

Kohtuasi C-510/23**Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1****Saabumise kuupäev:**

8. august 2023

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

2. august 2023

Kaebaja:

Trenitalia SpA

Vastustaja:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Põhikohtuasja ese

Kaebus, mille esitas Tribunale amministrativo per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) äriühing Trenitalia, et tühistataks Autorità garante della concorrenza e del mercato (konkurents- ja turujärelevalveamet, Itaalia, edaspidi „konkurentsiamet“) tehtud otsus, millega konkurentsiamet kohustas viidatud äriühingut maksuma trahvi, kuna see oli kasutanud ebaausat kaubandustava, mis on tarbijakaitseadustiku (Codice del consumo) alusel keelatud

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

Eelotsusetaotlus, mille Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) esitas ELTL artikli 267 alusel, käsitleb Euroopa Liidu õiguse ja eelkõige direktiivi 2005/29 artikli 11 tõlgendamist 24. novembri 1981. aasta seaduse nr 689 artikli 14 kohaldamise kontekstis, uurimismenetlustes, mis käsitlevad tarbijatele kahju tekitanud rikkumisi

Eelotsuse küsimus

Kas Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2005. aasta direktiivi 2005/29/EÜ artiklit 11 koostoides tarbijakaitse ja halduse tegevuse tõhususe põhimõttega tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune riigisisene õigusnorm, nagu see, mis tuleneb 24. novembri 1981. aasta seaduse nr 689 artikli 14 kohaldamisest – kohtute tõlgenduse kohaselt –, mis kohustab Autorità garante della concorrenza e del mercato (konkurentsi- ja turujärelevalveamet, Itaalia) algatama ebaausa kaubandustava 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?

Viidatud liidu õigus

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2005. aasta direktiiv 2005/29/EÜ, eelkõige artikkel 11

Viidatud riigisisene õigus

6. septembri 2005. aasta seadusandlik dekreet nr 206 (Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206) (edaspidi „tarbijakaitseadustik“):

Artikkel 27 (uurimismenetluse algatamise hetkel kehtinud redaktsioon):

„1. Autorità garante della concorrenza e del mercato (konkurentsi- ja turujärelevalveamet, Itaalia), edaspidi „konkurentsiamet“, kasutab käesoleva artikliga reguleeritud volitusi õigusaktide sätete piires ka kui Euroopa Parlamendi ja nõukogu 27. oktoobri 2004. aasta määruse (EÜ) nr 2006/2004 tarbijakaitseaduse jõustamise eest vastutavate riigisiseste asutuste vahelise koostöö kohta kohaldamiseks pädev asutus.

1-*bis*. Ka reguleeritud valdkondades on artikli 19 lõike 3 kohaselt sekkumine ettevõtjate tegevuse korral, mis kujutab endast ebaausat kauplemistava – ja ilma et see piiraks kehtivate õigusnormide kohaldamist – [konkurentsiameti] ainupädevuses, kes kasutab seda pädevust käesolevas artiklis antud volituste alusel pärast seda, kui on saanud pädeva reguleeriva asutuse arvamuse.

2. Konkurentsiamet keelustab omal algatusel või iga huvitatud isiku või organisatsiooni algatusel ebaausate kaubandustavade jätkamise ja kõrvaldab nende tagajärjed. Selleks kasutab konkurentsiamet viidatud määruuses 2006/2004/EÜ sätestatud uurimis- ja täidesaatvaid volitusi ka seoses rikkumistega, mis ei ole piiriülesed. [...] Konkurentsiameti sekkumine ei sõltu asjaolust, kas asjaomased tarbijad asuvad selle liikmesriigi territooriumil, kus on ettevõtja tegevuskoht, või teises liikmesriigis. [...]

3. Konkurentsiamet võib põhjendatud otsusega ette näha ebaausate kaubandustavade ajutise peatamise, kui olukord on eriti kiireloomuline. Igal juhul teavitab ta ettevõtjat uurimise algatamisest [...].

9. Ebaausat kaubandustava keelustava otsusega näeb konkurentsiamet lisaks ette 5 000,00 kuni 5 000 000 euro suuruse rahalise haldussanktsiooni kohaldamise, arvestades rikkumise raskust ja kestust. [...]

11. Konkurentsiamet reguleerib oma määrusega uurimismenetlust viisil, mis tagab võistleva menetluse, täieliku võimaluse toimikuga tutvuda ja protokollimise [...].

13. Käesoleva dekreeidi rikkumise eest määratava rahalise haldussanktsiooni puhul järgitakse 24. novembri 1981. aasta seaduse nr 689 I peatüki I jaos ja artiklites 26, 27, 28 ja 29 ning selle hilisemates muudatustes sisalduvaid kohaldatavaid sätteid. [...]"

Artikli 27 lõige 1 (2021. aasta muudatustele järgnenud redaktsioonis):

„1. Autorità garante della concorrenza e del mercato (konkurentsi- ja turujärelevalveamet, Itaalia) kasutab käesoleva artikliga reguleeritud volitusi õigusaktide sätete piires ka kui Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. detsembri 2017. aasta määruse (EL) 2017/2394 tarbijakaitsealaste õigusaktide täitmise tagamise eest vastutavate liikmesriigi asutuste vahelise koostöö kohta ja millega tunnustatakse kehtetuks määrus (EÜ) nr 2006/2004 kohaldamiseks pädev asutus [...]"

24. novembri 1981. aasta seadus nr 689 „Kriminaalõigussüsteemi muudatused“ (Legge 24 novembre 1981, n. 689, „Modifiche al sistema penale“):

Artikkel 12

„Käesoleva peatüki sätteid järgitakse osas, milles need on kohaldatavad – ja kui ei ole sätestatud teisiti – kõikide rikkumiste korral, mille eest on ette nähtud haldussanktsioon, mis seisneb rahasumma tasumises, ka siis, kui seda sanktsiooni ei nähta ette kriminaalkaristuse asendusena. [...]"

Artikkel 14

„Kui see on võimalik, tuleb rikkumisest viivitamatult teavitada nii rikkujat kui ka isikut, kes kohustub solidaarselt tasuma selle rikkumise eest võlgnetava summa.

Kui kõiki eelmises lõikes viidatud isikuid või mõnda neist ei ole viivitamatult teavitatud, tuleb asjaomaseid [Itaalia] Vabariigi territooriumil elavaid isikuid rikkumise asjaoludest teavitada üheksakümne päeva jooksul ja asjaomaseid välismaal elavaid isikuid kolmesaja kuuekümne päeva jooksul alates rikkumise tuvastamisest.

[...]

Rikkumise eest võlgnetava summa tasumise kohustus lõpeb isikul, kelle suhtes ei ole teavitamiskohustust kehtestatud tähtaja jooksul täidetud“.

Artikkel 28

„Käesolevas seaduses sätestatud rikkumiste eest võlgnetavate summade sissenõudmise õigus aegub viie aasta möödudes päevast, mil rikkumine toime pandi.

Aegumise katkemist reguleerivad tsiviilseadustiku sätted“.

Konkurentsiameti 1. aprilli 2015. aasta otsus nr 25411 „Määrus uurimismenetluse kohta tarbijakaitse valdkonnas“):

Artikkel 6

„1. Menetluse eest vastutav isik, hinnanud tema valduses olevaid tõendeid ja tõendeid, mis tehakse talle teatavaks artiklis 4 sätestatud menetluse sekkumise taotlusega, algatab uurimise, et teha kindlaks eksitavad reklaamid või ebaseaduslikud võrdlused, mis on sätestatud seadusandlikus dekreedis eksitava reklaami kohta, või ebaausad kaubandustavad, mis on sätestatud tarbijakaitse seadustikus. Uurimine algatatakse 180 päeva jooksul alates menetluse sekkumise taotluse saamisest ja see tähtaeg katkeb teabenõude korral kuni teabe saamiseni.

2. Menetluse eest vastutav isik toimetab pooltele kätte otsuse uurimismenetluse algatamise kohta ja teavitab sellest teisi huvitatud isikuid, kes on esitanud õigusaktide täitmise tagamise taotluse artikli 4 tähenduses [...]“.

Asjaolude ja menetluse lühiülevaade

- 1 Trenitalia (edaspidi „kaebaja“) on riigiosalusega äriühing, kes on täielikult äriühingu Ferrovie dello Stato italiane (mille kapitali omab täielikult omakorda Ministero dell'economia e delle finanze (majandus- ja rahandusministeerium, Itaalia)) kontrolli all olev tütarettevõtja. 2017. aastal tuvastas konkurentsiamet tarbijaid kahjustava ebaausa kaubandustava, mida rakendas kaebaja, kes on Itaalias tegutsev peamine raudteereisijate vedu haldav äriühing. Eelkõige ei näidanud rongipiletite ostmise otsingusüsteem internetis ja piletiautomaatides tarbijatele kohalike rongidega reisimise võimalusi, näidates põhiliselt kiirrongidega reisimise (kallimaid) variante.
- 2 2011. aastast alates sai konkurentsiamet tarbijatelt selle kohta tegelikult mitmeid teateid. Nende teadete tagajärjel lisas konkurentsiamet 21. oktoobril 2016 toimikule elektroonilise andmekandja, mis sisaldas kõiki simulatsioone, mille tema töötajad tegid 2016. aasta augusti lõpust septembri lõpuni Trenitalia

kodulehel interneti kaudu pileteid ostes. 15. novembril 2016 toimetas konkurentsiamet kaebajale kätte menetluse algatamise teate. Ta viis samal päeval kaebaja asukohas läbi kontrolli, mis lõppes dokumentide äravõtmisega. Kaebaja advokaatidel on olnud võimalik uurimismenetluse toimikuga mitmel korral tutvuda ja esitada enda kaitseks seisukohti. Lisaks kuulati kaebaja ära istungil.

- 3 Pika uurimise tulemusel tegi konkurentsiamet 19. juulil 2017 kaebaja suhtes karistusotsuse, määrates talle vastava rahatrahvi (5 000 000 eurot). Konkurentsiamet oli seisukohal, et ebaausa kaubandustavaga alustati 2012. aastal, st hetkel, mil rongipiletite ostmise otsingu teabesüsteem täielikult kasutusele võeti, ja kestis veel 2017. aastal, kui trahviotsus vastu võeti.
- 4 Kaebaja vaidlustas viidatud otsuse, nõudes selle tühistamist asjaolu alusel, et konkurentsiamet algatas rikkumise tuvastamise menetluse viivitusega, st pärast seaduse nr 689/1981 artiklis 14 ette nähtud üheksakümne päevase tähtaja möödumist.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 5 Kaebaja väitel kestis eeluurimise etapp – st etapp, mis eelneb menetluse algatamisest teavitamisele, mille kestel konkurentsiamet kogub ilma võistleva menetluseta esimesi kaudseid tõendeid, et kontrollida rikkumise tegelikku olemasolu – rohkem kui neli aastat, mille kestel konkurentsiamet ei teinud ühtegi toimingut saadud vihjete kontrollimiseks. Lisaks tõendab 2016. aasta oktoobris kogutud teave läbiviidud uurimise suhtelist lihtsust, tugevdades väidet Agcm konkurentsiameti ebaseadusliku tegevusetuse kohta ja järelkult seaduse nr 689/1981 artikli 14 rikkumise kohta.
- 6 Kaebaja väitel on konkurentsiameti käitumine ka ilmselt vastuolus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi „EIÕK“) artikliga 6 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikliga 41, kuna rikutakse süüdistatava poole, kelle suhtes ei saa algatada sanktsioonimenetlust, kui rikkumisteatest on möödunud rohkem kui 90 päeva, kaitseõigust ja õiguspärast ootust.
- 7 Konkurentsiamet väidab aga, et üheksakümne päevane aegumistähtaeg ei ole tarbijakaitsemenetlustele kohaldatav. Ainus ette nähtud kohustus on uurimise algatamine mõistlikult põhjendatud tähtaja jooksul, mis algab rikkumisest teadasaamise hetkel. Käesoleval juhul on seda järgitud, sest kuivõrd teated uurimise esemeks olevatest asjaoludest ei olnud järjepidevad, oli vaja anda põhjalik hinnang, et teha kindlaks, ega tegemist ei olnud ajutise teenusekatkestusega, vaid ikkagi keelatud praktikaga. Lisaks tehti eeluurimise viimane toiming 21. oktoobril 2016 ehk lühema aja jooksul kui 90 päeva alates menetluse algatamisest.

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühiülevaade

- 8 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et kohtupraktika hiljutise väljakujunenud seisukoha kohaselt peetakse konkurentsiameti uurimismenetluse algatamisele kohaldatavaks seaduse nr 689/1981 artiklis 14 ette nähtud üheksakümne päevast tähtaega. See tõlgendus, mis pakub veel rohkem kaitset tarbijaid kahjustavate ebaausate tavade kasutajatele, põhineb konkurentsiameti määratud sanktsioonide juriidilise isiku kriminaalvastutusega seotud kvalifikatsioonil. Sellest kvalifikatsioonist tuleneb kohustus järgida EIÕK artiklis 6 ja harta artiklis 41 kehtestatud kohustusi, mis kohustavad kriminaalsüüdistuse üle otsustama kohe (EIÕK teksti kohaselt „mõistliku aja jooksul“), et tagada menetluslik võrdsus ja vältida seda, et möödunud aeg võiks süüdistatavale kahjulik olla.
- 9 Sellest tuleneb, et eeluurimise etapi lõpetamisel on konkurentsiamet kohustatud üheksakümne päeva jooksul rikkumisest esitama süüdistuse, toimetades uurimismenetluse algatamise teate kätte. Üheksakümmend päeva ei hakka kulgema tingimata rikkumisest esimest korda teatamisest, vaid eeluurimise etapis tehtud kontrolli lõpetamisest, st rikkumise etteheitmiseks vajalike faktiliste tõendite kogumise lõpuleviimisest. Kontrolli lõpetamist hindab halduskohus (kes kontrollib konkurentsiameti – ka sanktsioneerivate – toimingute seaduslikkust), kes võib kontrollida, kas kindlal kuupäeval võis süüdistuse mõistlikult esitada.
- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib aga, et kui seaduse nr 689/1981 artiklit 14 kohaldada mehhaaniliselt, toob süüdistuse esitamise tähtaja võimalik ületamine – ka üksnes ühe päeva võrra – kaasa konkurentsiameti otsuse tühistamise kohtu poolt, muutes konkurentsiameti tehtud töö sisuliselt olematuks. Lisaks ei ole *ne bis in idem*’i põhimõtte (mis on harta artikli 50 kohaselt asjassepuutuv) kohaselt võimalik algatada hiljem sama tava suhtes uut uurimist, ka alalise rikkumise korral, st juhul, kui ettevõtja ei ole ebaausa kaubandustava kasutamist kordagi katkestanud.
- 11 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tuletab seejärel meelde, et tarbijakaitseadustiku artikkel 27 kujutab endast direktiivi 2005/29 artikli 11 rakendamist, mis kohustab liikmesriike tagama „piisavaid ja tõhusaid meetmeid ebaausate kaubandustavade vastu võitlemiseks“. Direktiivi üheski punktis ei nähta aga ette aegumistähtaega uurimise algatamiseks ning sellele ei ole viidatud ka muudes tarbijakaitse normides.
- 12 Ta rõhutab lisaks, et konkurentsiameti, kes peab juba eeluurimise etapis tegema märkimisväärse hulga kontrollide, et süüdistust oleks võimalik õigesti sõnastada, tegevus on keeruline. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on olemas ilmne paralleel konkurentsiameti poolt tarbijakaitse valdkonnas ja konkurentsioiguse rikkumise valdkonnas vastu võetud sanktsioonimeetmete vahel. Selles osas märgib ta, et Euroopa Komisjon peab menetluse (mille all mõeldakse eeluurimise ja tegeliku uurimise etappi) lõpetama mõistliku *tähtaja* jooksul (15. oktoobri 2002. aasta kohtuotsus kohtuasjas C-254/99, ECLI:EU:C:2002:582).

Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates peab seda põhimõtet kohaldama analoogia alusel tarbijakaitse valdkonnas, arvestades, et ebaausate kaubandustavade valdkonna ühtlustamise eesmärk on „kaits[ta] otseselt tarbijate majandushuve [ning] kaitsta kaudselt [...] konkurentide eest, [tagades] ausa konkurentsi“ turul (direktiivi 2005/29/EÜ põhjendus 8).

- 13 Seega, arvestades, et konkurentsiameti uurimismenetlustes esineb objektiivseid raskusi, on ilmne, et aegumistähtaja range kehtestamine võib takistada tarbijakaitse tegevust, tekitades ohu, et kahjustada võidakse selle valdkonna riigisisese ja Euroopa Liidu õiguse õiget kohaldamist.
- 14 Lisaks võib seaduse nr 689/1981 artikli 14 range kohaldamine mõjutada ka konkurentsiameti sõltumatust. Üheksakümne päevase aegumistähtaja kehtestamine tähendab praktikas kohustust algetada uurimised pelgalt ajalise kriteeriumi alusel, piirates nii konkurentsiameti kaalutusõigust. Lisaks on ta sunnitud viima paralleelselt läbi arvukaid menetlusi, mis võivad oma arvu tõttu seada ohtu uurimise edukuse, jättes teatud ebaausad kaubandustavad sisuliselt karistamata.
- 15 Ettevõtja kaitseõiguse kohta leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks, et konkurentsiameti määratud karistuste seostamine juriidilise isiku kriminaalvastutuse valdkonnaga (tuginedes Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikas väljatöötatud põhimõtetele, nn „Engeli kriteeriumid“) toob loogilise tagajärjena kaasa EIÖK artiklis 6 ja harta artiklis 41 sätestatud tagatiste, ka menetluslike tagatiste järgimise. Eelkõige kuulub nende hulka ametiasutuste kohustus menetlus kiiresti lõpetada, algetades võimalikult kiiresti võistleva menetluse sanktsioneeritava isiku suhtes, et võimaldada talle piisav kaitse. Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib aga, et seaduse nr 689/1981 artikkel 14, nagu seda tõlgendatakse ja kohaldatakse, läheb kaugemale, määratledes ettevõtja kaitseõiguse kahjustamise tegeliku ümberlukkamatu eelduse, mis on seotud aegumistähtaja möödumisega, ilma et oleks vaja tõendada uurimismenetluse viivitusega algetamisest saadud tegelikku kahju.
- 16 Samas märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et praktikas ei kahjusta rikkumise suhtes viivitusega menetluse läbiviimine tingimata ettevõtjate kaitseõigust: märgitakse, et kui arvata välja konkreetsed juhud, mil tõendatakse konkurentsiametile tõendi esitamise võimatust, võivad ettevõtjad rikkumise toimepanemisest saada tegelikult kogu eeluurimise etapil isegi konkurentsieelise.
- 17 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib seejärel, et nimelt sanktsiooni laias tähenduses karistusõiguslik laad põhjendab salajase etapi, st ilma võistleva menetluseta etapi olemasolu, mille kestel konkurentsiamet peab koguma kõik menetluse algetamiseks vajalikud tõendid: eeluurimise etapi piiramine kokkuvõtivate kontrollidega kujutab endast konkurentsiameti tegevuse põhjendamatu kokkusurumist, mistõttu ta võib mitte suuta rikkumist õigesti ja täielikult rekonstrueerida. Lisaks suurendab menetluse liiga vara algetamine ohtu, et konkurentsiamet ei saa koguda kasulikke tõendeid.

- 18 Seoses õiguspärase ootuse kaitsega leiab eelotsusetaotluse esitanud kohus, et kuna hetk, millest alates aegumistähtaega tuleb arvutada, ei ole range, vaid sõltub iga üksikjuhtumi puhul selle juhtumi eriomastest teguritest, nagu teavituse täielikkus, ei taga see sanktsioneeritud isikute õiguspärast ootust igal juhul nõuetekohaselt. Lisaks väidetakse tihti, et konkurentsiameti tegevusetus kahjustab avalikku huvi, mistõttu aegumistähtaeg kehtestati ka selleks, et ärgitada kiiret karistavat sekkumist, vältides nii ettevõtja õiguspärase ootuse tugevnemist. Kestvate rikkumiste suhtes uurimismenetluse algatamisele aegumistähtaaja kohaldamine näib vastuoluline ja ebaloogiline, arvestades, et sellega kaasneb konkurentsiameti sisuline võimatus karistada rikkumisi, mis jätkavad avaliku huvi kahjustamist.
- 19 Lõpetuseks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus seoses õiguskindluse nõudega, et Itaalia õiguskorras on nimelt pärast liiga pika aja möödumist algatatud vaidluste vältimiseks juba ette nähtud erinev 5-aastane aegumistähtaeg alates ebaausa kaubandustava lõpetamisest (seaduse nr 689/1981 artikkel 28).