

Kohtuasi C-619/23**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

6. oktoober 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Administrativen sad Sofia-Oblast (Sofia oblasti halduskohus, Bulgaaria)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

21. september 2023

Kaebajad:

„Ronos“ OOD

MA

TI

Vastustaja:

Komisia za zashtita na konkurentsiaata (KZK)

Põhikohtuasja ese

Eelotsusetaotluse esitanud kohtus toimuva kohtuliku kontrolli ese on Komisia za zashtita na konkurentsiaata (konkurensi kaitse komisjon, edaspidi „KZK“) otsus, millega tuvastati konkurensi kaitse seaduse (Zakon za zashtita na konkurentsiaata, edaspidi „ZZK“) rikkumine tulenevalt koostöökohustuse täitmata jätmisest viidatud seaduse artikli 50 alusel tehtud kontrolli ajal.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikli 267 alusel esitatud eelotsusetaotlus palvega tõlgendada direktiivi (EL) 2019/1 artikleid 3 ja 6, arvestades ELL artikli 4 lõiget 2

Eelotsuse küsimused

1. Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiivi (EL) 2019/1 artiklit 6 koostoimes artikliga 3 tuleb Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõiget 2 arvestades tõlgendada nii, et see piirab liikmesriigi konkurentsiasutuse volitusi pääseda kontrolli tegemisel ligi isiku erasõnumitele, mille puutumatus on tagatud liikmesriigi põhiseadusega, kui põhiseaduses endas ette nähtud alused piirata õigust sõnumite vabadusele ja saladusele puuduvad?

2. Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiivi (EL) 2019/1 artiklit 6 koostoimes artikliga 3 tuleb Euroopa Liidu lepingu artikli 4 lõiget 2 arvestades tõlgendada nii, et olukorras, kus liikmesriigi konkurentsiasutus viib läbi kontrolli, on isikul, kellelt nõutakse teabekandjale ligipääsu andmist, õigus keelduda andmast ligipääsu tema erasõnumite hulka kuuluvale sisule, kuna erasõnumite puutumatus on tagatud liikmesriigi põhiseadusega ning põhiseaduses endas sätestatud alused piirata õigust sõnumite ja muu suhtluse vabadusele ja saladusele puuduvad?

Euroopa Liidu õigusnormid ja kohtupraktika

Euroopa Liidu leping (ELL), artikli 4 lõige 2

Euroopa Liidu põhiõiguste harta, artiklid 7 ja 52

Selgitused põhiõiguste harta kohta

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiiv (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsiniormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine, põhjendused 32 ja 35, artiklid 3 ja 6

11. detsembri 2003. aasta kohtuotsus *Minoan Lines vs. komisjon* (T-66/99, EU:T:2003:337, punkt 49)

26. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus *CNOP ja CCG vs. komisjon* (T-23/09, EU:T:2010:452, punktid 40–41 ja punkt 69)

14. novembri 2012. aasta kohtuotsus *Prysmian ja Prysmian Cavi e Sistemi Energia vs. komisjon* (T-140/09, ei avaldata, EU:T:2012:597, punkt 62)

20. juuni 2018. aasta kohtuotsus *České dráhy vs. komisjon* (T-325/16, EU:T:2018:368, punktid 165–170 ja punkt 173)

5. oktoobri 2020. aasta kohtuotsus *Les Mousquetaires ja ITM Entreprises vs. komisjon* (T-255/17 P, EU:C:2023:460, punktid 32–36, 39–40 ja punkt 42)

9. märtsi 2023. aasta kohtuotsus *Les Mousquetaires ja ITM Entreprises vs. komisjon* (C-682/20 P, EU:C:2023:170, punkt 44)

Viidatud riigisisese õigusnormid ja viidatud riigisisene kohtupraktika

Bulgaaria Vabariigi põhiseadus (Konstitutsia na Republika Bulgaria), artiklid 5, 34 ja 57

Konkurentsi kaitse seadus (Zakon za zashtita na konkurentsiata, edaspidi „ZZK“), artiklid 46, 47, 50, 51, 64, 100 ja 102

Halduskohtumenetluse seadustik (Administrativnoprotsesualen kodeks), artikkel 144 jj

Konstitutsionen sadi (konstitutsioonikohus) 18. aprilli 2006. aasta otsus nr 4 kohtuasjas nr 11/2005

Konstitutsionen sadi (konstitutsioonikohus) 12. märtsi 2015. aasta otsus nr 2 kohtuasjas nr 8/2014

Konstitutsionen sadi (konstitutsioonikohus) 10. veebruari 1998. aasta otsus nr 1 kohtuasjas nr 17/1997

Konstitutsionen sadi (konstitutsioonikohus) 29. mai 2018. aasta otsus nr 10 kohtuasjas nr 4/2017

Varhoven administrativen sadi (kõrgeim halduskohus) 22. detsembri 2000. aasta otsus nr 7982 kohtuasjas nr 3351/2000

Asjaolude ja menetluse lühikokkuvõte

- 1 Rahandusministri teatise alusel tehtud 23. juuni 2022. aasta otsusega algatas KZK menetluse, et tuvastada mitme ettevõtja ZZK artikli 15 alusel toime pandud võimalik rikkumine, mis seisneb keelatud kokkuleppes ja/või kooskõlastatud tegevuses (kartell), mille eesmärk on hankemenetluste manipuleerimise teel takistada, piirata ja moonutada konkurentsi.
- 2 Kõnealuse menetluse raames korraldati pädeva kohtu loal ettevõtja „Ronos“ OOD juures kontroll (ZZK artikli 50 lõike 1 tähenduses), mille eesmärk oli ZZK artiklis 15 märgitud rikkumise seisukohast oluliste asjaolude uurimine, väljaselgitamine ja tuvastamine. Kohtu luba laieneb kõigile kontrollitava ettevõtja kasutatavatele ruumidele, sõidukitele ja muudele esemetele.
- 3 Kontrolli käigus juhtis kontrolli juhtiv ametnik kohalviibivate isikute tähelepanu sõnaselgelt sellele, et kontrollijatel on õigus pääseda ligi kõigile teabekandjatele ja tutvuda kõigega, mida nad peavad kontrolli esemega seoses oluliseks. Seda arvestades anti (kell 10.15) ligipääs sülearvutile, mis kuulus ühele kohal viibinud juhatuse liikmele (edaspidi „juhataja“). Sülearvuti vaatas läbi kontrollijate hulka kuuluv KZK ametnik (edaspidi „kontrollija“). Viimane leidis, et sülearvutisse oli installeeritud lauarvutitele mõeldud tarkvararakendus „Viber“, mida tavaliselt

kasutatakse eratelefonikõnede tegemiseks ja erasõnumite saatmiseks ning mis on Bulgaarias laialt kasutusel.

- 4 Juhataja sülearvutisse paigaldatud rakendus „Viber“ on ühendatud juhataja enda ainsa mobiiltelefoniga. Kontrollija avas kõnealuse rakenduse, tutvus sellega ja tegi pärast sõnumite läbivaatamist sellel kellaajal (kella 10.45 paiku) kuvatõmmised teatavatest – tema hinnangul kontrolli seisukohast olulistest – vestlustest ja nende sisust. Rakendus „Viber“ sisaldas juhataja muid vestlusi, millest kuvatõmmiseid ei tehtud.
- 5 Kontrolli alguses teavitati kõiki kohalviibivaid isikuid (sealhulgas juhatajat) sõnaselgelt sellest, et ZZK artikli 47 alusel ei saa nad tugineda seadusega kaitstud teabele, mistõttu ei küsitud juhatajalt nõusolekut tutvuda tema sõnumite sisuga rakenduses „Viber“. Hiljem (kella 15.00 paiku) tuvastati, et rakenduse „Viber“ kaudu edastatud sõnumite sisu, millest olid eelnevalt tehtud kuvatõmmised, oli peaaegu täielikult kustutatud.
- 6 Rakenduses „Viber“ sisalduvate sõnumite kustutamise täpset kellaega ei olnud võimalik kindlaks teha, kuid kontrollijal on meeles, et pärast selle asjaolu tuvastamist tegi kontrolli juhtiv ametnik hoiatuse, et rakenduses „Viber“ sisalduvate sõnumite kustutamise korral on väga tõenäoline karistuse määramine kontrolli takistamise eest.
- 7 KZK tuvastas 6. oktoobri 2022. aasta otsuses, et rikutud on ZZK artikli 46 kohast koostöökohustust, kusjuures rakenduses „Viber“, mis oli ühendatud juhataja telefoninumbriga, toimunud vestluste (edastatud sõnumite) sisu kustutamine kvalifitseeriti menetluse seisukohast olulistele elektroonilistele ja digitaalsetele tõenditele ligipääsu takistamiseks. Sellest tulenevalt määrati ettevõtjale „Ronos“ OOD toime pandud rikkumise eest trahv summas 50 000 Bulgaaria leevi (BGN) ning kahele kontrolli ajal kohal viibinud füüsilisele isikule (kaebajad MA ja TI) määrati rikkumise toimepanemises osalemise eest kummalegi trahv summas 500 BGN. Põhikohtuasja aluseks on kolm kaebust, mille esitasid eelotsusetaotluse esitanud kohtule kõnealuse KZK otsuse peale „Ronos“ OOD, MA ja TI.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühikokkuvõte

- 8 Selleks et hinnata, kas juhataja telefoninumbriga ühendatud rakenduses „Viber“ sisalduvate vestluste sisu kustutamine tähendab KZK ametnike takistamist nende volituste kasutamisel vastavalt ZZK artikli 50 lõikele 2 (nimelt ligipääs menetluse seisukohast olulistele elektroonilistele ja digitaalsetele tõenditele, nende tõenditega tutvumine ja nende tõendite arestimine kontrolli käigus), peab eelotsusetaotluse esitanud kohus kõigepealt uurima, kas juhataja sülearvutisse installeeritud ja tema enda mobiiltelefoniga ühendatud rakenduses „Viber“ sisalduvatele sõnumitele ligipääsu saamise ja nende sõnumitega tutvumisega on KZK ametnikud kontrolli läbiviimisel kasutanud oma volitusi õiguspäraselt.

- 9 Kuna kõnealune rakendus oli ühendatud juhataja ainsa telefoninumbriga, sisaldas see ka tema erasõnumeid (vestlusi), nagu tuleneb kohtuasjas esitatud tõenditest.
- 10 ZZK artikli 46 kohaselt on kõik füüsilised ja juriidilised isikud kohustatud tegema koostööd, kui KZK kasutab oma volitusi vastavalt sellele seadusele. ZZK artikli 47 lõike 1 kohaselt ei tohi isikud, kellel palutakse nimetatud seaduse alusel teha koostööd, tugineda kaubandus-, äri- või muule seadusega kaitstud saladusele, ning ZZK artikli 50 lõike 2 punkti 5 kohaselt on KZK esimehe korraldusega määratud ametnikel õigus pääseda kontrolli tegemisel ligi kõigile teabekandjatele, sealhulgas serveritele, millele pääseb ligi arvutisüsteemide või muude vahendite kaudu ja mis asuvad kontrollitavates äriruumides.
- 11 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et nimetatud ZZK sätete ja liidu teisese õiguse sätete, eelkõige direktiivi 2019/1 artiklite 3 ja 6 sätete vahel ei ole vastuolu. ZZK sätted on kooskõlas ka Euroopa Kohtu asjakohase praktikaga ja harta artikliga 7 ning *mutatis mutandis* ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÕK) artikliga 8 koostoimes harta artikli 52 lõikega 3.
- 12 Bulgaaria põhiseadus annab oma kodanikele siiski suuremad tagatised nende sõnumite puutumatus kaitseks kui liidu õigus. Nii võivad ametivõimud sekkuda ühte põhiõigusesse harta ja EIÕK kohasest kolmest põhiõigusest (era- ja perekonnaelu austamine, kodu ja sõnumite saladus) siis, kui see on seadusega ette nähtud ja konkreetse avaliku huvi kaitsmiseks vajalik. Bulgaaria põhiseaduses käsitatakse sõnumite puutumatus teisiti. Põhiseaduse andja on vahetult põhiseaduses (artikkel 34) sätestanud, et põhiõigust sõnumite puutumatusle võib piirata ainult kohtu loal ja ainult ühel eesmärgil (alusel) – nimelt raskete kuritegude avastamiseks või ärahoidmiseks. Sellega seoses juhib eelotsusetaotluse esitanud kohus tähelepanu sellele, et kuigi ZZK artiklis 15 (või ELTL artiklis 101) reguleeritud keelatud kokkulepped kujutavad endast konkurentsioiguse rikkumise kõige raskemat vormi, ei ole need Bulgaaria Vabariigi karistusseadustiku (Nakazatelen kodeks) tähenduses kriminaalkuriteod.
- 13 Eelotsusetaotluse esitanud kohtule on teada, et põhiõiguste teostamist võib põhimõtteliselt piirata, kui sellega taotletakse õiguspärast eesmärki, kui see eesmärk on asjaomase põhiõiguse piiranguga saavutatav ja kui meede kujutab endast kõige vähem piiravat vahendit õiguspärase eesmärgi saavutamiseks (põhiõiguste teostamise piiride kindlaksmääramisel järgida tuleva põhiseadusliku proportsionaalsuse põhimõtte klassikalised elemendid). Eelotsusetaotluse esitanud kohtule on teada ka riiklike konkurentsiasutuste volituste ja ülesannete tähtsus ning peamine eesmärk, mida taotletakse konkurentsi kaitsmisega siseturul. Eelotsusetaotluse esitanud kohus võtab arvesse liidu õiguses avalike ja erahuvide tasakaalustamiseks ette nähtud vahendeid, mille eesmärk on tagada kontrollide kui konkurentsiasutuste ülesannete täitmise hädavajaliku vahendi soovitav toime.
- 14 Käesoleval juhul tulenevad Bulgaaria põhiseadusega lubatava era- ja avalike huvide tasakaalustamise piirid aga kohaldatavatest põhiseadusõigusnormidest ning kuna põhikohtuasjas kohaldatav seadus neid piire ületab, on see Bulgaaria

põhiseaduse artikliga 34 vastuolus. Kord (kuigi seadusega kehtestatud), mis piirab põhiõigust sõnumite puutumatusel muudel kui Bulgaaria põhiseaduses sätestatud põhjustel, ei ole mitte ainult lubamatu, vaid ka põhiseadusvastane. Seetõttu ei ole seadusega sätestatud piirangu proportsionaalsust ja asjakohasust võimalik hinnata, olenemata sellest, millist avalikku, riiklikku või muud kõrgetasemelist huvi see teenib.

- 15 Kirjeldatud kaalutlustele tuginedes on eelotsusetaotluse esitanud kohus seisukohal, et põhikohtuasja seisukohast määravad ZZK sätted (nimelt ZZK artikkel 47 ja artikli 50 lõike 2 punkt 5) on vastuolus Bulgaaria põhiseaduse artikli 34 lõikega 2 ja tuleb seetõttu jätta käesolevas asjas kohaldamata.
- 16 Nagu eespool märgitud, on ZZK artikli 47 ja artikli 50 lõike 2 punkti 5 sätted kooskõlas direktiivi 2019/1 artikli 6 sätetega koostoimes artikliga 3, mistõttu tekib olukord, et kui eelotsusetaotluse esitanud kohus jätkaks eespool nimetatud ZZK sätteid tulenevalt vastuolust Bulgaaria põhiseadusega kohaldamata, jätkaks ta kohaldamata ka eespool nimetatud liidu õiguse sätteid, rikkudes sellega oma kohustust tagada nende sätete täielik tõhusus.
- 17 Liikmesriigi kohus, kes peab oma pädevuse piires kohaldama liidu õiguse sätteid, peab tagama nende sätete täieliku tõhususe, kuid juhul, kui ta ise liidu õigusega kooskõlas oleva tõlgenduseni jõuda ei suuda, peab ta esitama Euroopa Kohtule asjaomase liidu õigusnormi tõlgendamiseks eelotsuse küsimused ning Euroopa Kohus peab andma kõik tõlgendamiseks tarvilikud juhised. Seetõttu on eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates vaja, et Euroopa Kohus tõlgendaks nimetatud liidu õiguse sätteid, võttes eelkõige arvesse suuremaid tagatise, mida näeb Bulgaaria põhiseadus ette, et kaitsta kodanike põhiõigust sõnumite vabadusele ja saladusele.
- 18 Kõnealuste suuremate tagatiste põhjus on seotud Bulgaaria **rahvusliku identiteediga** ELL artikli 4 lõike 2 tähenduses. Sellega seoses juhib eelotsusetaotluse esitanud kohus tähelepanu järgmisele.
- 19 Ajavahemikul 1944–1990 oli riigivõimu teostamise peamiseks vahendiks Darzhavna sigurnost (julgeolek, edaspidi „DS“) – asutus, mis ühendas Bulgaaria Rahvavabariigi salateenistusi. DS-l oli oma allüksus, mille ülesanne oli vaadata läbi kirju ja kasutada operatiivseid pealtkuulamistehnikaid. Täpseid ja üheti mõistetavaid andmeid selle üksuse rakendatud meetmete ulatuse kohta ei ole avalikustatud, kuid Bulgaaria ühiskonnas on kujunenud kindel veendumus, et neid meetmeid kasutati suures ulatuses ja ilma igasuguse kontrollita paljude isikute suhtes. Bulgaaria ühiskond on veel ka praegu eriti tundlik, kui tegemist on erasõnumite puutumatusel.
- 20 Praegu kehtiva põhiseaduse vastuvõtmisel pidasid Veliko narodno sabranie (Suur Rahvusassamblee) liikmed seetõttu tõsise avaliku ja poliitilise arutelu sõnumite puutumatusel reguleeriva teksti üle. Arutati kahte versiooni: 1) EIÕK artiklile 8 täielikult vastava teksti vastuvõtmine ja 2) sellise teksti vastuvõtmine, millega

antakse kodanike sõnumite puutumatusle suuremad tagatised. Suure hääleteenamusega võeti vastu teksti teine versioon, mille kohaselt tuleks alused piirata õigust sõnumite puutumatusle sõnaselgelt sätestada põhiseaduses endas. Kaalutlus reguleerida selle põhiõiguse piiranguid lihtseadusega jäeti kõrvale põhjendusega, et ainult põhiseaduslik regulatsioon võib tagada, et lõpetatakse aastakümneid kestnud taunitav praktika, mille kohaselt kontrollitakse kõigi kodanike sõnumeid paljude eriseadustes sätestatud erandite alusel, millega taotletakse muid eesmärke kui põhiseaduses sätestatud eesmärgid.

- 21 Lisaks viitab eelotsusetaotluse esitanud kohus Bulgaaria Vabariigi Konsultatsioonikohus (konstitutsioonikohus) väljakujunenud ja ühtsele praktikale, mille kohaselt annab Bulgaaria põhiseaduse artikkel 34 sõnumite puutumatusle suuremad tagatised kui EIÕK artikkel 8 ja harta artikkel 7, kuna see näeb ette rangema korra selle õiguse piiramise võimalike aluste ja menetluste osas. Seda lahknevust ühelt poolt EIÕK ja harta ning teiselt poolt Bulgaaria põhiseaduse vahel ei tohiks siiski tõlgendada vastuoluna sõnumite puutumatusle valdkonnas, vaid selle põhiõiguse kaitseks soodsama korra loomisena. Teadaolevalt tuleb nõudeid, mida EIÕK esitab õiguste väljakuulutamisele, tunnustada riigisisises põhiseaduslikus korras ja põhiõiguste kaitsmisel lihtseadustega miinimumstandardina. Samal ajal peab konfidentsiaalsete sõnumite avalikustamine selleks, et see oleks põhiseadusega kooskõlas, täielikult vastama nõuetele, mis on Bulgaaria põhiseaduse artikli 34 lõikes 2 sätestatud selle õiguse piiramiseks.
- 22 Seega on liikmesriikide põhiseadusõiguse ja liidu õiguse vahelise suhte kindlaksmääramine käesoleva eelotsusetaotluse seisukohast otsustava tähtsusega. Käesolevas kohtuasjas tuleb selgitada Bulgaaria põhiseaduses põhiõigustele sätestatud tagatiste ja liikmesriigi kohtu kohaldatava liidu õiguse vahelist suhet. Kuigi eelotsusetaotluse esitanud kohus peab järgima liidu õiguse esimest riigisisese õiguse suhtes, ei või ta kahjustada Bulgaaria põhiseaduses (võrreldes liidu õigusega) ette nähtud suuremaid tagatiseid, millega kaitstakse kodanike põhiõigust sõnumite vabadusele ja saladusele.
- 23 Seega tuleb eelotsusetaotluse esitanud kohtu hinnangul vastata eelotsuse küsimustele jaatavalt, kui võtta arvesse asjaolu, et liikmesriigi põhiseadusõigus sisaldab subjektiivset õigust, mis vastab küll harta artikliga 7 ja EIÕK artikliga 8 tagatud õigusele, kuid mille suhtes on ette nähtud ulatuslikum kaitse ja mille tähtsus liikmesriigi kodanike jaoks määrab selle õiguse olemuse asjaomase riigi rahvusliku identiteedi osana.