Šiomis aplinkybėmis darytina išvada, kad aptariamoms nacionalinės teisės nuostatos neatitinka veiksmingumo principo reikalavimų, nes dėl jų laikytis Sąjungos teisės normų vartotojų apsaugos ir konkurencijos srityje tampa pernelyg sudėtinga arba praktiškai neįmanoma.

142. Konkrečiau kalbant, šioje išvadoje konstatuota, kad AGCM gali būti užkirstas kelias nurodyti nutraukti antikonkurencinę ir nesąžiningą veiklą, pirmiausia kalbant apie sudėtingesnes bylas, ir atitinkamai už tai bausti, o tai prieštarauja SESV 102 straipsnyje bei Direktyvos 2005/29 11 ir 13 straipsniuose nustatytiems reikalavimams. Be to, AGCM taip pat gali būti sunkiau savarankiškai organizuoti savo darbą, kaip reikalaujama pagal Direktyvos 2019/1 4 straipsnio 5 dalį. Galiausiai gali būti labai pakenkta jos galimybėms veiksmingai bendradarbiauti su institucijomis partnerėmis ir Komisija. Tai pažeistų Sąjungos vidaus rinkos priežiūros sistemas Italijos Respublikos teritorijoje, todėl kiltų pavojus vienam iš pagrindinių Europos integracijos laimėjimų, aiškiai paminėtų ESS 3 straipsnio 3 dalyje.

143. Tai konstatavus kyla klausimas, ar nagrinėjamu atveju vis dėlto galima nacionalinę teisę aiškinti taip, kad būtų galima įgyvendinti aptariamomis Sąjungos teisės nuostatomis siekiamus tikslus. Šiuo klausimu primintina, kad vadovaujantis Teisingumo Teismo suformuota jurisprudencija pagal direktyvą valstybėms narėms atsirandantis įpareigojimas pasiekti joje numatytą rezultatą ir ESS 4 straipsnio 3 dalyje bei SESV 288 straipsnyje nustatyta pareiga imtis visų bendrų ar individualių priemonių, tinkamų šio įpareigojimo vykdymui užtikrinti, tenka visoms valstybių narių institucijoms, įskaitant teismus, jei tai priklauso jų jurisdikcijai⁴⁸.

144. Siekiant įvykdyti šį įpareigojimą, pagal Sąjungos teisę atitinkančio aiškinimo principą reikalaujama, kad nacionalinės institucijos pagal savo kompetenciją visus veiksmus atliktų atsižvelgdamos į visą vidaus teisės sistemą ir taikydamos joje pripažintus aiškinimo metodus, kad būtų užtikrintas visiškas Sąjungos teisės veiksmingumas ir priimtas ja siekiamą tikslą atitinkantis sprendimas⁴⁹. Vis dėlto šis Sąjungos teisę atitinkančio nacionalinės teisės aiškinimo principas turi tam tikras ribas. Pavyzdžiui, nacionalinio teismo pareigą remtis Sąjungos teisės turiniu aiškinant ir taikant atitinkamas nacionalinės teisės normas riboja bendrieji teisės principai ir ši pareiga negali būti pagrindas nacionalinę teisę aiškinti *contra legem*⁵⁰.

⁴⁸ Žr. 2019 m. rugsėjo 19 d. Sprendimą *Rayonna prokuratura Lom* (C-467/18, EU:C:2019:765, 59 punktą).

⁴⁹ Žr. 2019 m. rugsėjo 19 d. Sprendimą *Rayonna prokuratura Lom* (C-467/18, EU:C:2019:765, 60 punktą). Dėl nacionalinės teisės aiškinimo atsižvelgiant į Sąjungos teisę, būtent į SESV 101 straipsnio tekstą ir tikslą, žr., be kita ko, 2021 m. sausio 21 d. Sprendimą *Whiteland Import Export* (C-308/19, EU:C:2021:47, 60 punktą).

⁵⁰ Žr. 2019 m. rugsėjo 19 d. Sprendimą *Rayonna prokuratura Lom* (C-467/18, EU:C:2019:765, 61 punktą).

145. Nagrinėjamu atveju būtent nacionalinis teismas, atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, turi nustatyti, ar jis gali pateikti Sąjungos teisę atitinkantį nacionalinės teisės nuostatų aiškinimą, prireikus pripažinęs, kad jos netaikomos AGCM vykdomoms pažeidimų nagrinėjimo procedūroms vartotojų apsaugos ir konkurencijos srityse. Nedarant poveikio nacionalinio teismo vertinimui, tokia galimybė, mano manymu, *a priori* nėra neįmanoma, juo labiau dėl to, kad iš nutarčių dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą matyti, jog dabartinė *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba) jurisprudencija laikoma suformuota tik kelerius metus⁵¹. Taigi atrodo, kad nacionalinis teismas turi pakankamai plačią diskreciją aiškinti pagrindinėse bylose aptariamas nacionalinės teisės nuostatas. Šiomis aplinkybėmis atrodo, kad galima grįžti prie pradinės jurisprudencijos, pagal kurią tokios nuostatos šios rūšies procedūroms netaikomos⁵².

146. Dėl šioje išvadoje nurodytų priežasčių manau, kad į prejudicinius klausimus reikia atsakyti: SESV 102 straipsnis, Direktyvos 2019/1 4 straipsnio 5 dalis bei Direktyvos 2005/29 11 ir 13 straipsniai, siejami su veiksmingumo principu, turi būti aiškinami taip, kad pagal juos draudžiamos tokios nacionalinės teisės nuostatos, kaip Įstatymo Nr. 689/81 14 straipsnis, kuriame nustatytas trumpas naikinamasis terminas, taip neleidžiant nacionalinėms institucijoms, atsakingoms už nurodytą Sąjungos teisės normų taikymą, įdiegti tinkamų ir veiksmingų priemonių siekiant kovoti su antikonkurencine ir nesąžininga komercine veikla vieningoje rinkoje ir už ją skirti veiksmingų, proporcingų ir atgrasomų sankcijų.

VI. Išvada

147. Atsižvelgdamas į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui taip atsakyti į *Tribunal amministrativo regionale per il Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas, Italija) pateiktus prejudicinius klausimus:

SESV 102 straipsnis, 2018 m. gruodžio 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2019/1, kuria siekiama įgalinti valstybių narių konkurencijos institucijas, kad jos būtų veiksmingesnės vykdymo užtikrintojos, ir kuria užtikrinamas tinkamas vidaus rinkos veikimas, 4 straipsnio 5 dalis ir 2005 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2005/29/EB dėl nesąžiningos įmonių komercinės veiklos vartotojų atžvilgiu vidaus rinkoje ir iš dalies keičiančios Tarybos direktyvą 84/450/EEB, Europos Parlamento ir Tarybos direktyvas 97/7/EB, 98/27/EB bei 2002/65/EB ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2006/2004 („Nesąžiningos komercinės veiklos direktyva“) 11 ir 13 straipsniai, siejami su veiksmingumo principu,

turi būti aiškinami taip:

pagal juos draudžiamos tokios nacionalinės teisės nuostatos, kaip *Legge 24 novembre 1981, n°689 – Modifiche al sistema penale* (1981 m. lapkričio 24 d. Įstatymas Nr. 689 dėl baudžiamosios teisės sistemos pakeitimų) 14 straipsnis, kuriame nustatytas trumpas naikinamasis terminas, taip neleidžiant nacionalinėms institucijoms, atsakingoms už nurodytą Sąjungos teisės normų taikymą, įdiegti tinkamų ir veiksmingų priemonių siekiant kovoti su antikonkurencine ir nesąžininga komercine veikla vieningoje rinkoje ir už ją skirti veiksmingų, proporcingų ir atgrasomų sankcijų.

⁵¹ Žr. šios išvados 48 ir 62 punktus.

⁵² Siekiant palyginti žr. situaciją, aprašytą 2021 m. sausio 21 d. Sprendime *Whiteland Import Export* (C-308/19, EU:C:2021:47, 24 ir 64 punktai), kai nacionaliniu lygmeniu buvo dvi jurisprudencijos kryptys, iš kurių pirmoji buvo palanki griežtam senaties terminus reglamentuojančių nacionalinių normų aiškinimui, o laikantis antrosios šios normos buvo aiškinamos lanksčiai, ir tik antroji atitiko Sąjungos teisės reikalavimus.