



Kohtulahendite kogumik

KOHTUJURISTI ETTEPANEK
PRIIT PIKAMÄE
esitatud 5. septembril 2024¹

Kohtuasi C-510/23

Trenitalia SpA
versus

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,
menetluses osales:
Federconsumatori
Kohtuasi C-511/23
Caronte & Tourist SpA

versus

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,
menetluses osales:
Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia,
Unione nazionale consumatori,
Assarmatori,
Confederazione Italiana Armatori

(eelotsusetaotlused, mille on esitanud Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia))

Eelotsusetaotlus – Tarbijakaitse – Direktiiv 2005/29/EÜ – Ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausad kaubandustavad siseturul – Konkurents – ELTL artikkel 102 – Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine – Liikmesriikide konkurentsiasutustele konkurentsieeskirjade rakendamise vahendite andmine – Direktiiv (EL) 2019/1 – Riigisisese menetluse tarbijakaitsenormide rikkumiste tuvastamiseks – Uurimisele eelnev etapp – Mõistliku aja järgimine – Liikmesriigi õigusnormid, mille kohaselt tuleb uurimismenetlus algatada 90-päevase aegumistähtaja jooksul – Karistamisotsuse tühistamine, kui sellest tähtajast kinni ei peeta – Tõhususe põhimõte – Õiguskindluse põhimõte – Kaitseõigused

Sissejuhatus

1. Käesolevate eelotsusetaotlustega, mille on ELTL artikli 267 alusel esitanud Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia), palutakse tõlgendada liidu tarbijakaitse- ja konkurentsieeskirju. Kui kohtuasjas C-510/23 palub

¹ Algkeel: prantsuse.

eelotsusetaotluse esitanud kohus tõlgendada Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2005. aasta direktiivi 2005/29/EÜ, mis käsitleb ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausaid kaubandustavasid siseturul ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 84/450/EMÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 97/7/EÜ, 98/27/EÜ ja 2002/65/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2006/2004 (ebaausate kaubandustavade direktiiv),² siis kohtuasjas C-511/23 palub ta Euroopa Kohtul tõlgendada ELTL artiklit 102 koostoimes konkurentsi kaitse ja haldustegevuse tõhususe põhimõttega.

2. Need taotlused on esitatud kahes kohtuvaidluses äriühingute ja Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Itaalia konkurentsiamet) (edaspidi „AGCM“) vahel karistuste üle, mis määrati neile äriühingutele ebaausa kauplemisvõtte kasutamise ja turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest. Kõnealused äriühingud on AGCMi otsused vaidlustanud põhjusel, et viimane tegi need pärast liikmesriigi õigusnormides ette nähtud 90-päevase tähtaja möödumist. Neis õigusnormides on ette nähtud, et kui AGCM sellest tähtajast kinni ei pea, kaotab ta õiguse kasutada oma tuvastamis-, keelamis- ja karistamisvolitusi, mis võib eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul avaldada selle ametiasutuse toimimisele kahjulikku mõju. Sisuliselt soovib eelotsusetaotluse esitanud kohus saada selgitusi nõuete kohta, mis on liidu õigusega kehtestatud riigisisesele õigusraamistikule, mis reguleerib siseturueeskirjade jõustamise eest vastutavate asutuste volitusi eelmainitud valdkondades.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

Tarbijakaitsenormid

Direktiiv 2005/29

3. Direktiivi 2005/29 artiklis 1 „Eesmärk“ on sätestatud:

„Käesoleva direktiivi eesmärk on aidata kaasa siseturu nõuetekohasele toimimisele ja tarbijakaitse kõrge taseme saavutamisele, lähendades tarbijate majandushuve kahjustavaid ebaausaid kaubandustavasid käsitlevad liikmesriikide õigus- ja haldusnormid.“

4. Selle direktiivi artiklis 11 „Jõustamine“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad piisavad ja tõhusad meetmed ebaausate kaubandustavade vastu võitlemiseks, et tugevdada käesoleva direktiivi sätete järgimist tarbijate huvides.

Selliste meetmete hulka kuuluvad õigusnormid, mille kohaselt isikud ja organisatsioonid, sealhulgas konkurendid, kellel on vastavalt siseriiklikele õigusaktidele ebaausate kaubandustavade vastu võitlemiseks õigustatud huvi, võivad:

a) võtta õiguslikke meetmeid selliste ebaausate kaubandustavade vastu

ja/või

² ELT 2005, L 149, lk 22.

- b) pöörduda selliste ebaausate kaubandustavade asjus haldusasutuse poole, kes on pädev kaebuste üle otsustama või algatama asjakohase kohtumenetluse.

[...]

2. Lõikes 1 nimetatud õigusnormide kohaselt annavad liikmesriigid kohtutele või haldusasutustele järgmised volitused, kui nad kõiki asjaga seotud huve ja eelkõige avalikku huvi arvesse võttes peavad vajalikuks:

- a) nõuda ebaausate kaubandustavade lõpetamist või algatada asjakohane kohtumenetlus nende lõpetamise nõudmiseks

või

- b) kui ebaausat kaubandustava ei ole veel kasutatud, kuid seda kavatsetakse peatselt teha, nõuda selle tava keelamist või algatada asjakohane kohtumenetlus selle keelamise nõudmiseks,

isegi kui puuduvad tõendid tegeliku kahju või ettevõtja kavatsuse või hooletuse kohta.

[...]“.

5. Selle direktiivi artiklis 13 „Karistused“ on ette nähtud:

„Liikmesriigid näevad käesoleva direktiivi kohaldamisel vastuvõetud siseriiklike õigusnormide rikkumise eest ette karistused ja võtavad nende rakendamiseks kõik vajalikud meetmed. Need karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.“

Määrus (EL) 2017/2394

6. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2017. aasta määruses (EL) 2017/2394 tarbijakaitsealaste õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavate liikmesriigi asutuste vahelise koostöö kohta ja millega tunnistatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2006/2004,³ on artiklis 1 „Reguleerimise“ sätestatud:

„Käesoleva määrusega kehtestatakse tingimused, mille alusel teevad tarbijate huve kaitsvate liidu õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavaks määratud liikmesriikide pädevad asutused üksteise ja komisjoniga koostööd ning kooskõlastavad tegevusi, et tagada kõnealuste õigusaktide järgimine ja siseturu tõrgeteta toimimine ning tõhustada tarbijate majandushuvide kaitset.“

7. Selle määruse artiklis 2 „Kohaldamisala“ on sätestatud:

„1. Käesolevat määrust kohaldatakse liidusiseste rikkumiste, laiaulatuslike rikkumiste ja liidu mõõtmega laiaulatuslike rikkumiste suhtes isegi juhul, kui need rikkumised on lõppenud enne, kui õigusakti täitmise tagamist alustati või see lõpule viidi.

[...]“.

³ ELT 2017, L 345, lk 1.

8. Sama määruse artiklis 12 „Õigusaktide täitmise tagamise meetmete taotlused“ on sätestatud:

„1. Taotluse saanud asutus võtab taotluse esitanud asutuse nõudmisel liidusisese rikkumise lõpetamiseks või keelustamiseks viivitamata kõik vajalikud ja proportsionaalsed õigusaktide täitmise tagamise meetmed, kasutades artiklis 9 sätestatud õigusi ja talle siseriikliku õiguse alusel antud lisaõigusi. Taotluse saanud asutus määrab liidusisese rikkumise lõpetamiseks või keelustamiseks vajalikud asjakohased õigusaktide täitmise tagamise meetmed ning rakendab neid viivitamata, kuid hiljemalt kuue kuu jooksul pärast taotluse saamist, kui nimetatud tähtaja pikendamiseks ei esitata konkreetseid põhjuseid. Asjakohasel juhul määrab taotluse saanud asutus liidusiseste rikkumiste eest vastutavale kauplejale karistusi, näiteks trahve või perioodilisi karistusmaksleid. [...]

2. Taotluse saanud asutus teavitab taotluse esitanud asutust regulaarselt astunud sammudest ja meetmetest ning tema poolt kavandatud sammudest ja meetmetest. Taotluse saanud asutus kasutab artiklis 35 ettenähtud elektroonilist andmebaasi, et viivitamata teavitada taotluse esitanud asutust, teiste liikmesriikide pädevaid asutusi ja komisjoni võetud meetmetest ja nende mõjust liidusisesele rikkumisele, sealhulgas järgmisest:

- a) kas määrati ajutisi meetmeid,
- b) kas rikkumine lõppes,
- c) millised meetmed on võetud ja kas neid meetmeid on rakendatud,
- d) millises ulatuses on väidetavast rikkumisest mõjutatud tarbijatele pakutud heastamiskohustusi.“

9. Määruse 2017/2394 artikkel 17 „Koordineeritud tegevuse alustamine ja koordinaatori määramine“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Laiaulatusliku rikkumise toimumise põhjendatud kahtluse korral alustavad nimetatud rikkumisest mõjutatud pädevad asutused nendevahelisel kokkuleppel põhinevat koordineeritud tegevust. Koordineeritud tegevuse alustamisest teavitatakse kohe nimetatud rikkumisest mõjutatud ühtseid kontaktasutusi ja komisjoni.

2. Kahtlustatavast laiaulatuslikust rikkumisest mõjutatud pädevad asutused määravad enda seast ühe laiaulatuslikust rikkumisest mõjutatud pädeva asutuse, kes hakkab tegutsema koordinaatorina. Kui nimetatud pädevad asutused ei jõua koordinaatori osas kokkuleppele, võtab komisjon koordinaatori rolli.

3. Kui komisjonil on põhjendatud kahtlus liidu mõõtmega laiaulatusliku rikkumise toimumise kohta, teavitab ta vastavalt artiklile 26 viivitamata sellest väidetavast rikkumisest mõjutatud liikmesriikide pädevaid asutusi ja ühtseid kontaktasutusi. Komisjon esitab oma teates võimaliku koordineeritud tegevust õigustavad põhjendused. Väidetavast liidu mõõtmega laiaulatuslikust rikkumisest mõjutatud pädevad asutused viivad läbi asjakohase uurimise, tuginedes nende käsutuses olevale või hõlpsasti kättesaadavale teabele. Väidetavast liidu mõõtmega laiaulatuslikust rikkumisest mõjutatud pädevad asutused teavitavad kooskõlas artikliga 26 ühe kuu jooksul pärast komisjonilt teate saamise kuupäeva selliste uurimiste tulemustest teisi nimetatud rikkumisest mõjutatud pädevaid asutusi, asjaomaseid ühtseid kontaktasutusi ja komisjoni. Kui selline uurimine näitab, et liidu mõõtmega laiaulatuslik rikkumine võib olla

toimumas, alustavad rikkumisest mõjutatud pädevad asutused koordineeritud tegevust ning võtavad artiklis 19 ning vajaduse korral artiklites 20 ja 21 sätestatud meetmeid.

[...]

5. Pädev asutus ühineb koordineeritud tegevusega, kui nimetatud koordineeritud tegevuse käigus ilmneb, et pädev asutus on laiaulatuslikust rikkumisest või liidu mõõtmega laiaulatuslikust rikkumisest mõjutatud.“

Konkurentsieeskirjad

Määrus (EÜ) nr 1/2003

10. Nõukogu 16. detsembri 2002. aasta määruses (EÜ) nr 1/2003 [ELTL artiklites 101 ja 102] sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta⁴ on artiklis 3 „[ELTL artiklite 101 ja 102] ning siseriiklike konkurentsieeskirjade vaheline seos“ sätestatud:

„1. [...] Kui liikmesriikide konkurentsiasutused või siseriiklikud kohtud kohaldavad siseriiklikku konkurentsioigust [ELTL artikli 102] alusel keelatud kuritarvitamise suhtes, peavad nad kohaldama ka [ELTL artiklit 102].

[...]“.

11. Selle määruse artiklis 5 „Liikmesriikide konkurentsiasutuste volitused“ on ette nähtud:

„Liikmesriikide konkurentsiasutustel on [ELTL artiklite 101 ja 102] kohaldamise õigus üksikjuhtudel. Sel eesmärgil võivad nad omal algatusel või kaebuse põhjal teha järgmised otsused:

- nõuda rikkumise lõpetamist,
- kehtestada ajutisi meetmeid,
- kiita heaks kohustusi,
- kehtestada trahve, karistusmaksleid või muid siseriiklikus õiguses sätestatud sanktsioone.

Kui keelamise tingimused ei ole nende valduses oleva teabe põhjal täidetud, võivad nad ka otsustada, et neil ei ole põhjust meetmeid võtta.“

12. Nimetatud määruse artiklis 11 „Komisjoni ja liikmesriikide konkurentsiasutuste koostöö“ on sätestatud:

„1. Komisjon ja liikmesriikide konkurentsiasutused teevad ühenduse konkurentsieeskirjade kohaldamisel tihedat koostööd.

[...]

⁴ EÜT 2003, L 1, lk 1; ELT eriväljaanne 08/02, lk 205.

6. Kui komisjon algatab menetluse otsuse vastuvõtmiseks III peatüki alusel, kaotavad liikmesriikide konkurentsiasutused pädevuse kohaldada [ELTL artikleid 101 ja 102]. Kui liikmesriigi konkurentsiasutus on juba alustanud juhtumi käsitlemist, algatab komisjon menetluse alles pärast konsulteerimist kõnealuse siseriikliku konkurentsiasutusega.“

13. Sama määruse artiklis 9 „Kohustused“ on sätestatud:

„1. Kui komisjon kavatseb vastu võtta rikkumise lõpetamist nõudva otsuse ning asjaomased ettevõtjad teevad ettepaneku kohustuste võtmiseks seoses komisjoni esialgses hinnangus tõstatatud küsimuste lahendamise, võib komisjon muuta need kohustused asjaomastele ettevõtjatele siduvaks.

[...]“.

14. Määruse nr 1/2003 artiklis 22 „Liikmesriikide konkurentsiasutuste poolt tehtavad uurimised“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigi konkurentsiasutus võib teise liikmesriigi konkurentsiasutuse huvides või nimel korraldada oma territooriumil siseriiklike õigusaktide kohaselt kontrollide või võtta muid faktide kogumisega seotud meetmeid, et teha kindlaks, kas [ELTL artiklit 101 või 102] on rikutud. [...]

2. Liikmesriikide konkurentsiasutused peavad komisjoni taotluse korral korraldama kontrollide, mida komisjon peab vajalikuks vastavalt artikli 20 lõikele 1 või mida ta on määranud oma otsusega vastavalt artikli 20 lõikele 4. Liikmesriikide konkurentsiasutuste ametnikud, kes vastutavad nende kontrollide läbiviimise eest, ning nende ametnike poolt volitatud või määratud ametnikud kasutavad oma volitusi kooskõlas siseriiklike õigusaktidega.

Kui seda taotleb komisjon või selle liikmesriigi konkurentsiasutus, mille territooriumil kontrollimine läbi viiakse, võivad komisjoni volitatud ametnikud ja teised kaasasolevad isikud asjaomase asutuse ametnikke abistada.“

15. Selle määruse artiklite 23 ja 24 kohaselt võib komisjon määrata ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele trahve ja karistumakseid.

16. Määruse artiklis 25 „Sanktsioonide kehtestamisega seotud aegumistähtajad“ on sätestatud:

„1. Artiklitel 23 ja 24 põhinevatel komisjoni volitustel on järgmised aegumistähtajad:

- a) kolm aastat juhul, kui on rikutud teabenõudeid või kontrolli läbiviimist käsitlevaid sätteid;
- b) viis aastat kõigi muude rikkumiste puhul.

2. Aegumistähtaeg hakkab kulgema rikkumise toimepaneku päevast. Jätkuvate või korduvate rikkumiste puhul hakkab aegumistähtaeg kulgema rikkumise lõppemise päevast.

[...]“.

17. Sama määruse artiklis 26 „Sundtäitmise aegumine“ on ette nähtud:

„1. Komisjoni õigusel nõuda artiklite 23 ja 24 alusel tehtud otsuste täitmist on viie aasta pikkune aegumistähtaeg.

2. Aegumistähtaeg hakkab kulgema lõpliku otsuse tegemise päevast.

[...]“.

18. Määruse nr 1/2003 artikli 35 „Liikmesriikide konkurentsiasutuste määramine“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Liikmesriigid määravad ühe või mitu konkurentsiasutust, kes vastutavad [ELTL artiklite 101 ja 102] kohaldamise eest, tagades käesoleva määruse sätete järgimise. [...]“.

Direktiiv (EL) 2019/1

19. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiivis (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsiniormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine,⁵ on artiklis 1 „Reguleerimisese ja kohaldamisala“ ette nähtud:

„[...]“

2. Käesolev direktiiv hõlmab [ELTL] artiklite 101 ja 102 ning liikmesriigi konkurentsioiguse normide paralleelset kohaldamist ühe ja sama juhtumi suhtes. [...]

3. Käesolevas direktiivis kehtestatakse teatavad normid vastastikuse abi kohta, et tagada siseturu tõrgeteta toimimine ja tiheda koostöö süsteemi tõrgeteta toimimine Euroopa konkurentsivõrgustiku raames.“

20. Selle direktiivi artiklis 3 „Menetluslikud tagatised“ on sätestatud:

„1. [ELTL] artikli 101 või 102 rikkumist käsitlevad menetlused, sealhulgas käesolevas direktiivis osutatud volituste täitmine liikmesriigi konkurentsiasutuse poolt, peavad olema kooskõlas liidu õiguse üldpõhimõtete ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga.

2. Liikmesriigid tagavad, et lõikes 1 osutatud volituste täitmisel järgitakse menetlusliku tagatisena ettevõtja kaitseõiguseid, mille hulka kuuluvad õigus olla ära kuulatud ja õigus tõhusale õiguskaitsevahendile.

3. Liikmesriigid tagavad, et liikmesriigi konkurentsiasutuses viiakse täitmise tagamise menetlus läbi mõistliku aja jooksul. Liikmesriigid tagavad, et enne käesoleva direktiivi artikli 10 kohase otsuse tegemist koostab liikmesriigi konkurentsiasutus etteheidete protokoll.“

⁵ ELT 2019, L 11, lk 3.

21. Selle direktiivi artiklis 4 „Sõltumatus“ on sätestatud:

„1. Selleks et tagada konkurentsiküsimustes pädevate riiklike haldusasutuste sõltumatus [ELTL] artiklite 101 ja 102 kohaldamisel, tagavad liikmesriigid, et need asutused täidavad oma ülesandeid ja volitusi erapooletult kõnealuste sätete tulemusliku ja ühetaolise kohaldamise huvides, järgides proportsionaalseid aruandlusnõudeid ja ilma et see mõjutaks tihedat koostööd Euroopa konkurentsivõrgustikku kuuluvate konkurentsiasutuste vahel.

[...]

5. Konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel on õigus seada [ELTL] artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks käesoleva direktiivi artikli 5 lõikes 2 osutatud ülesannete täitmisel prioriteete. Kuivõrd konkurentsiküsimustes pädevad riiklikud haldusasutused on kohustatud neile esitatud ametlikud kaebused läbi vaatama, on neil ka õigus sellised kaebused tagasi lükata, kui nad ei pea kaebust konkurentsiniormide täitmise tagamise seisukohalt prioriteetseks. See ei piira konkurentsiküsimustes pädeva riikliku haldusasutuse õigust lükata kaebusi tagasi liikmesriigi õiguses ette nähtud muudel alustel.“

22. Direktiivi 2019/1 artiklis 5 „Vahendid“ on sätestatud:

„1. Liikmesriigid tagavad vähemalt selle, et liikmesriikide konkurentsiasutuste käsutuses on piisaval arvul kvalifitseeritud töötajaid ning piisavalt rahalisi, tehnilisi ja tehnoloogilisi vahendeid, mida neil on vaja [ELTL] artiklite 101 ja 102 kohaldamise eesmärgil käesoleva artikli lõikes 2 sätestatud ülesannete ja volituste tulemuslikuks täitmiseks.

2. Lõikes 1 osutatud liikmesriikide konkurentsiasutused on vähemalt võimelised korraldama [ELTL] artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks uurimisi, võtma vastu otsuseid nende sätete kohaldamiseks määruse [nr 1/2003] artikli 5 alusel ning tegema Euroopa konkurentsivõrgustikus tihedat koostööd, et tagada [ELTL] artiklite 101 ja 102 tulemuslik ja ühetaoline kohaldamine.

[...]“.

23. Selle direktiivi artiklid 10, 12, 13 ja 16 reguleerivad liikmesriikide konkurentsiasutuste volitusi seoses rikkumise tuvastamise ja lõpetamisega, ettevõtjate ja ettevõtjate ühenduste pakutud kohustustega, ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määratavate trahvide ning sunnirahaga.

24. Nagu direktiivi 2019/1 artiklis 36 ette nähtud, jõustus see direktiiv 3. veebruaril 2019. Direktiivi artikli 34 lõike 1 kohaselt pidid liikmesriigid jõustama direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 4. veebruariks 2021.

Itaalia õigus

Seadus nr 689/81

25. 24. novembri 1981. aasta seaduses nr 689 „Karistussüsteemi muutmine“ (legge 24 novembre 1981, n. 689 – Modifiche al sistema penale; edaspidi „seadus nr 689/81“) on sätestatud üldised eeskirjad haldustrahvide kohta.

26. Selle seaduse artiklis 12 „Kohaldamisala“ on sätestatud:

„Kui ei ole sätestatud teisiti, järgitakse käesoleva peatüki sätteid juhul, kui need on kohaldatavad, kõigi rikkumiste korral, mille eest on halduskaristuseks ette nähtud rahasumma tasumine, isegi kui see ei ole ette nähtud kriminaalkaristuse asenduseks. Neid sätteid ei kohaldata distsiplinaarrikkumiste suhtes.“

27. Selle seaduse artiklis 14 „Süüdistuse esitamine ja teatavaks tegemine“ on sätestatud:

„Kui võimalik, tuleb nii rikkujale kui ka isikule, kes on solidaarselt kohustatud rikkumise eest võlgnetava summa tasuma, viivitamata selles rikkumises süüdistus kätte toimetada.

Kui kõigile eelmises lõigus nimetatud isikutele ei ole süüdistust viivitamata esitatud, tuleb asjaomaseid vabariigi territooriumil elavaid/asuvaid isikuid rikkumise asjaoludest teavitada 90 päeva jooksul ja asjaomaseid välismaal elavaid/asuvaid isikuid 360 päeva jooksul alates [rikkumise] tuvastamisest.

Kui dokumendid rikkumise kohta on õigusasutuse otsusega pädevale asutusele edastatud, hakkavad eelmises lõigus osutatud tähtajad kulgema [nende dokumentide] kättesaamise kuupäevast.

[...]

Isikul, keda ei ole ettenähtud tähtaja jooksul teavitatud, langeb rikkumise eest võlgnetava summa tasumise kohustus ära.“

28. Sama seaduse artiklis 28 „Aegumine“ on sätestatud:

„Käesolevas seaduses käsitletud rikkumiste eest tasumisele kuuluvate summade sissenõue aegub viie aasta möödumisel päevast, mil rikkumine toime pandi.

Aegumise katkemist reguleerivad tsiviilseadustiku sätted.“

Tarbijakaitsenormid

Tarbijakaitseseadustik

29. 6. septembri 2005. aasta seadusandliku dekreeedi nr 206 „Tarbijakaitseseadustik“ (decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo; edaspidi „tarbijakaitseseadustik“) põhikohtuasja suhtes kohaldatavas redaktsioonis on artikli 1 lõikes 1 sätestatud:

„Kooskõlas põhiseadusega ning järgides põhimõtteid, mis on sätestatud Euroopa ühenduste asutamislepingutes, Euroopa Liidu lepingus, liidu õigusaktides, eriti [EÜ] artiklis 153, ning rahvusvahelistes lepingutes, ühtlustatakse käesoleva seadustikuga ostu- ja tarbimisprotsesse puudutavad õigusaktid ja korraldatakse need ümber, et tagada tarbijate ja kasutajate kaitse kõrge tase.“

30. Selle seadustiku artiklis 27 „Halduslik ja kohtulik kaitse“ on sätestatud:

„1. [AGCM] kasutab käesoleva artikliga reguleeritud volitusi õigusaktides sätestatu piires ka asutusena, kes on pädev rakendama [Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. oktoobri 2004. aasta määrust (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitseseaduse jõustamise eest vastutavate siseriiklike asutuste vahelise koostöö kohta (tarbijakaitsealase koostöö määrus) (ELT 2004, L 364, lk 1)].

1-bis. Ka artikli 19 lõike 3 kohaselt reguleeritud valdkondades on sekkumine ettevõtjate tegevuse korral, mis kujutab endast ebaausat kauplemisvõtet, [...] [AGCMi] ainupädevuses, kes kasutab seda pädevust käesolevas artiklis antud volituste alusel pärast seda, kui on saanud pädeva reguleeriva asutuse arvamuse. [...]

2. [AGCM] keelab omal algatusel või huvitatud isiku või organisatsiooni taotlusel ebaausate kauplemisvõtete edasise kasutamise ja kõrvaldab nende tagajärjed. Selleks kasutab [AGCM] [määruses nr 2006/2004] sätestatud uurimis- ja täitevolitusi ka seoses rikkumistega, mis ei ole piiriülesed. [AGCM] võib lõikes 1 nimetatud ülesannete täitmiseks pöörduda maksupolitsei (Guardia di Finanza) poole, kes tegutseb käibemaksu ja tulumaksu määramiseks antud pädevuses. Konkurentsiameti sekkumine ei sõltu asjaolust, kas asjaomased tarbijad on kaupleja asukohaliikmesriigi territooriumil või mõnes muus liikmesriigis.

3. [AGCM] võib eriti kiireloomulisel juhul näha põhjendatud otsusega ette ebaausate kauplemisvõtete ajutise peatamise. Igal juhul teavitab ta kauplejat uurimise algatamisest.

[...]

8. Kui [AGCM] leiab, et kauplemisvõte on ebaaus, keelab ta selle levitamise, kui seda ei ole veel avaldatud, või selle jätkamise, kui seda on juba tehtud. Samas otsuses võib nõuda, et kaupleja vastutusel ja kulul avaldataks otsus või selle väljavõte või konkreetne parandatud andmetega õiend, et takistada ebaausate kauplemisvõtete jätkuvat mõju.

9. Koos ebaausaid kaubandustavasid keelava meetmega määrab konkurentsiamet lisaks 5000 – 5 000 000 euro suuruse haldustrahvi, võttes arvesse süüteo raskust ja kestust. Artikli 21 lõigetes 3 ja 4 nimetatud ebaausate kauplemisvõtete puhul ei tohi trahvi suurus olla väiksem kui 50 000 eurot.

[...]

11. [AGCM] reguleerib oma kodukorraga uurimismenetlust nii, et oleks tagatud võistlev menetlus, võimalus toimikuga ammendavalt tutvuda ja protokollimine.

[...]

13. Käesoleva dekreeidi rikkumise eest määratavaid haldustrahve reguleerivad [seaduse nr 689/81] (hilisemate muudatustega redaktsioonis) I peatüki I jao ning artiklite 26, 27, 28 ja 29 sätteid, kui need on kohaldatavad. Käesolevas artiklis sätestatud haldustrahvid tuleb maksta 30 päeva jooksul alates [AGCMi] [...] otsuse teatavakstegemisest.“

Tarbijakaitsealaste uurimismenetluste määrus

31. Eksitava ja võrdleva reklaami, ebaausate kauplemisvõtete, tarbijate lepinguliste õiguste rikkumise, diskrimineerimiskeelu ja ebamõistlikult kahjustavate lepingutingimuste alaste uurimismenetluste määrus (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; edaspidi „tarbijakaitsealaste uurimismenetluste määrus“) kinnitati AGCMi 1. aprilli 2015. aasta otsusega nr 25411 (delibera n. 25411 de l'AGCM del 1° aprile 2015), mis võeti vastu tarbijakaitseadustiku artikli 27 lõike 11 alusel.

32. Selle määruse artikli 6 lõike 1 ning artikli 5 lõike 1 punkti f ja lõike 2 kohaselt tuleb uurimismenetlus alatatada – muu hulgas ka süüdistust esitades – 180 päeva jooksul alates sekkumispalve saamisest, kusjuures selle tähtaja kulgemise võib teabenõude korral katkestada. Kui menetlust ei ole selle tähtaja jooksul alatatatud, loetakse uurimisele eelnev etapp lõpetatuks ilma vajaduseta otsust teha, ilma et see võtaks AGCMilt õigust sekkumispalve hiljem toimikusse lisada, et korraldada omal algatusel põhjalikum uurimine, lähtudes hiljem ilmnenu asjaoludest või uuest hinnangust sekkumise prioriteetsusele.

33. Selle määruse artiklites 10–12 on ette nähtud menetluslikud tagatised uurimisetapis, nimelt nii uurimise algamisest teavitatud poolte kui ka teiste määruse artiklis 10 nimetatud huvitatud isikute õigus osaleda uurimises ja esitada oma seisukohad, õigus tutvuda AGCMi valduses olevate dokumentide ja teabega ning õigus taotleda ärakuulamist.

Konkurentsieeskirjad

Seadus nr 287/90

34. 10. oktoobri 1990. aasta seaduse nr 287 „Konkurentsi ja turu kaitse eeskirjad“ (legge 10 ottobre 1990, n. 287 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato) põhikohtuasja suhtes kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „seadus nr 287/90“) on artiklis 1 „Kohaldamisala ja seos liidu õigusega“ sätestatud:

„1. Käesoleva seaduse sätteid, millega rakendatakse põhiseaduse artiklit 41, mis kaitseb ja tagab ettevõtlusvabadust, kohaldatakse kartellikokkulepete, turgu valitseva seisundi kuritarvitamise ja ettevõtjate koondumiste suhtes.

2. [AGCM] kohaldab sama juhtumi suhtes paralleelselt ka [ELTL] artikleid 101 ja 102 ning käesoleva seaduse artikleid 2 ja 3, mis puudutavad konkurentsivabadust piiravaid kokkuleppeid ja turgu valitseva seisundi kuritarvitamist.

[...]

4. Käesoleva jaotise sätteid tõlgendatakse, lähtudes konkurentsi valdkonnas kohaldatavatest [liidu] õiguse põhimõtetest.“

35. Selle seaduse artiklis 3 „Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine“ on sätestatud:

„1. Keelatud on turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ühe või mitme ettevõtja poolt Itaalia turul või selle olulises osas; samuti on keelatud:

a) otsene või kaudne ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaselt koormavate lepingutingimuste kehtestamine;

[...]“.

36. Selle seaduse artiklis 12 „Uurimisvolitused“ on sätestatud:

„1. Kui [AGCM] on hinnanud juba oma valduses olevaid ning talle ametiasutuste või mis tahes huvitatud isikute, sealhulgas tarbijaid esindavate ühenduste esitatavaid andmeid, algatab ta uurimise, et teha kindlaks, kas artiklites 2 ja 3 sätestatud keelde on rikutud.

[...]“.

37. Sama seaduse artiklis 14 „Uurimine“ on ette nähtud:

„1. Artikli 2 või 3 eeldatava rikkumise korral teatab [AGCM] uurimise algatamisest asjaomastele ettevõtjatele ja üksustele [...].

[...]“.

38. Seaduse nr 287/90 artiklis 15 „Hoiatused ja karistused“ on sätestatud:

„1. Kui [AGCM] tuvastab artiklis 14 ette nähtud uurimise tulemusel artikli 2 või 3 rikkumise, määrab ta asjaomastele ettevõtjatele ja üksustele tähtaja rikkumiste kõrvaldamiseks. Suure rikkumise korral määrab ta rikkumise raskust ja kestust arvestades lisaks haldustrahvi, mille suurus on kuni 10% konkreetse ettevõtja või üksuse käibest viimasel enne hoiatuse kättetoimetamist lõpule jõudnud majandusaastal, samuti määrab ta tähtajad, mille jooksul ettevõtja peab trahvi tasuma.“

[...]“.

39. Selle seaduse artiklis 31 „Karistused“ on ette nähtud:

„1. Käesoleva seaduse rikkumise eest määratavate haldustrahvide korral järgitakse [seaduse nr 689/81] I peatüki I ja II jao sätteid osas, milles need on kohaldatavad.“

Määrus AGCMi pädevusse kuuluva uurimismenetluse kohta

40. Vabariigi Presidendi 30. aprilli 1998. aasta dekreet nr 217 (decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217), millega kehtestati määrus AGCMi pädevusse kuuluvate uurimismenetluste kohta (regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), võeti vastu selleks, et rakendada seaduse nr 287/90 artikli 10 lõiget 5, mille kohaselt „kehtestatakse uurimismenetlused, mis tagavad asjaomaste isikute täieliku võimaluse uurimistoimikuga tutvuda, võistleva menetluse ja protokollimise“.

41. Selle määruse artiklites 7, 13 ja 14 on ette nähtud menetluslikud tagatised uurimisetapis, nimelt nii uurimise algatamisest teavitatud poolte kui ka teiste määruse artikli 7 lõike 2 kohaste huvitatud isikute õigus osaleda uurimises ja esitada oma seisukohad, õigus tutvuda AGCMi valduses olevate dokumentide ja andmetega ning õigus taotleda ärakuulamist enne uurimistulemuste teatavaks tegemist.

Vaidluste asjaolud, menetlus põhikohtuasjas ja eelotsuse küsimused

Kohtuasi C-510/23 (Trenitalia)

42. Trenitalia, riigi osalusega äriühing, kes on teise äriühingu kaudu täielikult Itaalia majandus- ja rahandusministeeriumi (Ministero dell'economia e delle finanze) kontrolli all olev tütarettevõtja, on peamine raudteereisijate vedu korraldav äriühing Itaalias. Ta osutab nii kohalikke kui ka keskpika- ja pikamaaliinide teenuseid, kusjuures viimati nimetatud kategooria hõlmab muu hulgas nn turupõhiseid ronge, näiteks kiirrongiteenuseid.

43. Aastatel 2011–2016 sai AGCM tarbijatelt, Itaalia transpordiametilt (Autorità di regolazione dei trasporti) ja tarbijaühenduselt Federconsumatori teateid ja kaebusi rongipiletite veebimüügi tingimuste kohta. 21. oktoobril 2016 lisas AGCM toimikusse nende kontrollostude tulemused, mille tema töötajad olid 26. augustist kuni 30. septembrini 2016 teinud.

44. AGCM teavitas 15. novembril 2016 Trenitaliat otsusest algatada menetlus tarbijakaitsenormide rikkumise tuvastamiseks ja tegi selle äriühingu asukohas kontrolli, mille käigus võeti kaasa dokumendid. Trenitalia nõustajad said uurimistoimikuga tutvuda ja enda kaitseks argumente esitada. Lisaks kontrolliti ka äriühingut, kes oli Trenitalia käsutusse andnud tema kasutatava infosüsteemi.

45. AGCM tuvastas 3. augusti 2017. aasta otsusega, mis oli vastu võetud 19. juulil 2017, et Trenitalia kasutab rongipiletite müümisel ebaausat kauplemisvõtet. Oma telemaatilises teabe-, otsingu- ja piletimüügisüsteemis näitas see äriühing nimelt peamiselt „turupõhiste“ rongide kasutamisele suunavaid tulemusi, jättes samas näitamata samade kellaaegadega tulemused, mis oleks võimaldanud palju odavamate kohalike rongide kasutamist. Seetõttu kohustas see asutus Trenitaliat talle süüks pandud tegevuse lõpetama, andis talle tähtaja selleks vajalike abinõude leidmiseks ning määras talle rikkumise raskust ja kestust arvestades 5 miljonit eurot trahvi.

46. Trenitalia vaidlustas AGCMi otsuse eelotsusetaotluse esitanud kohtus, tuginedes eelkõige asjaolule, et AGCM ei ole kinni pidanud seaduse nr 689/81 artiklis 14 ette nähtud 90-päevasest aegumistähtjast, mille jooksul tuleb tarbijakaitsenormide rikkumise tuvastamise menetlus algatada. Ta väitis nimelt, et süüdistuse esitamise eelne etapp kestis üle nelja aasta.

47. Selle kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et karistused, mille AGCM nii konkurentsi kui ka tarbijakaitses valdkonnas on määranud, on sisuliselt peaaegu kriminaalkaristused.⁶ Järelikult on selleks, et tagada menetluslik võrdsus ning vältida seda, et süüdistatav kannaks aja kulumise tõttu kahju, vaja järgida Roomas 4. novembril 1950 alla

⁶ Selles küsimuses lähtub eelotsusetaotluse esitanud kohus „Engeli kriteeriumidest“; vt selle kohta EIK 8. juuni 1976. aasta kohtuotsus Engel jt vs. Madalmaad (CE:ECHR:1976:0608JUD00051007, punktid 82 ja 83).

kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artiklis 6 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41 sõnastatud põhimõtteid, mille kohaselt tuleb talle rikkumises viivitamata süüdistus esitada.

48. Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) praktika kohaselt, mis on selles valdkonnas hiljuti muutunud, on AGCM kohustatud oma karistamisvolituse äralangemise ähvardusel algatama uurimismenetlust, esitades süüdistuse 90 päeva jooksul niipea, kui selle koostamiseks vajalikud faktilised andmed on kogutud.

49. Selle tähtaja alguse peab halduskohus tagantjärele hinnates kindlaks määrama, asetades end olukorda, milles AGCM oli, ning kontrollima, mis kuupäevast alates olid sel hetkel kättesaadavad andmed süüdistuse koostamiseks piisavad. Selle tähtaja ületamine toob igal juhul kaasa terve AGCMi otsuse tühistamise. Lisaks ei ole *ne bis in idem*'i põhimõtte kohaselt sama tegevuse suhtes uut uurimismenetlust enam võimalik algatada, isegi kui asjaomane ettevõtja ei ole seda tegevust kordagi katkestanud.

50. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul mõjutavad need asjaolud esiteks AGCMi sõltumatust, sundides teda pelgalt ajalise kriteeriumi alusel uurimist algatama. Lisaks suurendab menetluse liiga varajane algatamine ohtu, et see asutus ei suuda koguda väidetava rikkumise tuvastamiseks vajalikke tõendeid. Tuleb arvesse võtta, et AGCMi tegevus on väga keeruline, eriti kui uurimise all on suurte majandusosaliste tegevus, sest ta peab koguma andmeid suure hulga asjaolude ja kestva ajavahemiku kohta, et abstraktne õiguslik määratlus anda.

51. Selles kontekstis tõmbab eelotsusetaotluse esitanud kohus paralleeli konkurentsi valdkonnas määratud karistustega, kuna pädev asutus peab rikkumismenetluse mõistliku aja jooksul lõpule viima. Selline nõue kehtib analoogia alusel ka tarbijakaitse valdkonnas.

52. Teiseks, kuna asjaomasel ettevõtjal pole vaja tõendada, et talle on uurimismenetluse hilinenud algatamisega tegelikku kahju tekitatud, kehtib järelikult ümberlükkamatu eeldus, et kui menetlus algatatakse pärast 90-päevase tähtaja möödumist, on selle ettevõtja kaitseõigusi kahjustatud.

53. Igal juhul ei ole karistatavate ettevõtjate õiguspärasest ootust võimalik piisavalt kaitsta sel teel, et kohaldatakse tähtaega, mille algus sõltuvalt konkreetsest juhtumist varieerub. Et süüdistuse esitamiseks ei kuluks ülemäära pikka aega, on Itaalia õiguses ette nähtud viieaastane aegumistähtaeg, mis hakkab kulgema alates õigusvastase tegevuse lakkamisest.

54. Neil asjaoludel otsustas Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas [direktiivi 2005/29] artiklit 11 koostoimes tarbijakaitse ja haldustegevuse tõhususe põhimõttega tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune riigisisene õigusnorm, nagu see, mis tuleneb [seaduse nr 689/81] artikli 14 kohaldamisest – kohtute tõlgenduse kohaselt –, mis kohustab [AGCMi] algatama ebaausa kauplemisvõtte tuvastamiseks uurimismenetluse üheksakümne päevase aegumistähtaja jooksul, mis hakkab kulgema hetkest, mil konkurentsiametile on teada rikkumise olulised tunnused, mis võivad sisalduda rikkumise kohta esitatud esimeses teates?“

Kohtuasi C-511/23 (Caronte & Tourist)

55. Caronte & Tourist (edaspidi „C&T“) on äriühing, kes osutab parvlaevateenust Messina väinas, kus ta on peaaegu monopoolses seisundis.

56. AGCM sai 24. märtsil 2018 teate ühelt tarbijalt, kes kaebas C&T osutatava parvlaevateenuse liiga kõrgete hindade üle ja palus algatada uurimise. Seepeale saatis AGCM 23. aprillil 2019 Messina sadamaametile teabenõude, millele järgnes 19. novembril 2019 meeldetuletus, millele see asutus vastas 26. novembril 2019.

57. AGCM tegi 4. augustil 2020 C&T-le teatavaks otsuse algatada menetlus konkurentsieeskirjade rikkumise tuvastamiseks.

58. Seaduse nr 287/90 artikli 3 alusel 29. märtsil 2022 vastu võetud 11. aprilli 2022. aasta otsusega tuvastas AGCM, et C&T on kuritarvitanud turgu valitsevat seisundit, kehtestades Messina väinas sõidukite parvlaevaveo teenusele liiga kõrged hinnad. Seetõttu tegi see asutus C&T-le ettekirjutuse hoiduda tulevikus liiga kõrgete hindade kehtestamisest – hiljemalt pandeemiast tingitud eriolukorra lõppedes – ja määras talle rikkumise raskust arvestades 3 719 370 euro suuruse trahvi.

59. C&T, keda toetavad merendussektori kutseühingud Assarmatori ja Confederazione Italiana Armatori (edaspidi „Confitarma“), on AGCMi otsuse vaidlustanud, tuginedes eelkõige asjaolule, et see asutus ei ole kinni pidanud seaduse nr 689/81 artiklis 14 ette nähtud 90-päevasest aegumistähtajast, mille jooksul tuleb konkurentsiniormide rikkumise tuvastamise menetlus algatada. Nimelt kestis süüdistuse esitamise eelne etapp kokku 855 päeva.

60. Selle kohta märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kuigi põhikohtuasi puudutab turgu valitseva seisundi kuritarvitamist, mis piirdub liikmesriigi turuga, on tõepoolest liidu huvides, et konkurentsioiguse rikkumise eest karistamise alaseid sätteid kohaldataks ühetaoliselt. Kuna Euroopa Kohtu praktika kohaselt on komisjonil kohustus viia oma menetlused lõpule mõistliku aja jooksul,⁷ on konkurentsiasjades menetluse algatamist reguleerivates normides liikmesriigi ja Euroopa tasandi vahel lahknevusi.

61. Lisaks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et karistused, mida AGCM konkurentsi valdkonnas määrab, on sisuliselt peaaegu kriminaalkaristused. Järelikult on selleks, et tagada menetluslik võrdsus ning vältida seda, et süüdistatav kannaks aja kulumise tõttu kahju, vaja järgida EIÕK artiklis 6 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 41 sõnastatud põhimõtteid, mille kohaselt tuleb talle rikkumises viivitamata süüdistus esitada.

62. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, et Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) varasema kohtupraktika kohaselt ei olnud seaduse nr 689/81 artikkel 14 AGCMi konkurentsialaste menetluste suhtes kohaldatav, mistõttu ei kehtinud konkreetset tähtaega, mille jooksul tuleb uurimine süüdistust esitades algatada. Ent selle kohtupraktika muutmisest saadik on AGCM kohustatud oma karistamisvolituse äralangemise ähvardusel algatama uurimismenetluse, esitades vaidlusaluse tähtaja jooksul süüdistuse niipea, kui selle koostamiseks vajalikud faktilised andmed on kogutud.

⁷ Viide 15. oktoobri 2002. aasta kohtuotsusele Limburgse Vinyl Maatschappij jt vs. komisjon (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582).

63. Eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab eelkirjeldatud tagajärgi, mille see kohtupraktika muutmine on kaasa toonud, nimelt et halduskohtul tuleb teha tagantjärele hinnates kindlaks 90-päevase tähtaja täpne algus, tühistada AGCMi otsus vaidlusaluse tähtaja ületamise korral ning kohaldada *ne bis in idem*'i põhimõtet, mis keelab sama tegevuse suhtes uut uurimismenetlust algetada.

64. Muud eelotsusetaotluse esitanud kohtu avaldused, milles ta väljendab kahtlust, kas Itaalia õigusnormid on liidu konkurentsioigusega kooskõlas, on põhiosas samad nagu eespool seoses kohtuasjaga C-510/23 kirjeldatud kahtlused tarbijakaitseõiguse kohta.

65. Neil asjaoludel otsustas Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas ELTL artiklit 102 tuleb konkurentsi kaitse ja haldustegevuse tõhususe põhimõtet arvestades tõlgendada nii, et sellega on vastuolus selline riigisisene õigusnorm, nagu see, mis tuleneb [seaduse nr 689/81] artikli 14 kohaldamisest – kohtute tõlgenduse kohaselt –, mis kohustab [AGCMi] algetama uurimismenetluse turgu valitseva seisundi tuvastamiseks üheksakümnepäevase aegumistähtaja jooksul, mis hakkab kulgema hetkest, mil konkurentsiametile on teada rikkumise olulised tunnused, mis võivad sisalduda rikkumise kohta esitatud esimeses teates?“

Menetlused Euroopa Kohtus

66. Kohtuasjades C-510/23 ja C-511/23 esitatud eelotsusetaotlused, millest esimene on dateeritud 2. augustil 2023 ja teine 1. augustil 2023, saabusid Euroopa Kohtu kantseleisse 8. augustil 2023.

67. Kohtuasjas C-510/23 esitasid Euroopa Liidu Kohtu põhikirja artiklis 23 ette nähtud tähtaja jooksul kirjalikke seisukohti põhikohtuasja pooled, Itaalia valitsus ja Euroopa Komisjon.

68. Kohtuasjas C-511/23 esitasid kooskõlas eelviidatud sättega kirjalikke seisukohti põhikohtuasja pooled, Assarmatori, Confitarma, UNC Sicilia, Itaalia, Kreeka, Ungari ja Slovakkia valitsus ning Euroopa Komisjon.

69. Euroopa Kohus otsustas 14. mail 2024 kodukorra artikli 76 lõike 2 alusel kohtuistungit mitte korraldada.

Õiguslik analüüs

Esialgsed märkused

70. Kõigepealt on oluline täpsustada, et käesolevates kohtuasjades ei ole vaja tõlgendada mitte materiaalsoiguse norme, vaid pigem liidu õiguse eeskirju ja põhimõtteid, mis kehtestavad piirid liikmesriikide menetlusautonoomiale. Nagu Euroopa Kohtu praktikas sageli, on esitatud küsimuste analüüsimisel tähtis roll tõhususe põhimõttel. Kuna mõlemas kohtuasjas on vaidluse all samad liikmesriigi õigusnormid, tuleb neid analüüsida vastavalt liidu tarbijakaitse- ja konkurentsioiguse normide seisukohast. Nagu allpool näeme, kehtib osa kaalutlusi ühevõrra mõlemas õigusvaldkonnas, sest nende vahel on palju seoseid. Lõpuks ei tohi unustada, et avaliku võimu tegevusega, mille eesmärk on konkurentsi kaitse, püütakse lõppkokkuvõttes saavutada just

tarbijate heaolu.⁸ Seetõttu on Euroopa Kohtu edasine otsus valdkonnaülese tähtsusega.

71. Selguse huvides tuleb lühidalt kirjeldada, kuidas toimuvad AGCMi menetlused, mille eesmärk on tuvastada ebaausaid ja konkurentsivastaseid kauplemisvõtteid. Nagu selgub kummagi kohtuasja toimikust, käivad need menetlused üldiselt kahes etapis: 1) *uurimisele eelnev etapp*, milles AGCM kogub uurimisandmeid, mida on menetlusale süüdistuse esitamiseks vaja; 2) *uurimisetapp* (ehk otsustamisetapp), mis algab menetlusale süüdistuse esitamisega ning mille käigus kehtivad kõik haldusmenetlusele omased tagatised. See etapp lõpeb vajaduse korral otsusega, millega tuvastatakse, et tegemist on ebaausa või konkurentsivastase kauplemisvõttega ja määratakse karistused.

72. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on seisukohal, et vaidlusalused liikmesriigi õigusnormid, mis eespool kirjeldatud menetlusi reguleerivad, ei lase liidu õigust tulemuslikult kohaldada. Oma väite kinnituseks juhib *iudex a quo* tähelepanu mõnele selle õigusakti aspektile, mida ta peab probleemseks. Üks neid aspekte on uurimisele eelneva etapi jaoks ette nähtud tähtaeg. Eelotsusetaotlustest nähtub, et kõnealustes õigusnormides on nende karistamismenetluste jaoks, milles määratakse rahaträht, ette nähtud 90-päevane aegumistähtaeg. Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kui kõrgeima halduskohtu praktika kohaselt hakkab see tähtaeg kulgema hetkest, mil AGCMile on teada rikkumise olulised tunnused, kusjuures need kõik võivad sisalduda esimeses teates rikkumise kohta. Seda sätet kohaldatakse ka ebaausate kauplemisvõtete ja konkurentsi valdkonna karistamismenetluste suhtes.

73. Lisaks selgub toimikutest, et aegumine toimub *ipso jure*, olenemata sellest, kas ettevõtja kaitseõiguste rikkumine on konkreetsetl viimastatud. Kuna meede on ühtne, hõlmab aegumine kogu otsust nii tuvastamise ja keelamismeetmete kui ka karistuse määramise osas. Viimaks tuleb märkida, et aegumine toimub vältavate õigusrikkumiste korral isegi enne nende lõppemist ning sellele lisandub *ne bis in idem*'i põhimõte, mis ei lase rikkumist uuesti tuvastada, isegi kui see kestab edasi ka pärast karistamisotsust. Analüüsides, kas need õigusnormid on liidu õigusega kooskõlas, tuleb arvesse võtta kõigi nende aspektide omavahelist suhet.

74. Tõhususe põhimõtte kohaselt ei tohi liikmesriigid muuta liidu õiguse rakendamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks ning konkreetsetl konkurentsiõiguse valdkonnas peavad nad jälgima, et nende kehtestatud või rakendatud normid ei kahjustaks ELTL artiklite 101 ja 102 tulemuslikku kohaldamist.⁹ Täpsemalt peavad määruse nr 1/2003 artikli 35 lõike 1 kohaselt määratud riigisisised konkurentsiasutused tagama nende artiklite tulemusliku kohaldamise üldistes huvides.¹⁰ Sellises kontekstis tuleb märkida, et teiseses õiguses on sätteid, milles on seoses konkreetsete kohustustega kehtestatud nõue tagada liidu õiguse tulemuslik kohaldamine. Sama kehtib ka konkurentsiõigusele lähedases tarbijakaitse valdkonnas. Võttes arvesse, et teisest õigust kohaldatakse esmajärjekorras, on analüüsimiseks vaja kindlaks teha asjakohased teised õigusnormid. Nende sätete alusel tuleb kindlaks teha, kas vaidlusalused liikmesriigi õigusnormid vastavad tõhususe nõudele.

⁸ Vt selle kohta Albæk, S., „Consumer Welfare in EU Competition Policy“, *Aims and Values in Competition Law*, DJØF Publishing, 2013, lk 67 jj; Martenet, V., ja Heinemann, A., *Droit de la concurrence*, 2^e éd., Schulthess, Genève, 2021, lk 2 jj; Pitruzzella, G., „Diritto costituzionale e diritto della concorrenza: c'è dell'altro oltre l'efficienza economica?“, *Quaderni costituzionali* 3, 2019, lk 601 ja 607, ning Sackner, F. J., *Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht*, 4^e éd., C.H. Beck, München, 2023, punkt 5 jj.

⁹ Vt 14. juuni 2011. aasta kohtuotsus Pfeiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, punkt 24) ja 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 46).

¹⁰ Vt 7. detsembri 2010. aasta kohtuotsus VEBIC (C-439/08, EU:C:2010:739, punkt 56) ja 14. juuni 2011. aasta kohtuotsus Pfeiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, punkt 19).

Vastuvõetavus

75. Kõigepealt tuleb aga analüüsida, kas kohtuasjas C-511/23 esitatud eelotsusetaotlus on vastuvõetav. C&T, Assarmatori ja Confitarma peavad seda vastuvõetamatuks, kuna C&T-le süüks pandud õigusrikkumine oli üksnes seaduse nr 287/90 artiklis 3 sätestatud turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keelu, mitte ELTL artikli 102 rikkumine, mistõttu AGCM otsustas vastavalt määrusele nr 1/2003 kohaldada üksnes riigisisest konkurentsioigust. Pealegi on seaduse nr 689/81 artikkel 14, milles vaidlusalune tähtaeg on ette nähtud, üks neid sätteid, mis kuulub täielikult liikmesriikide menetlusautonoomia alla ning millel puudub seos materiaalse konkurentsioigusega.

76. Need argumendid ei tundu mulle siiski veenvad põhjustel, mida ma kirjeldan allpool.

77. Esiteks tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, et olukorras, kus ettevõtjat on karistatud üksnes liikmesriigi konkurentsioiguse alusel, võib Euroopa Kohus siiski teha otsuse eelotsusetaotluse kohta, mis puudutab ELTL artikli 102 tõlgendamist, kui see säte on muudetud kohaldatavaks riigisisese õigusega, kuna seal on viidatud selle ELTL artikli 102 sisule. Nimelt on liidul siis, kui riigisisest õigust tuleb kohaldada kooskõlas ELTL artikliga 102, kindel huvi selle vastu, et seda sätet tõlgendataks ühetaoliselt.¹¹

78. Käesoleval juhul on selge, et seaduse nr 287/90 artikli 1 lõikes 4 on ette nähtud, et selle seaduse I jaotise sätteid tõlgendatakse, lähtudes liidu õiguspõhimõtetest, mida kuuluvad kohaldamisele konkurentsioiguse valdkonnas. Lisaks on selle seaduse sama jaotise artikli 3 lõike 1 punkt a sõnastatud ELTL artikli 102 teise lõigu punktiga a peaaegu identselt. Pealegi rõhutab eelotsusetaotluse esitanud kohus sõnaselgelt, et „[seaduse nr 287/90] artikliga 3 võeti riigisisesse õigusesse üle ELTL artikkel 102 ning nende kahe sätte kohaldamisala on sisuliselt sama“. Neil asjaoludel võib minu arvates järeldada, et seaduse nr 287/90 I jaotise sätted järgivad puhtalt riigisiseste olukordade reguleerimisel lahendusi, mis on kehtestatud liidu õiguses, eelkõige ELTL artiklis 102 sätestatud.

79. Teiseks, mis puutub konkreetsemalt seaduse nr 287/90 I jaotise sätetesse, tuleb meenutada, et Euroopa Kohus kasutas analoogset arutluskäiku juba kohtuasjas, milles tehti kohtuotsus ETI jt¹² ning tunnistas end niiviisi pädevaks lahendama eelotsusetaotlust, mis puudutas EÜ artiklit 81 (nüüd ELTL artikkel 101), samas kui põhikohtuasjas kohaldas AGCM üksnes riigisiseseid kartellikokkulepete keelamise alaseid õigusnorme. Vastupidi sellele, mida C&T oma seisukohtades väidab, ei näe ma, kuidas määruse nr 1/2003 jõustumine oleks pidanud muutma midagi selles hinnangus, mis põhineb asjaolul, et liikmesriigi õiguses on liidu õigusele otse ja tingimusteta viidatud.

80. Kolmandaks ei mõjuta taotluse vastuvõetavust minu hinnangul kuidagi asjaolu, et käesolev kohtuasi ei puuduta mitte seaduse nr 287/90 I jaotises sätestatud riigisiseste konkurentsialaste materiaalõigusnormide, vaid seaduse nr 689/81 artiklis 14 sätestatud menetlusnormi tõlgendamist. Esiteks sellepärast, et nagu märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, kohaldatakse seaduse nr 689/81 artiklit 14 haldustrahvide suhtes, mis mõistetakse seaduse nr 287/90 rikkumise eest selle seaduse artikli 31 lõike 1 alusel.¹³ Teiseks ei välista pelk asjaolu, et liikmesriigi õigusnorm

¹¹ Vt selle kohta 11. detsembri 2007. aasta kohtuotsus ETI jt (C-280/06, EU:C:2007:775, punktid 21–26) ning 30. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Generics (UK) jt (C-307/18, EU:C:2020:52, punktid 24 ja 26–29 ning seal viidatud kohtupraktika). Samamoodi vt ELTL artikli 101 kohta 26. oktoobri 2023. aasta kohtuotsus EDP – Energias de Portugal jt (C-331/21, EU:C:2023:812, punktid 39 ja 41–44).

¹² 11. detsembri 2007. aasta kohtuotsus (C-280/06, EU:C:2007:775).

¹³ Vt käesoleva ettepaneku punkt 39.

kuulub liikmesriikide menetlusautonoomia valdkonda, selle normi suhtes liidu õigusega kehtestatud nõuete kohaldamist: kui niisugune säte reguleerib selliste riigisiseste õigusnormide kohaldamist, mis peavad olema samaväärsete liidu õigusnormidega kooskõlas, peab see vähemalt vastama tõhususe ja võrdväärsuse põhimõtetele.

81. Eeltoodut arvestades leian, et kohtuasjas C-511/23 esitatud eelotsusetaotlus tuleb tunnistada vastuvõetavaks.

Sisulised küsimused

Kohaldatavate konkurentsi- ja tarbijakaitsenormide eesmärgid

82. Liikmesriikide kohustused, mis käesolevas analüüsis asjasse puutuvad, tulenevad paljudest sätetest, mida ma allpool esiteks tutvustan, misjärel ma analüüsin teiseks seda, kas kõnealuste liikmesriigi õigusnormidega on neid kohustusi nõuetekohaselt rakendatud. Just selles teises etapis on vaja hinnata, kas kõnealused liikmesriigi õigusnormid aitavad liidu õiguses seatud eesmäärke tegelikult saavutada.

Direktiiviga 2019/1 kehtestatud põhitagatised ja küsimus, kas see direktiiv on kohtuasjas C-511/23 kohaldatav

83. Konkurentsioiguse valdkonnas tuleb rõhutada kohustusi, mis on seatud direktiiviga 2019/1, milles on vastavalt selle artikli 1 lõikele 1 koostoimes põhjendustega 1, 6 ja 8 ette nähtud teatavad põhitagatised, et liikmesriikide konkurentsiasutused saaksid kohaldada ELTL artikleid 101 ja 102, toimides nende täitmise tegelikul tagamisel tõepoolest tulemuslikult, et tagada õiglased ja avatud konkurentsipõhised turud, kaitsta tarbijaid ja ettevõtjaid konkurentsivastase tegevuse eest ning vältida sellise tegevuse eest mõeldud karistuste eest kõrvalehoidmist.¹⁴

84. Direktiiviga 2019/1 on kehtestatud rida tähtsaid kohustusi: tagada, et konkurentsiasutuste algatatud täitmise tagamise menetlused viidaks lõpule mõistliku aja jooksul ning et enne direktiivi 2019/1 artikli 10 kohast rikkumise tuvastamise ja selle lõpetamist nõudvat otsust teatataks ettevõtjatele, mida neile süüks pannakse, ja tagada riigisiseste konkurentsiasutuste sõltumatus, andes neile õiguse seada ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks vajalikke ülesannete täitmiseks ise oma prioriteedid. Need kohustused tunduvad mulle käesoleval juhul selle analüüsimiseks, kas liikmesriigi õigusnormid on liidu konkurentsioigusega kooskõlas, eriti olulised.

85. Sellise analüüsi loogiline eeldus on, et direktiivi 2019/1 saab kohtuasjas C-511/23 kohaldada. Eelotsusetaotluse esitanud kohus on aga seisukohal, et ei saa, sest see direktiiv võeti Itaalia õigusse üle alles 2021. aastal ehk pärast uurimise algatamist; ta lisab, et see direktiiv üksnes kodifitseeris ühe „õiguskorras olemasoleva üldpõhimõtte“.

86. Mina ei tahaks omalt poolt nõustuda, et direktiiv 2019/1 ei ole neil asjaoludel üldse asjakohane, sest väljakujunenud kohtupraktika kohaselt peavad liikmesriigid, kellele direktiiv on adresseeritud, hoiduma direktiivi ülevõtmiseks ette nähtud tähtaja jooksul kehtestamast

¹⁴ Vt eelkõige direktiivi 2019/1 artikli 1 lõige 1 ning põhjendused 1, 6 ja 8.

õigusnorme, mis võivad direktiivis sätestatud eesmärgi saavutamist tõsiselt kahjustada.¹⁵ Sellest hoidumiskohustusest tuleneb muu hulgas, et liikmesriikide kohtud peavad niipalju kui võimalik hoiduma tõlgendamast riigi õigust viisil, mis võib pärast ülevõtmistähtaja möödumist direktiivi eesmärgi saavutamise tõsiselt ohtu seada.¹⁶

87. Nagu nähtub direktiivi 2019/1 artiklist 36, jõustus see direktiiv 3. veebruaril 2019, kuna selle artikli 34 lõige 1 pani liikmesriikidele kohustuse asuda direktiivi järgima hiljemalt 4. veebruaril 2021. Käesoleva juhu kohta selgub toimikust esiteks, et AGCMi otsus algatada uurimismenetlus võeti vastu 4. augustil 2020 ehk direktiivi 2019/1 ülevõtmistähtaja jooksul. Teiseks ei ole vaidlust, et Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kohtupraktika suund, mille järgi tuleb seaduse nr 287/90 kohastele menetlustele kõnealuseid õigusnorme kohaldada, oli olemas juba enne uurimismenetluse algatamist.

88. Neil asjaoludel leian, et hindamaks, kas AGCMi otsus algatada uurimismenetlus oli seaduse nr 287/90 artiklis 14 ette nähtud aegumistähtaja seisukohast hilinev, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus arvesse võtma ka direktiivi 2019/1. Seetõttu on vaja talle selgitada, kas ja mil määral võib nende liikmesriigi õigusnormide kohaldamine direktiivi eesmärkide saavutamise tõsiselt ohtu seada.

Direktiiviga 2005/29 kehtestatud nõuded

89. Direktiivi 2005/29 artikli 1 kohaselt on selle direktiivi eesmärk aidata kaasa siseturu nõuetekohasele toimimisele ja tarbijakaitse kõrge taseme saavutamisele, lähendades tarbijate majandushuve kahjustavad ebaausaid kaubandustavasid käsitlevad liikmesriikide õigus- ja haldusnormid.

90. Kuigi otse kaitseb direktiiv 2005/29 tarbijate majandushuve ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausate kaubandustavade eest, siis kaudselt kaitseb ta siiski ka seaduskuulekaid ettevõtjaid konkurentide eest, kes direktiivis sätestatud eeskirju ei järgi, ning garanteerib seega direktiiviga ühtlustatud valdkonnas ausa konkurentsi, nagu on öeldud direktiivi põhjenduses 8. See näitab tihedat seost tarbijakaitse- ja konkurentsioiguse vahel, mida ma eespool mainisin.

91. Direktiivi 2005/29 artikli 11 lõike 1 esimese lõigu kohaselt tagavad liikmesriigid piisavad ja tõhusad meetmed ebaausate kaubandustavade vastu võitlemiseks, et tugevdada selle direktiivi sätete järgimist tarbijate huvides. Sama artikli lõikes 2 on täpsustatud, et liikmesriigid annavad haldusasutustele volituse nõuda ebaausate kaubandustavade lõpetamist, kui nad kõiki asjaga seotud huve ja eelkõige avalikku huvi arvesse võttes peavad selliseid meetmeid vajalikuks.

92. Lisaks on direktiivi 2005/29 artiklis 13 sätestatud, et liikmesriigid näevad selle direktiivi kohaldamisel vastuvõetud riigisiseste õigusnormide rikkumise eest ette karistused ja võtavad nende rakendamiseks kõik vajalikud meetmed, kusjuures kehtestatud karistused peavad olema tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad. Euroopa Kohtu hinnangul jätab direktiiv 2005/29 liikmesriikidele kaalutlusruumi küsimuses, millised riigisisised meetmed valida vastavalt selle

¹⁵ 18. detsembri 1997. aasta kohtuotsus Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punkt 45) ja 5. mai 2022. aasta kohtuotsus BPC Lux 2 jt (C-83/20, EU:C:2022:346, punktid 65 ja 66).

¹⁶ 4. juuli 2006. aasta kohtuotsus Adeneler jt (C-212/04, EU:C:2006:443, punkt 123) ning 23. aprilli 2009. aasta kohtuotsus VTB-VAB ja Galatea (C-261/07 ja C-299/07, EU:C:2009:244, punkt 39).

direktiivi artiklitele 11 ja 13 ebaausate kaubandustavade vastu võitlemiseks, tingimusel et need meetmed on piisavad ja tõhusad ning selleks ette nähtud karistused on tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad.¹⁷

93. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus ei ole direktiivi 2005/29 artiklit 13 oma tõlgendusküsimuses otsesõnu maininud, pean vajalikuks võtta analüüsimisel arvesse ka seda sätet, sest käesolevad kohtuasjad puudutavad eelkõige AGCMi pädevust rikkumiste eest karistada. Trenitalia ja C&T esitasid oma kaebused nimelt neile määratud trahvide peale. Sellega seoses tuleb märkida, et karistused, sealhulgas trahvid, kuuluvad vahendite hulka, mida liidu õiguse rikkumiste vastases võitluses tihti kasutatakse, olenemata sellest, mis valdkonnaga on parajasti tegemist.¹⁸ Seega tuleb Euroopa Kohtul selleks, et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks viimasel poolelioleva kohtuasja lahendada, juhtida tema tähelepanu selle sätte olulisusele.¹⁹

Liikmesriigi õigusnormide aspektid, mis võivad ohustada liidu õiguse tegelikku toimet

94. Olles lühidalt tutvustanud liidu õigusest tulenevaid kohustusi, tuleb järgmiseks analüüsida, kas liikmesriigi õigusnormid võivad takistada liidu seadusandja eesmärkide saavutamist ning kui jah, siis kui palju. Selleks tuleb neid õigusnorme süstemaatiliselt analüüsida, jagades need eri osisteks, et hinnata neid nii eraldi kui ka tervikuna.

95. See analüüs keskendub reale viidatud õigusnormidega seotud aspektidele, mida ma pean õiguslikust seisukohast probleemseks, nimelt uurimiseelse etapi lõpuleviimiseks määratud tähtaja lühidus, ebakindlus selle tähtaja alguse suhtes, ametliku uurimismenetluse tähtajaliselt algatamata jätmise õiguslikud tagajärjed, ning *ne bis in idem*'i põhimõtte kohaldamine. Selle analüüsi käigus selgub, et liidu õiguse toimet võib kahjustada iga aspekt ka eraldi. Tervikuna takistavad need tõsiselt AGCMil kui tarbijakaitse- ja konkurentsioiguse rikkumiste tuvastamise ning nende eest karistamise kohustusega riigisisel asutusel ülesannete täitmist.

96. Sellegipoolest tuleb meenutada, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt ei ole Euroopa Kohus ELTL artiklis 267 ette nähtud menetluses, mis põhineb liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu ülesannete selgel lahususel, pädev tõlgendama riigisisest õigust ning et põhikohtuasja faktilisi asjaolusid on pädev tuvastama ja hindama üksnes liikmesriigi kohus.²⁰ See-eest on Euroopa Kohus pädev andma liikmesriigi kohtule kõik liidu õiguse tõlgendamiseks vajalikud juhtnöörid, mille abil on liikmesriigi kohtul võimalik hinnata riigisiseste õigusnormide kooskõla liidu õigusega.²¹

¹⁷ Vt 19. septembri 2018. aasta kohtuotsus Bankia (C-109/17, EU:C:2018:735, punkt 31) ja 2. veebruari 2023. aasta kohtuotsus Towarzystwo Ubezpieczeń Ż (eksitavad kindlustuse tüüplepingud) (C-208/21, EU:C:2023:64, punkt 79).

¹⁸ Vt minu ettepanek kohtuasjas Land Hessen (andmekaitseasutuse tegutsemiskohustus) (C-768/21, EU:C:2024:291), mis puudutab isikuandmete kaitse ja konkurentsioiguse valdkonnas ette nähtud haldustrahvide määramist.

¹⁹ 10. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (üldine ravikindlustus) (C-247/20, EU:C:2022:177, punkt 48).

²⁰ 28. aprilli 2022. aasta kohtuotsus SeGEC jt (C-277/21, EU:C:2022:318, punkt 21).

²¹ 30. septembri 2020. aasta kohtuotsus CPAS de Seraing (C-402/19, EU:C:2020:759, punkt 24).

Eeluurimisetapi lõpuleviimise tähtaja lühidus

97. Kõnealuste liikmesriigi õigusnormide kõige silmatorkavam aspekt on minu arvates 90-päevane tähtaeg, mis on neis õigusnormides AGCMile uurimiseelse etapi lõpuleviimiseks ette nähtud. See tähtaeg ei ole probleemne mitte ainult lühiduse, vaid ka jäikuse poolest, kuna seda kohaldatakse kõigil juhtudel, olenemata vaidluse keerukusest või AGCMi töökoormusest.

98. Sellega seoses tuleb kõigepealt täheldada, et üheski eelmistes punktides viidatud teiseses õigusaktis pole sellist tähtaega ette nähtud. Lisaks tuleb märkida, et liidu konkurentsieskirjade rakendamise detsentraliseeritud süsteemis, kus liikmesriikide konkurentsiasutused kohaldavad neid eeskirju otse, on nende asutuste määratavate karistuste aegumistähtaegade kindlaksmääramine liikmesriikide ülesanne, tingimusel et järgitakse võrdvärsuse ja tõhususe põhimõtet. Sellest järeldub, et määruse nr 1/2003 artiklitest 25 ja 26, milles on komisjoni volitustele trahve või karistusmaksleid määrata ning neid sundtäitmisele pöörata aegumistähtjad kehtestatud, ei saa liikmesriikidele tuleneda ühtegi õiguslikku nõuet. Euroopa Kohus on nimelt juba otsustanud, et liikmesriikide konkurentsiasutustele need tähtjad põhimõtteliselt ei kehti, kuna nende suhtes kohaldatakse riigisiseseid aegumisnorme.²²

99. Lisaks on Euroopa Kohus otsustanud, et kui puuduvad siduvad liidu õigusnormid, tuleb riigisiseseid menetlusnorme, mis reguleerivad liikmesriigi pädevate asutuste poolset karistuste määramist, kehtestada ja kohaldada liikmesriikidel, järgides liidu õigust, eriti võrdvärsuse ja tõhususe põhimõtet.²³ Samuti tuleneb kohtupraktikast, et selliste normide kehtestamisel ja kohaldamisel tuleb järgida liidu õigust, mis nõuab mõistlike tähtaegade kehtestamist nii asjaomase ettevõtja kui ka asutuse kaitsmiseks.²⁴

100. Mis puutub konkreetsetl liikmesriigi konkurentsiasutuste tegevust reguleerivate menetlustähtaegade kehtestamisse, siis mäletatavasti kohaldatakse siis, kui liikmesriik rakendab liidu konkurentsioigust, liikmesriigi pädeva asutuse menetluses hea halduse põhimõtteid kui liidu õiguse üldpõhimõtteid tulenevaid nõudeid, sealhulgas iga isiku õigust sellele, et teda puudutavaid asju käsitletaks erapooletult ja mõistliku aja jooksul.²⁵ Selline nõue tuleneb ka direktiivi 2019/1 artikli 3 lõikest 3, milles on sõnastatud teatavad põhitagatised, mida on mainitud eespool.²⁶

101. Niisiis on Euroopa Kohus leidnud, et riigisiseseid õigusnormid, millega määratakse kindlaks aegumistähtjad, peavad olema koostatud nii, et eesmärk tagada õiguskindlus ja vaidluse menetlemine mõistliku aja jooksul (mis on liidu õiguse üldpõhimõtted) oleks tasakaalus ELTL artiklite 101 ja 102 tegeliku ja tõhusa rakendamisega, et järgida avalikku huvi, mille eesmärk on vältida siseturu toimimise kahjustamist konkurentsi kahjustavate kokkulepete või tegevustega.²⁷ Euroopa Kohtu hinnangul tuleb selle kindlakstegemiseks, kas liikmesriigi aegumisnormide süsteem loob sellise tasakaalu, arvesse võtta selle süsteemi kõiki tegureid, mille hulka võivad

²² 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 37).

²³ 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 45).

²⁴ 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 48).

²⁵ 15. oktoobri 2002. aasta kohtuotsus Limburgse Vinyl Maatschappij jt vs. komisjon (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, punktid 181, 184, 199 ja 230); 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus Technische Unie vs. komisjon (C-113/04 P, EU:C:2006:593, punkt 40); 19. detsembri 2012. aasta kohtuotsus Heineken Nederland ja Heineken vs. komisjon (C-452/11 P, ei avaldata, EU:C:2012:829, punkt 97) ja 30. jaanuari 2024. aasta kohtuotsus Agentsia „Patna infrastruktuura“ (maanteetaristu Euroopa rahastamine) (C-471/22, EU:C:2024:99, punkt 41).

²⁶ Vt käesoleva ettepaneku punkt 83 jj.

²⁷ 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 49).

kuuluda muu hulgas aeg, millest alates hakkab aegumistähtaeg kulgema, selle tähtaja pikkus ning selle peatamise või katkemise kord.²⁸ Ilmselt on asjakohane kohaldada neid kohtupraktikast tulenevaid põhimõtteid *mutatis mutandis* käesolevale kohtuasjale.

102. Mis puutub kõnealuste liikmesriigi õigusnormidega ette nähtud tähtaja lühidusse, siis nagu Euroopa Kohus on rõhutanud, tuleb selle hindamisel arvesse võtta konkurentsioigust puudutavate vaidluste eripära ja täpsemalt asjaolu, et need juhtumid nõuavad reeglina keerulist faktilist ja majanduslikku analüüsi.²⁹ Nagu komisjon oma kirjalikes seisukohtades selgitab, siis enne menetluse algatamise otsuse tegemist, mis eeldab asjaomaste ettevõtjate põhjalikku uurimist, mille käigus nad saavad võistlevas menetluses oma seisukohti esitada, ning ressursside märkimisväärsel kasutamisel, peab konkurentsiasutus nimelt tegema keerukaid faktilisi ja majanduslikke analüüse.

103. Menetluse ametliku algatamise eelses etapis peab konkurentsiasutus paljudel juhtudel ette valmistama ka hulga esialgseid uurimistoiminguid. Täpsemalt nõuavad konkurentsialased uurimised sageli kontrolli asjaomaste ettevõtjate ruumides, mida tehakse tavaliselt enne menetluse algatamist või sellega paralleelselt, et vältida olukorda, kus need ettevõtjad saaksid endale ebasoodsad tõendid hävitada või neid varjata. Et need kontrollid oleksid tõhusad, tuleb need hoolikalt ette valmistada, mis eeldab nende põhjendamiseks piisavate kaudsete tõendite otsimist ja otsitavate tõendite võimalikult täpset piiritlemist. Selliste kontrollide jaoks on tavaliselt vaja korrakaitsejõudude sekkumist, neid tehakse sageli ettevõtja eri tegevuskohtades korraga ja vahel nõuavad need kooskõlastamist teiste liikmesriikide konkurentsiasutuste või komisjoniga või mõlemaga, millel on ilmselge mõju vajalikule ettevalmistusajale.

104. Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb menetlusaja mõistlikkust hinnata iga konkreetse vaidluse asjaolude, näiteks selle keerukuse ja poolte käitumise alusel.³⁰ Vähe sellest, et kõnealuste liikmesriigi õigusnormidega kehtestatud tähtaeg ei arvesta konkurentsi valdkonna juhtumite keerukusega, see paistab ka tuginevat eeldusele, milles eiratakse täielikult seda, et riigisisestel konkurentsiasutustel on tihti vaja asjaomaste ettevõtjate koostööd, näiteks teabenõuete korral. Kui ettevõtja ei käitu eriti koostööalt, võib see teatud asjaoludel põhjustada viivitust³¹ või isegi tähtaja ületamist, ilma et selle eest saaks vastutavaks pidada liikmesriigi konkurentsiasutust. Sellest hoolimata on õiguslikud tagajärjed nende liikmesriigi õigusnormide kohaselt samad, olenemata sellest, kas viivituse on põhjustanud ettevõtja või AGCM.

105. Lisaks tuleb arvesse võtta, et enne menetluse ametlikku algatamist koordineerivad riigisisised konkurentsiasutused üldjuhul oma tegevust üksteise ja komisjoniga, tagamaks, et juhtumid jaotuksid määru nr 1/2003 ette nähtud võrgus (Euroopa konkurentsivõrgustikus) eri asutuste vahel optimaalselt. Selline koordineerimine on eriti vajalik, kui kaebusi või leebema kohtlemise taotlusi on esitatud mitmele riigisisesele konkurentsiasutusele. Lisaks võib riigisisene konkurentsiasutus teatud juhtudel pidada vajalikuks oodata enne ametliku menetluse algatamist ära teise asutuse otsus, näiteks liikmesriigi või liidu kohtu otsus, muu hulgas selle hindamiseks, kas kohaldada tuleb *ne bis in idem*'i põhimõtet.

²⁸ 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 50).

²⁹ 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 51).

³⁰ 13. juuni 2013. aasta kohtuotsus HGA jt vs. komisjon (C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 82).

³¹ 12. jaanuari 2017. aasta kohtuotsus Timab Industries ja CFPR vs. komisjon (C-411/15 P, EU:C:2017:11, punkt 169).

106. Võttes arvesse nende esialgsete toimingute ulatust, tundub mulle nagu komisjonilegi, et paljudel juhtudel on AGCMil äärmiselt raske või isegi võimatu oma toimingutega ainult 90-päevase tähtaja piiresse jääda. Vajalike meetmete võtmise võimalust liikmesriigi õigusnormides ette nähtud tähtaja jooksul vähendab ka asjaolu, et need õigusnormid ei luba tähtaega peatada ega pikendada.

107. Ühetaolise tähtaja kehtestamine kohustab AGCMi menetlema vahet tegemata kõiki rikkumisi, millest talle on teatatud. See muudab tema töö puhtmehaaniliseks selles mõttes, et eri uuritavaid rikkumisi tuleb tal menetleda, lähtudes nende registreerimise kronoloogilisest järjekorrast, mitte keerukusest või raskusastmest. Asjaolu, et tähtajast kinnipidamine muutub möödapääsmatuks kohustuseks, takistab AGCMil oma tööd vabalt korraldada, nagu nõuab direktiivi 2019/1 artikli 4 lõige 5, nimelt et ta saaks artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks vajalikke ülesandeid täites endale prioriteete seada. Järelikult võib asjaolu, et sellel asutusel ei ole kõige keerukamate ja arvatavasti ka vähem ilmsete rikkumiste menetlemiseks piisavalt aega isegi siis, kui need nõuavad põhjalikku uurimist, kahjustada tema sõltumatust.

108. Kohustus uurida rikkumisi ebamõistlikult lühikese aja jooksul võib viia AGCMi tema võimete piirideni. Sellega seoses tuleb märkida, et direktiivi 2019/1 artikli 5 lõike 1 kohaselt tagavad liikmesriigid vähemalt selle, et riigisiseste konkurentsiasutuste käsutuses on piisav arv kvalifitseeritud töötajaid ning piisavalt rahalisi, tehnilisi ja tehnoloogilisi vahendeid, mida neil on vaja ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks vajalike ülesannete ja volituste tulemuslikuks täitmiseks. AGCMi vahendite liigset kasutamist, andmata samas tuge, mida on tema pideva nõuetekohase toimimise tagamiseks vaja, saaks seega potentsiaalselt pidada eelviidatud sätte rikkumiseks.

109. Viimaks tuleb märkida, et kõnealustes liikmesriigi õigusnormides ette nähtud 90-päevane tähtaeg võib mõjutada AGCMi uurima esmajärjekorras kõige lihtsamaid juhtumeid, jättes tähelepanuta kõige keerulisemad juhtumid, mille puhul ei õnnestuks tähtajast selle lühiduse tõttu tõenäoliselt kinni pidada, mistõttu teatavaid konkurentsivastaseid tegevusi, sealhulgas kindlasti ka selliseid, mis konkurentide majanduslikke huve tugevalt kahjustavad, ei oleks üldse võimalik tuvastada ega järelikult ka nende eest karistada.

110. Eeltoodud kaalutlusi saab minu arvates enamjaolt üle kanda konkurentsioigusele lähedasele tarbijakaitse valdkonnale. Kuigi direktiivis 2005/29 ei ole ebaausate kaubandustavade tuvastamise menetluste jaoks mingit tähtaega ette nähtud, tuleb selle direktiivi artikleid 11 ja 13 sellegipoolest tõlgendada lähtuvalt direktiivi eesmärgist tagada tarbijakaitse kõrge tase, ühtlustades tarbijate majandushuve kahjustavaid ebaausaid kaubandustavasid käsitlevad liikmesriikide õigusnormid.³²

111. Niisiis tuleb iga liikmesriigi õiguskorras kehtestada menetluseeskirjad, millega tagada piisavad ja tõhusad meetmed ebaausate kaubandustavade vastu võitlemiseks ning karistada nende eest tõhusalt, proportsionaalselt ja hoiatavalt, nagu on ette nähtud direktiivi 2005/29 artiklites 11 ja 13. Need menetluseeskirjad ei tohi siiski olla vähem soodsad kui samalaadsetes riigisisese õigusega reguleeritud olukordades kohaldatavad eeskirjad ega muuta tarbijale liidu õigusega antud õiguste kasutamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks.

112. Tõhususe põhimõtte kohta, mille järgimist siin analüüsitakse, tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et iga juhtumit, mille puhul tekib küsimus, kas mingi riigisisene menetlusnorm muudab liidu õiguse kohaldamise praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks, tuleb analüüsida,

³² 19. septembri 2018. aasta kohtuotsus Bankia (C-109/17, EU:C:2018:735, punkt 29).

võttes arvesse selle sätte kohta menetluses tervikuna, menetluse kulgu ja eripära eri riigisisestes ametiasutustes.³³ Seda silmas pidades tuleb vajaduse korral arvesse võtta liikmesriigi õigussüsteemi aluseks olevaid põhimõtteid nagu kaitseõiguse tagamine, õiguskindluse põhimõte ja menetluse nõuetekohane kulgemine.³⁴

113. Kuigi liidu õigus ei ole põhimõtteliselt selle vastu, et õiguskindluse huvides määratakse menetlustähtaegu,³⁵ ei tohi need tähtajad siiski ohustada nende eesmärkide saavutamist, mida direktiiviga 2005/29 soovitakse kaitsta.³⁶ Seega tuleb analüüsida, kas niisuguses olukorras, nagu on kõne all põhikohtuasjas, võib asjaomastes liikmesriigi õigusnormides ette nähtud 90-päevane tähtaeg muuta ebaausate kauplemisvõtete vastu direktiivi 2005/29 artiklis 11 ette nähtud piisavate ja tõhusate meetmete võtmise ning artikli 13 kohaste tõhusate, proportsionaalsete ja hoiatavate karistuste mõistmise ülemäära raskeks või praktiliselt võimatuks.

114. Sellega seoses tasub rõhutada, et AGCMil kui asutusel, kelle Itaalia Vabariik on volitanud direktiivi 2005/29 kohaldama, peab olema mõistlik tähtaeg eri tarbijate teadetes esitatud andmete tõendamiseks või kõnealustel üksikjuhtumitel omal algatusel hangitud teabe kontrollimiseks. Uurimiseelse etapi kohustuslik 90-päevane ülempiir võib olla mõistlik suhteliselt lihtsatel juhtudel, kuid muudel juhtudel, mis on näiteks faktiliselt või õiguslikult keerukamad, tundub see olevat liiga lühike. Järelikult on märkimisväärne oht, et AGCMil ei ole piisavalt aega ja vahendeid selle direktiivi kohaselt ebaausate kauplemisvõtete vastu võitlemiseks ja nende eest karistamiseks. Nii satuks AGCM täpselt sama kriitilisse olukorda, nagu see, mida on kirjeldatud eelmistes punktides seoses võitlusega konkurentsivastase tegevuse vastu.

115. Lisaks võib 90-päevane tähtaeg mõjutada AGCMi koostööd tema vastetega teistes liikmesriikides ning komisjoniga, mida nõuab määrus 2017/2394, mida kohaldatakse selle artikli 2 lõike 1 sõnul „liidusiseste rikkumiste, laiaulatuslike rikkumiste ja liidu mõõtmega laiaulatuslike rikkumiste suhtes isegi juhul, kui need rikkumised on lõppenud enne, kui õigusakti täitmise tagamist alustati või see lõpule viidi“. Selle määruse IV peatükk reguleerib uurimis- ja õigusaktide täitmise tagamise koordineeritud mehhanisme liidu mõõtmega laiaulatuslike rikkumiste puhul. Konkreetsemalt reguleerivad selle määruse artiklid 17 ja 19 vastavalt koordineeritud tegevuse alustamist ja uurimismeetmeid, mida võib sellise tegevuse raames võtta. Nende sätete kohaselt võib paluda ühe liikmesriigi asutusel teise liikmesriigi asutuse või komisjoni teate peale meetmeid võtta.

116. Kõnealustes liikmesriigi õigusnormides ette nähtud tähtaeg ei pruugi olla tõhusa asutustevahelise koostöö võimaldamiseks mõistlik samadel põhjustel, mida on eespool kirjeldatud konkurentsioiguse kontekstis. Eelkõige ei saa välistada, et suur töökoormus koos liiga lühikese tähtajaga võib sundida AGCMi sellest koostööst üldse või osaliselt hoiduma. Seega võib 90-päevasest tähtajast kinnipidamata jätmisel olla tagajärgi, mis mõjutavad tarbijakaitsenormide kohaldamist ka väljaspool seda liikmesriiki, kus rikkumised toime pandi, ning need võivad laieneda ka liidu tasandile.

117. See tähtaeg on minu hinnangul liiga lühike, seda enam, et Itaalia õiguskorras on juba ette nähtud viieaastane aegumistähtaeg, millega on õiguskindluse huve piisavalt arvesse võetud. Kui see viieaastane aegumistähtaeg on möödas, ei ole asjaomastel ettevõtjatel põhimõtteliselt põhjust oodata, et AGCM seoses konkreetse rikkumisega sekkuks. Seetõttu on 90-päevane tähtaeg kasutu,

³³ 22. septembri 2022. aasta kohtuotsus Servicios Prescriptor y medios de pagos EFC (C-215/21, EU:C:2022:723, punkt 35).

³⁴ 1. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus ERSTE Bank Hungary (C-32/14, EU:C:2015:637, punkt 51).

³⁵ 8. juuli 2010. aasta kohtuotsus Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418, punkt 36).

³⁶ 29. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, punkt 40).

kui eelotsusetaotluse esitanud kohus ei anna teistsugust hinnangut. Kuna eespool nimetatud aegumistähtaeg on mõistliku pikkusega, ei jäta see minu arvates mingit kahtlust tõhususe põhimõtte järgimise suhtes. Võrdluseks tuleb märkida, et määruse nr 1/2003 artiklites 25 ja 26 sätestatud aegumistähtaeg on kolm kuni viis aastat, mis näitab, et Itaalia õiguskorras ette nähtud tähtaeg on komisjoni menetlustele kohaldatava ülempiiri lähedal.

118. Viimaks tuleb analüüsida C&T argumenti, et vaidlusalust tähtaega õigustab asjaomaste ettevõtjate õiguspärase ootuse kaitse. See argument põhineb eeldusel, et AGCMi tegevusetus karistamisvolituste teostamisel annab uurimisalusele ettevõtjale alust õiguspäraseks ootuseks. C&T arvates on see, kui konkurentsialase menetluse alustamisel ei peeta mõistlikust ajast kinni, selline rikkumine, mis ei kahjusta mitte üksnes haldusmenetluse asjakohasuse ja tõhususe põhimõtet, vaid ka turul tegutseva ettevõtja huvi saada süüdistus kiiresti kätte, et ta saaks pärast talle süüks pandud käitumist end võimalikult ruttu tõhusalt kaitsta ja vajaduse korral seda käitumist ennast muuta.

119. See argument paistab põhinevat ekslikul arusaamal tarbijakaitse- ja konkurentsioiguse rikkumiste ning nende eest karistamise kohustusega riigisisese asutuse rollist; nimelt ei tulene selle asutuse tegevusetusest, et ta oleks tunnistanud kaubandustava siseturu eeskirjadega kooskõlas olevaks. Teisisõnu on õiguslikult võimatu järeldada asjaomase kaubandustava õiguspärasust selle asutuse sekkumast, samastades seda vaikiva nõusolekuga. Järelikult ei ole olemas kaubandustava õiguspärasuse eeldust, millele ettevõtja saaks neil asjaoludel tugineda. Vastasel juhul langeks järelevalvesüsteem absurdi, sest ettevõtja võiks tugineda ametiasutuse tegevusetusele, isegi kui kõnealune kaubandustava on liidu õigusega ilmselges vastuolus. Tarbija- ja konkurentsioiguse normide tulemuslik kohaldamine satuks tõsisesse ohtu. Neil põhjustel olen seisukohal, et kõnealune argument tuleb tagasi lükata.

Ebakindlus tähtaja alguse suhtes

120. Teine aspekt, mis tekitab mõistliku aja põhimõtte kui haldusmenetlust reguleeriva liidu õiguse üldpõhimõtte järgimise suhtes kahtlusi, seisneb vaidlusaluse tähtaja alguse suhtes valitsevas ebakindluses. Nagu ma eespool märkisin, on see aspekt Euroopa Kohtu hinnangul üks kriteeriumidest, mida tuleb menetlustähtaja lühiduse hindamisel arvesse võtta.³⁷ Eelotsusetaotluste andmetel kohustavad kõnealused liikmesriigi õigusnormid AGCMi algatama uurimismenetluse turgu valitseva seisundi kuritarvitamise või ebaausa kauplemisvõtte tuvastamiseks 90-päevase tähtaja jooksul, „mis hakkab kulgema hetkest, mil konkurentsiametile on teada rikkumise olulised tunnused, mis võivad sisalduda rikkumise kohta esitatud esimeses teates“.

121. See, kuidas tähtaja algust eelotsuse küsimustes kirjeldatakse, näitab, et tähtaega alustava sündmuse toimumise hetk võib olenevalt konkreetse juhtumi asjaoludest varieeruda. See sõltub sellest, kas kaebus sisaldab kogu teavet, mida AGCM rikkumise tuvastamiseks vajab. Kui jah, on tähtaja alguse täpne kindlaksmääramine küllap kõige lihtsam. Ent nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus selgitab, ei ole praktikas nähtavasti alati tegemist selle stsenaariumiga. Nimelt nähtub toimikust, et põhikohtuasja poolte arvamused lähevad kummaski kohtuasjas selle tähtaja täpse alguse küsimuses lahku. Seda põhjustab eelkõige ebaselgus, millised on õiguslikud nõuded, mis peavad täidetud olema. Eelotsusetaotluse esitanud kohus möönab ise, et tähtaja algust ei ole võimalik *ex ante* üheselt kindlaks teha.

³⁷ Vt käesoleva ettepaneku punkt 101.

122. Vaidlusaluse tähtaja kulgema hakkamise tingimusi kirjeldades kasutab eelotsusetaotluse esitanud kohus mitut analoogset sõnastust. Nii hakkab see tähtaeg kulgema hetkest, mil AGCMile „on teada rikkumise olulised tunnused“. Selle tähtaja alguse väljaselgitamiseks peab Itaalia halduskohus *ex post* kindlaks tegema, millisest hetkest olid selle asutuse käsutuses olevad andmed „süüdistuse koostamiseks piisavad“, kas süüdistuse võis „mõistlikult esitada“ või mis hetkest alates on „süüdistuse koostamiseks vajalikud faktilised andmed kogutud“. See hetk võib, kuid ei pruugi tingimata kokku langeda ajaga, mil AGCM sai rikkumise kohta esimese teate.

123. Sellise tõlgendusruumi tõttu muutub tähtaja algus juhuslikuks, nagu kinnitavad käesolevates kohtuasjades esitatud kirjalikud seisukohad. Tuletan sellega seoses meelde, et väljakujunenud kohtupraktikast tuleneb, et kui liikmesriigid võtavad liidu õiguse rakendamiseks meetmeid, on nad vastavalt õiguskindluse põhimõttele, mille eesmärk on tagada liidu õigusega reguleeritavate olukordade ja õigussuhete ootuspärasus, kohustatud tagama, et õigusnormid oleksid selged ja täpsed.³⁸

124. Olen aga seisukohal, et niisugused õigusnormid, nagu on kõne all käesolevas asjas, ei vasta õiguskindluse nõuetele, eriti kui võtta arvesse kõigi poolte huvi selle vastu, kas AGCMi tehtud otsused vastavad seadusele või kas asjaomaste ettevõtjate õigusi on rikutud. Vastus sellele küsimusele peaks olema selge ja objektiivsest vaatenurgast on vastuvõetamatu, kui selle jaoks on vaja kohtult selgitust küsida, seda enam, et tähtaja arvutamine on haldusasutuse ja kodaniku vahelisel suhtlemisel haldusmenetluses üks põhiküsimusi.

125. Kuna eelmainitud kriteeriumidega ei saa tähtaja algust vajaliku kindlusega välja selgitada, on olemas oht, et AGCM võtab vastu otsused, mida võib pidada õigusvastaseks ja mida saab seega liikmesriigi kohtutes vaidlustada, mis vähendab tema kui oma pädevusvaldkonnas siseturueeskirjade jõustamise eest vastutava riigisisese asutuse tõhusust.

Ametliku uurimismenetluse tähtajaliselt algatamata jätmise rasked tagajärjed

126. Nende liikmesriigi õigusnormide mõju suurendab asjaolu, et kui tähtajast kinni ei peeta, on sellel rasked õiguslikud tagajärjed, nimelt kaotab AGCM talle antud tuvastamis-, keelamis- ja karistamisvolituste kasutamise õiguse. Nagu eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, muutub konkurentsiameti võetud lõplik meede uurimismenetluse hilinenud algatamise tagajärjel „tühiseks“. Kui liikmesriigi kohus peab otsustama sellises olukorras võetud meetme õiguspärasuse üle, hõlmab tema otsus seega nii trahvi kui ka võimalikke muid meetmeid (näiteks rikkumise lõpetamise ettekirjutusi või hoidumiskohustusi), „nullides niiviisi AGCMi sekkumise“. Teisisõnu toob see, kui AGCM vaidlusalusest tähtajast kinni ei pea, automaatselt kaasa tema otsuse täieliku tühistamise.

127. Seega tuleb analüüsi praeguses staadiumis märkida, et Itaalia õiguskorras on menetlusnormi rikkumise eest ette nähtud eriti ranged sanktsioonid, millest tekib küsimus, kas selline lähenemine on õiguslikult põhjendatud. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul on kõnealused liikmesriigi õigusnormid kehtestanud „ettevõtja kaitseõiguse kahjustamise tegeliku ümberlükkamatu eelduse, mis on seotud aegumistähtaja möödumisega“. Kuna kõnealuste liikmesriigi õigusnormidega rakendatakse liidu õigust, tuleb neid rangelt kontrollida. Ennekõike tuleb kontrollida, kas need on liidu õiguse nõuetega kooskõlas. Konkreetsemalt tuleb analüüsida, kas neis liikmesriigi õigusnormides on kaitseõigusi nõuetekohaselt arvesse võetud.

³⁸ 15. aprilli 2021. aasta kohtuotsus Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) jt (C-798/18 ja C-799/18, EU:C:2021:280, punkt 41).

128. Kohtupraktika kohaselt peab liikmesriik oma menetlusautonoomiat kasutades tagama lisaks liidu õiguse täielikule toimele ka põhiõiguste järgimise, sealhulgas nende ettevõtjate kaitseõigused, kelle suhtes rikkumismenetlus on algatatud.³⁹ Samuti on Euroopa Kohus juba varem otsustanud, et haldusmenetluse esimese etapi ülemäärane kestus võib mõjutada asjaomaste ettevõtjate hilisemat võimalust end kaitsta, nimelt vähendades nende kaitseõiguste tõhusust, kui neid kasutatakse menetluse teises etapis.⁴⁰ Sellega seoses võib olla asjakohane märkida, et Euroopa Kohtu konkurentsialase praktika kohaselt algab uurimise esialgne etapp hetkest, mil pädev asutus võtab meetmeid, mis lähtuvad eeldusest, et rikkumine on toime pandud, ning mõjutavad märkimisväärselt asjaomaste ettevõtjate olukorda.⁴¹

129. Teisest õigusest väärib tähelepanu direktiivi 2019/1 artikli 3 lõige 2, milles on sõnaselgelt ette nähtud kohustus tagada, et ELTL artikli 102 rikkumisi käsitlevates menetlustes järgivad liikmesriikide konkurentsiasutused ettevõtjate kaitseõigusi, sealhulgas õigust olla ära kuulatud. Samuti nõuab direktiivi 2019/1 artikli 3 lõige 3, et enne rikkumist tuvastava ja rikkumise lõpetamist nõudva otsuse tegemist koostaksid need liikmesriigi asutused etteheidete protokollid.

130. Käesoleval juhul on mul nagu komisjonilgi raske näha, kuidas vaidlusalused liikmesriigi õigusnormid võiksid kaitseõiguste tagamiseks sobida. Selles küsimuses tuleb esiteks juhtida tähelepanu asjaolule, et kui ettevõtjatele heidetakse ette konkurentsivastast tegevust või ebaausa kauplemisvõtte kasutamist, ei kahjusta 90-päevase tähtaja möödumine nende kaitseõigusi, sest AGCM ei saa nii või teisiti määrata mingit karistust ilma uurimisetapita, milles asjaomastel ettevõtjatel on vajalikud tagatised ja võimalus tugineda oma kaitseõigustele. Kohaldatavate liikmesriigi õigusnormide kohaselt on neil ettevõtjatel nimelt võimalus tutvuda toimikuga ning esitada kirjalikke seisukohti ja dokumente.⁴²

131. Teiseks tuleb märkida, et nõudmine, et ettevõtja kasutaks igal juhul oma õigusi uurimiseelses etapis, ei tundu olevat kaitseõiguste tagamiseks vajalik. Nii on Euroopa Kohus juba otsustanud, et kuigi on oluline vältida olukorda, kus komisjoni rikkumismenetluse esialgses etapis kahjustatakse pöördumatult ettevõtja kaitseõigusi, ei ole sellegipoolest vaja seda ettevõtjat igal juhul liidu konkurentsioigusel põhinevate uurimismeetmete või vastutusele võtmise pelgast võimalusest hoiatada.⁴³ Järelikult piisab põhimõtteliselt sellest, kui tagada nende õiguste kasutamine enne, kui AGCM teeb otsuse, nagu on ette nähtud eelviidatud riigisisestes õigusnormides.

132. Need kaalutlused tunduvad mulle seda asjakohasemad, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt saab see, et komisjon ületas konkurentsieeskirju kohaldades mõistlikku aega, rikkumist tuvastava otsuse tühistamise põhjuseks üksnes siis, kui on tuvastatud, et mõistliku aja põhimõtte rikkumine kahjustas asjaomaste ettevõtjate kaitseõigusi. Vastasel korral ei mõjuta see, kui komisjon on mõistliku aja jooksul otsuse tegemise kohustuse täitmata jätnud, rikkumismenetluse kehtivust.⁴⁴ Minu arvates näitab see kohtupraktika, et mõistliku aja tagamine ei ole eesmärk omaette, vaid kuulub kaitseõiguste juurde. Järelikult võib mõistliku aja ületamine muuta haldusotsuse õigusvastaseks vaid siis, kui sellega on kaitseõigusi konkreetset kahjustatud. Euroopa Kohus on mitu korda rõhutanud, et selle kahju tõendamise kohustus lasub ettevõtjal, kes väidab, et tema

³⁹ 7. detsembri 2010. aasta kohtuotsus VEBIC (C-439/08, EU:C:2010:739, punkt 63).

⁴⁰ 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied vs. komisjon (C-105/04 P, EU:C:2006:592, punkt 49).

⁴¹ 15. oktoobri 2002. aasta kohtuotsus Limburgse Vinyl Maatschappij jt vs. komisjon (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 182).

⁴² Tarbijakaitsealaste uurimismenetluste määrukses ja määrukses AGCMi pädevusse kuuluva uurimismenetluse kohta on ette nähtud menetluslikud tagatised uurimisetapis (vt käesoleva ettepaneku punktid 33 ja 41).

⁴³ 29. septembri 2011. aasta kohtuotsus Elf Aquitaine vs. komisjon (C-521/09 P, EU:C:2011:620, punktid 117 ja 120).

⁴⁴ 28. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Qualcomm ja Qualcomm Europe vs. komisjon (C-466/19 P, EU:C:2021:76, punkt 32).

õigusi on rikutud, ning see kohustus tuleb täita konkreetselt, mitte lihtsalt üldiste väidete näol.⁴⁵ Minu hinnangul tuleb viidatud kohtupraktikat kohaldada analoogia alusel ka riigisiseste konkurentsiasutuste menetlustele, kui need asutused tegutsevad ELTL artikli 102 alusel.

133. Nagu ma eelmistes punktides märkisin, ei ole selline kaitseõiguste rikkumine käesoleval juhul kaugeltki ilmne. Kuna vaidlusaluse tähtaja ületamisest tuleneb eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul ettevõtja kaitseõiguse kahjustamise ümberlükkamatu eeldus, olen seetõttu seisukohal, et kõnealused liikmesriigi õigusnormid ei loo ELTL artikli 102 tulemusliku kohaldamise ja nende ettevõtjate kaitseõiguste vahel parajat tasakaalu, nagu nõuab Euroopa Kohtu praktika.⁴⁶ Neis õigusnormides ette nähtud tühistamissanktsioon on minu arvates ilmselgelt ebasproportsionaalne, võrreldes eesmärgiga, mida nendega väidetavalt soovitakse saavutada.

134. Lisaks võivad vaidlusalused liikmesriigi õigusnormid kaitseõigustele pigem halvasti mõjuda. Nagu nimelt selgitab eelotsusetaotluse esitanud kohus, sunniks see, et uurimiseelses etapis on liiga lühikese tähtaja tõttu võimatu rikkumishüpoteesi kinnitamiseks vajalikke tõendeid koguda, AGCMi võistlevas uurimisetapis valimatult teavet hankima, kogudes vahet tegemata kõik ettevõtja tegevusega lähedalt või kaugelt seotud andmed, mis suurendaks märkimisväärselt mõlemal poolel lasuvat koormust. Ent seda stsenaariumi, kus ettevõtja on ohus, et tema suhtes võetakse potentsiaalselt riivavaid meetmeid, saaks hõlpsasti vältida, kui AGCMil oleks piisavalt aega, et koguda uurimismaterjali, mida on asjaomasele isikule süüdistuse koostamiseks vaja.

135. Ametliku menetluse tähtajaliselt algatamata jätmise rasked tagajärjed takistavad seega AGCMile antud ülesannete tegelikku täitmist. Eeltoodud analüüsist järeldub, et sellise ebatõhususega ELTL artikli 102 ning direktiivi 2005/29 artiklite 11 ja 13 rakendamisel ei saa kaitseõiguste väidetava tagamise põhjendusel leppida.

Ne bis in idem'i põhimõtte kohaldamine

136. Sellisest tõdemusest piisab juba järeldamiseks, et kõnealused liikmesriigi õigusnormid ei vasta nii, nagu kõrgeim halduskohus neid on tõlgendanud, liidu õiguse nõuetele. Siiski tuleb veel vaadelda üht viimast nende õigusnormide aspekti, mis minu arvates nõrgendab märgatavalt konkurentsi ja tarbijakaitse valdkonnas kehtestatud järelevalvesüsteemi toimimist ning lausa sedavõrd, et õigusrikkumiste tuvastamine ja nende eest karistamine ähvardab illusoorseks muutuda; tegemist on *ne bis in idem'i* põhimõtte kohaldamisega.

137. Praktikas tähendab selle põhimõtte kohaldamine seda, et kui tähtaeg on möödunud, ilma et AGCM oleks kauplejale ametlikult uurimismenetluse algatamisest teatanud, on tal täiesti võimatu seda kauplemisvõtet hiljem uurida ja tarbijate kaitseks mis tahes meetmeid võtta, näiteks teha ettekirjutust tegevuse lõpetamiseks või keelata selle elluviimine. Sama kehtib meetmete kohta, mille eesmärk on kaitsta vaba konkurentsi.

138. Niisugune tagajärg võimaldaks minu arvates nii juba olemasoleva ebaausa ja konkurentsivastase kauplemisvõtte edasist kasutamist kui ka sellise kauplemisvõtte kasutusele võtmist. Lisaks jääks selline kauplemisvõtte alati karistamata, luues niiviisi ärimaailmas karistamatuse õhkkonna.⁴⁷ Teised ettevõtjad võiksid omakorda ekslikult järeldada, et selline

⁴⁵ 29. septembri 2011. aasta kohtuotsus *Elf Aquitaine vs. komisjon* (C-521/09 P, EU:C:2011:620, punktid 129 ja 130).

⁴⁶ Vt käesoleva ettepaneku punkt 101.

⁴⁷ Vt 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus *Whiteland Import Export* (C-308/19, EU:C:2021:47, punktid 56, 57 ja 65).

kauplemisvõte on õiguspärane, ning tugineda lubamatult õiguskindluse ja võrdse kohtlemise põhimõttele, et õigustada nende kauplemisvõtete järeletegemist. Paljud sellised kauplemisvõtted võivad põhjalikult juurduda või isegi levida ning sellel oleks rasked tagajärjed ühtsele turule.

139. Kui AGCM ei saa nende hälvete vastu midagi ette võtta, võib tema autoriteet tõsiselt kannatada saada. Ta ei saaks ka teiste liikmesriikide partnerasutuste ja komisjoniga sel eesmärgil loodud võrgustike raames koostööd teha. Selline tulemus oleks ilmselgelt vastuolus eesmärgiga kaitsta tarbijaid ja ettevõtjaid kuritarvituste eest, mida mõni ettevõtja võiks toime panna.

140. Vaidlusaluste õigusnormide selle aspekti tagajärjed olenevad kindlasti sellest, kuidas *ne bis in idem*'i põhimõtet on Itaalia õiguskorras tõlgendatud. Selle mõiste normatiivne ulatus on eriti otsustava tähtsusega, et hinnata selle mõju järelevalvesüsteemi toimimisele. Eeltoodud kaalutlused põhinevad toimikutes oleval tabelil. Seega peab liikmesriigi kohus, kes tunneb oma riigi õigust põhjalikult, ise hindama, kas need õigusnormid takistavad liidu õiguse eesmärkide saavutamist.

Lõppmärkused

141. Eeltoodud analüüsi põhjal saab nentida, et mitu iseloomulikku aspekti neis liikmesriigi õigusnormides, milles on kehtestatud haldusmenetluse ühe etapi lõpuleviimise tähtaeg, tekitavad oma koostoimes AGCMi tööle märkimisväärse takistuse, mida ei saa mingil juhul põhjendada selliste kaalutlustega nagu õiguskindlus, õiguspärane ootus või kaitseõigused, mis on liidu õiguspõhimõtted. Vaidlusalust tähtaega ei saa kohtupraktikas välja töötatud kriteeriumide kohaselt „mõistlikuks ajaks“ pidada. Neil asjaoludel tuleb järeldada, et kõnealused liikmesriigi õigusnormid ei vasta tõhususe põhimõtte nõuetele, muutes liidu tarbijakaitse- ja konkurentsieeskirjade rakendamise ülemäära raskeks või isegi praktiliselt võimatuks.

142. Konkreetsemalt on käesolevas ettepanekus sedastatud, et AGCMil võib tekkida konkurentsivastase ja ebaausa tegevuse lõpetamise ettekirjutuse tegemisel takistusi, eriti keerukamates vaidlustes, ning sellest tulenevalt ka takistusi nende eest karistamisel, see läheb aga vastuollu ELTL artiklis 102 ning direktiivi 2005/29 artiklites 11 ja 13 nõutuga. Lisaks on AGCMil oht, et väheneb tema suutlikkus oma tööd sõltumatult korraldada, mida nõuab direktiivi 2019/1 artikli 4 lõige 5. Ning viimaks on oht, et see häirib tõsiselt tema suutlikkust teha tõhusat koostööd oma partnerasutuste ja komisjoniga. See tooks kaasa tõrked liidu siseturu järelevalve mehhanismides Itaalia Vabariigi territooriumil ja seaks niiviisi ohtu Euroopa integratsiooni ühe peamise saavutuse, mida on ELL artikli 3 lõikes 3 sõnaselgelt mainitud.

143. See tõdemus viib küsimuseni, kas käesoleval juhul saaks liikmesriigi õigust siiski tõlgendada nii, et kõnealuste liidu õigusnormide eesmärke oleks võimalik saavutada. Selle kohta tuleb märkida, et Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt on direktiivist liikmesriikidele tulenev kohustus saavutada selles direktiivis ette nähtud tulemus ning ELL artikli 4 lõikest 3 ja ELTL artiklist 288 tulenev kohustus võtta kõik vajalikud üld- või erimeetmed, et tagada selle kohustuse täitmine, siduv kõigile liikmesriigi võimuorganitele, kaasa arvatud kohtutele nende pädevuse piires.⁴⁸

144. Selle kohustuse täitmisel nõuab kooskõlalise tõlgendamise põhimõte, et liikmesriigi ametiasutused teeksid kõik, mis on nende pädevuses, arvestades riigisisest õigust tervikuna ning kasutades riigisiseses õiguses tunnustatud tõlgendusmeetodeid, et tagada liidu õiguse täielik

⁴⁸ Vt 19. septembri 2019. aasta kohtuotsus Rayonna prokuratura Lom (C-467/18, EU:C:2019:765, punkt 59).

toime ja saavutada liidu õiguse eesmärgiga kooskõlas olev tulemus.⁴⁹ Liikmesriigi õiguse kooskõlalise tõlgendamise põhimõttel on siiski teatavad piirid. Nii piiravad liikmesriigi kohtu kohustust – tugineda asjakohaste riigisiseste õigusnormide tõlgendamisel ja kohaldamisel liidu õigusele – õiguse üldpõhimõtted, ning kooskõlalise tõlgendamise põhimõte ei või olla aluseks riigisisese õiguse *contra legem* tõlgendamisele.⁵⁰

145. Käesoleval juhul tuleb just liikmesriigi kohtul eeltoodud kaalutlusi arvestades kindlaks teha, kas tal on võimalik liikmesriigi õigusnorme liidu õigusega kooskõlas tõlgendada, jättes kõnealused õigusnormid AGCMi tarbijakaitse- ja konkurentsialaste rikkumismenetluste suhtes vajaduse korral kohaldamata. Kui liikmesriigi kohus ei anna teistsugust hinnangut, ei ole sellisel valikuvariandil minu arvates *a priori* ületamatuid takistusi, seda enam, et eelotsusetaotlustest on näha, et Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) praegust kohtupraktika suundumust peetakse alles viimastel aastatel kujunenuks.⁵¹ Seega paistab liikmesriigi kohtul olevat küsimuses, kuidas ta võib põhikohtuasjades kõne all olevaid riigisiseseid õigusnorme tõlgendada, piisavalt suur kaalutlusruum. Neil asjaoludel tundub olevat võimalik naasta algse kohtupraktika juurde, mille kohaselt ei saa kõnealuseid õigusnorme sedalaadi menetluste suhtes kohaldada.⁵²

146. Käesolevas ettepanekus esitatud põhjustel tuleb eelotsuse küsimustele minu hinnangul vastata nii, et ELTL artiklit 102, direktiivi 2019/1 artikli 4 lõiget 5 ning direktiivi 2005/29 artikleid 11 ja 13 tuleb koostoimes tõhususe põhimõttega tõlgendada nii, et niisugused riigisiseseid õigusnormid nagu seaduse nr 689/81 artikkel 14, milles on ette nähtud lühikesed aegumistähtajad ja mis seega ei võimalda eelviidatud liidu õigusaktide jõustamise eest vastutavatel liikmesriigi ametiasutustel kehtestada piisavaid ja tõhusaid meetmeid, et võidelda konkurentsivastaste ja ebaausate kauplemisvõtete vastu ühtsel turul ning nende eest tõhusalt, proportsionaalselt ja hoiatavalt karistada, on viidatud liidu õigusnormidega vastuolus.

Ettepanek

147. Esitatud põhjendustest lähtudes teen Euroopa Kohtule ettepaneku vastata Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) eelotsuse küsimustele järgmiselt.

ELTL artiklit 102, Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiivi (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsireeglite täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine, artikli 4 lõiget 5 ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2005. aasta direktiivi 2005/29/EÜ, mis käsitleb ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausaid kaubandustavasid siseturul ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 84/450/EMÜ, Euroopa

⁴⁹ Vt 19. septembri 2019. aasta kohtuotsus Rayonna prokuratura Lom (C-467/18, EU:C:2019:765, punkt 60). Vt eelkõige 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 60), mis puudutab riigisiseste õigusnormide tõlgendamist lähtuvalt liidu õigusest ja eelkõige ELTL artikli 101 sõnastusest ja eesmärgist.

⁵⁰ Vt 19. septembri 2019. aasta kohtuotsus Rayonna prokuratura Lom (C-467/18, EU:C:2019:765, punkt 61).

⁵¹ Vt käesoleva ettepaneku punktid 48 ja 62.

⁵² Vt võrdluseks 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsuses Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punktid 24 ja 64) kirjeldatud olukorda, kus liikmesriigi kohtupraktikas oli kaks suundumust, millest esimene pooldas aegumistähtaegu reguleerivate riigisiseste õigusnormide kitsast tõlgendust ja teine lähtus nende normide paindlikust tõlgendusest, kusjuures liidu õiguse nõuetele oli kooskõlas ainult viimane.

Parlamendi ja nõukogu direktiive 97/7/EÜ, 98/27/EÜ ja 2002/65/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2006/2004 (ebaausate kaubandustavade direktiiv), artikleid 11 ja 13 tuleb koostoimes tõhususe põhimõttega

tõlgendada nii, et

niisugused riigisisised õigusnormid nagu 24. novembri 1981. aasta seaduse nr 689 „Karistussüsteemi muutmine“ (legge 24 novembre 1981, n. 689 – Modifiche al sistema penale) artikkel 14, milles on ette nähtud lühikesed aegumistähtajad ja mis seega ei võimalda eelviidatud liidu õigusaktide jõustamise eest vastutavatel liikmesriigi ametiasutustel kehtestada piisavaid ja tõhusaid meetmeid, et võidelda konkurentsivastaste ja ebaausate kauplemisvõtete vastu ühtsel turul ning nende eest tõhusalt, proportsionaalselt ja hoiatavalt karistada, on viidatud liidu õigusnormidega vastuolus.