

Byla C-510/23**Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį****Gavimo data:**

2023 m. rugpjūčio 8 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2023 m. rugpjūčio 2 d.

Pareiškėja:

Trenitalia SpA

Atsakovė:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Pagrindinės bylos dalykas

Tribunale amministrativo per il Lazio (Lacijaus regiono administracinis teismas; toliau – *TAR Lazio*) bendrovės *Trenitalia* pareikštas ieškinys; juo prašoma panaikinti *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato* (Konkurencijos ir rinkos priežiūros tarnyba; toliau – AGCM) sprendimą, kuriuo pastaroji tai bendrovei skyrė baudą už nesąžiningą komercinę veiklą, draudžiamą pagal *Codice del consumo* (Vartotojų kodeksas).

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

Pagal SESV 267 straipsnį *TAR Lazio* pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą, susijęs su Sąjungos teisės, visų pirma Direktyvos 2005/29 11 straipsnio, aiškinimu taikant *legge 24 novembre 1981, n. 689* (1981 m. lapkričio 24 d. Įstatymas Nr. 689; toliau – Įstatymas Nr. 689/1981) 14 straipsnį su vartotojų teisių pažeidimais susijusioms tyrimo procedūroms.

Prejudicinis klausimas

„Ar 2005 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2005/29/EB 11 straipsnis, siejamas su vartotojų apsaugos ir administracinių veiksmų efektyvumo principais, turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, kaip antai kylančios iš *legge 24 novembre 1981, n. 689* (1981 m. lapkričio 24 d. Įstatymas Nr. 689) 14 straipsnio – kaip jis aiškinamas pagal naujausią suformuotą jurisprudenciją –, kuriuo *Autorità garante della concorrenza e del mercato* (Konkurencijos ir rinkos priežiūros institucija) įpareigojama pradėti tyrimo procedūrą siekiant konstatuoti netinkamą (nesąžiningą) komercinę veiklą per devyniasdešimties dienų naikinamąjį terminą, pradedamą skaičiuoti nuo momento, kai institucija sužino apie esminius pažeidimo elementus, kurie visi gali būti nurodyti pirmajame pranešime apie pažeidimą?“

Nurodytos Sąjungos teisės nuostatos

2005 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/29/EB, visų pirma jos 11 straipsnis

Nurodytos nacionalinės teisės nuostatos

Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (2005 m. rugsėjo 6 d. Įstatyminis dekretas Nr. 206; toliau – Vartotojų kodeksas):

27 straipsnis (pradedant tyrimą galiojusi redakcija):

„1. *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, toliau vadinama Institucija, šiame straipsnyje reglamentuojamus įgaliojimus vykdo ir kaip institucija, kompetentinga taikyti 2004 m. spalio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2006/2004 dėl nacionalinių institucijų, atsakingų už vartotojų apsaugos teisės aktų vykdymą, bendradarbiavimo, nepažeisdama teisės aktų nuostatų.

1bis. Net reglamentuojamuose sektoriuose, kaip tai suprantama pagal 19 straipsnio 3 dalį, išimtinė kompetencija imtis veiksmų dėl prekybininkų elgesio – neteisėtos komercinės veiklos –, nepažeidžiant galiojančių teisės aktų, tenka *Autorità garante della concorrenza e del mercato*, kuri ją įgyvendina remdamasi šiame straipsnyje numatytais įgaliojimais, gavusi kompetentingos reguliavimo tarnybos nuomonę.

2. Institucija savo iniciatyva arba bet kurio suinteresuotojo asmens ar organizacijos prašymu uždraudžia tęsti nesąžiningą komercinę veiklą ir panaikina jos poveikį. Tuo tikslu Institucija naudojasi minėtame Reglamente 2006/2004/EB nustatytais tyrimo ir vykdymo įgaliojimais, taip pat ir ne tarpvalstybinių pažeidimų atžvilgiu. <...> Institucijos įsikišimas nepriklauso nuo to, ar atitinkami

vartotojai yra toje pačioje valstybėje narėje, kurioje įsikūręs prekybininkas, ar kitoje valstybėje narėje. <...>

3. Ypatingos skubos atvejais Institucija gali motyvuotu sprendimu laikinai sustabdyti nesąžiningos komercinės veiklos vykdymą. Bet kuriuo atveju ji informuoja prekybininką apie tyrimo pradžią <...>.

9. Sprendimu, kuriuo uždraudžiama nesąžininga komercinė veikla, Institucija taip pat skiria administracinę baudą, kurios dydis siekia nuo 5 000 iki 5 000 000 eurų, nelygu pažeidimo sunkumo laipsnis ir trukmė. <...>

11. *Autorità garante della concorrenza e del mercato* savo pačios taisyklėmis reglamentuoja tyrimo procedūrą taip, kad būtų užtikrintas rungimosi principo taikymas, galimybė susipažinti su visais dokumentais ir protokolais <...>.

13. Skiriant administracines baudas už šio dekreto pažeidimą laikomasi 1981 m. lapkričio 24 d. Įstatymo Nr. 689/1981 I skyriaus I skirsnio nuostatų bei 26, 27, 28 ir 29 straipsnių su paskesniais pakeitimais, tiek, kiek šios nuostatos taikytinos. <...>“.

27 straipsnio 1 dalis (po 2021 m. pakeitimo įsigaliojusi redakcija):

„1. *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, toliau vadinama Institucija, šiame straipsnyje reglamentuojamus įgaliojimus taip pat vykdo ir kaip institucija, kompetentinga taikyti 2017 m. gruodžio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) 2017/2394 dėl nacionalinių institucijų, atsakingų už vartotojų apsaugos teisės aktų vykdymo užtikrinimą, bendradarbiavimo, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 2006/2004, nepažeisdama teisės aktų nuostatų <...>“.

Legge 24 novembre 1981, n. 689, „Modifiche al sistema penale“ (1981 m. lapkričio 24 d. Įstatymas Nr. 689 „Baudžiamosios teisės sistemos pakeitimai“):

12 straipsnis

„Tiek, kiek šio skyriaus nuostatos yra taikytinos, ir jeigu nėra nustatyta kitaip, šios nuostatos taikomos visiems pažeidimams, už kuriuos numatyta administracinė sankcija – tam tikros pinigų sumos sumokėjimas –, net ir tais atvejais, kai tokia sankcija nėra numatyta vietoj baudžiamosios sankcijos. <...>“.

14 straipsnis

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

Jei visi pirmesnėje pastraipoje nurodyti asmenys ar jų dalis nebuvo nedelsiant informuoti, [Italijos] Respublikos teritorijoje gyvenantiems suinteresuotiesiems asmenims pažeidimo duomenys turi būti nurodyti per devyniasdešimt dienų, o

užsienyje gyvenantiems asmenims – per tris šimtus šešiasdešimt dienų nuo nustatymo.

<...>

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

28 straipsnis

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

Senaties termino nutraukimas reglamentuojamas Civilinio kodekso nuostatomis“.

Delibera Agcm 1° aprile 2015, n. 25411 „Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore“ (2015 m. balandžio 1 d. AGCM nutarimas Nr. 25411 „Tyrimo procedūrų vartotojų apsaugos srityje reglamentas“):

6 straipsnis

„1. Už procedūrą atsakingas asmuo, įvertinęs visą savo turimą ir 4 straipsnyje nurodytame prašyme leisti įstoti į bylą jam pateiktą informaciją, pradeda tyrimą siekdamas patikrinti, ar egzistuoja *Decreto legislativo sulla pubblicità ingannevole* (Įstatyminis dekretas dėl klaidinančios reklamos) numatyta neteisėta klaidinanti ar lyginamoji reklama arba Vartotojų kodekse nurodyta nesąžininga komercinė veikla. Pradėti tyrimą nurodoma per 180 dienų nuo prašymo leisti įstoti į bylą gavimo, o jei pateikiamas prašymas suteikti informaciją, šis terminas nutraukiamas, kol informacija bus gauta.

2. Už procedūrą atsakingas asmuo praneša Šalims apie tyrimo pradžią ir apie tai informuoja kitas suinteresuotąsias šalis, pateikusias prašymą įstoti į bylą pagal 4 straipsnį <...>“.

Glaustas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 *Trentitalia* (toliau – pareiškėja) yra viešoji bendrovė; jos visas kapitalas priklauso bendrovei *Ferrovie dello Stato italiane*, kurios visas kapitalas savo ruožtu priklauso *Ministero dell'economia e delle finanze* (Ekonomikos ir finansų ministerija, Italija). 2017 m. AGCM konstatavo, kad pareiškėja, pagrindinė Italijoje veikianči keleivinio geležinkelių transporto valdymo bendrovė, vykde nesąžiningą komercinę veiklą, kuri buvo žalinga vartotojams. Konkrečiai kalbant, paieškos sistemoje, skirtoje geležinkelio bilietų įsigijimui internetu ir automatinėse bilietų kasose, vartotojams nebuvo rodoma kelionių regioniniais traukiniais maršrutų, o daugiausia rodyti greitųjų traukinių maršrutai (brangesni).

- 2 Nuo 2011 m. AGCM gavo įvairių vartotojų pranešimų šiuo klausimu. Gavusi šiuos pranešimus, 2016 m. spalio 21 d. AGCM į bylą įtraukė kompiuterinę laikmeną su visomis maršrutų simuliacijomis, atliktomis nuo 2016 m. rugpjūčio mėnesio pabaigos iki rugsėjo mėnesio pabaigos perkant bilietus internetu *Trentalia* interneto svetainėje. 2016 m. lapkričio 15 d. AGCM pranešė pareiškėjai apie sprendimą pradėti procedūrą. Tą pačią dieną ji atliko patikrinimą įmonės buveinėje, kuris baigėsi dokumentų poėmiu. Pareiškėjos advokatai kelis kartus turėjo galimybę susipažinti su tyrimo medžiaga ir pateikti pastabas. Be to, pareiškėja buvo išklaudyta per posėdį.
- 3 Po ilgai užsitęsusio tyrimo 2017 m. liepos 19 d. AGCM priėmė sprendimą, kuriuo pareiškėjai buvo skirta didelė pinigine bausde (5 000 000 EUR). AGCM teigimu, neteisėti veiksmai prasidėjo 2012 m., t. y. tuo metu, kai buvo visiškai įdiegta geležinkelių bilietų pirkimo paieškos informacinė sistema, ir buvo tebevykdomi dar 2017 m., kai buvo paskirta sankcija.
- 4 Pareiškėja apskundė šį sprendimą, prašydama jį panaikinti ir remdamasi tuo, kad AGCM pažeidimo nustatymo procedūrą pradėjo pavėluotai, t. y. praėjus Įstatymo Nr. 689/1981 14 straipsnyje numatytam devyniasdešimties dienų terminui.

Svarbiausi pagrindinės bylos šalių argumentai

- 5 Pareiškėjos teigimu, stadija iki tyrimo pradžios, t. y. stadija iki pranešimo apie procedūros pradžią, kurios metu, nevykstant rungimosi principu pagrįstai procedūrai, AGCM surenka pirmuosius įrodymus, kad patikrintų, ar iš tikrųjų buvo padarytas pažeidimas, truko ilgiau nei ketverius metus; per juos AGCM neatliko jokio gautų pranešimų patikrinimo. Be to, turint omenyje 2016 m. spalio mėn. atliktą poėmį, matyti, kad tyrimai, kuriuos reikėjo atlikti, buvo gana paprasti, taip dar labiau pagrindžiant teiginį dėl neteisėto AGCM neveiklumo, taigi, ir dėl Įstatymo Nr. 689/1981 14 straipsnio pažeidimo.
- 6 Pareiškėjos nuomone, AGCM elgesiu taip pat akivaizdžiai pažeidžiamas Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 6 straipsnis ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 41 straipsnis, nes pažeista kaltinamosios šalies teisė į gynybą ir teisėti lūkesčiai, kuriems negali būti taikoma sankcijų skyrimo procedūra, kai apie pažeidimą pranešta anksčiau nei prieš devyniasdešimt dienų.
- 7 Vis dėlto AGCM mano, kad devyniasdešimties dienų naikinamasis terminas vartotojų apsaugos srities procedūroms netaikomas. Vienintelė numatyta pareiga – pradėti tyrimą per pagrįstą laikotarpį, kuris skaičiuojamas nuo tada, kai sužinota apie pažeidimą. Nagrinėjamu atveju ši pareiga buvo įvykdyta, turint omenyje pranešimų apie tiriamas faktines aplinkybes nenuoseklumą, dėl kurio reikėjo atidžiai įvertinti, ar tai buvo ne atsitiktinis paslaugos nesuteikimas, o draudžiama veikla. Be to, paskutinis išankstinis tyrimas buvo atliktas 2016 m. spalio 21 d., t. y. bet kuriuo atveju per trumpesnę nei devyniasdešimties dienų laikotarpį nuo procedūros pradžios.

Glaustas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 8 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad, remiantis naujausia suformuota jurisprudencija, laikoma, jog AGCM tyrimo procedūros pradžia taikytinas Įstatymo Nr. 689/1981 14 straipsnyje numatytas devyniasdešimties dienų terminas. Šis aiškinimas, kuriuo suteikiama didesnė apsauga neteisėtų veiksmų vykdytojams (vartotojų nenaudai), grindžiamas kvazibaudžiamojo pobūdžio AGCM skiriamų sankcijų kvalifikavimu. Iš šio kvalifikavimo kyla pareiga laikytis EŽTK 6 straipsnyje ir Chartijos 41 straipsnyje įtvirtintų principų, pagal kuriuos reikalaujama apie pažeidimą pranešti nedelsiant („per įmanomai trumpiausią laiką“, kaip teigiama EŽTK formuluotėje), kad būtų užtikrintas šalių lygiateisiškumas ir kad dėl praėjusio laiko nebūtų padaryta žalos kaltinamajam.
- 9 Darytina išvada, kad, pasibaigus ikiteisminio tyrimo stadijai, AGCM privalo per devyniasdešimt dienų kreiptis dėl pažeidimo ir pranešti apie tai, kad pradedamas tyrimas. 90 dienų terminas nebūtinai pradedamas skaičiuoti nuo pirmojo pranešimo apie pažeidimą dienos: jis gali prasidėti ir tada, kai užbaigiamas ikiteisminio tyrimo stadijoje atliekamas patikrinimas, t. y. nuo tada, kai užbaigiamas faktinių aplinkybių, reikalingų pranešimui apie pažeidimą pateikti, rinkimas. Tyrimo užbaigimą įvertina administracinis teismas (kuris priima sprendimą dėl AGCM veiksmų, įskaitant sankcijas, teisėtumo) ir jis gali patikrinti, ar tam tikrą dieną buvo galima pagrįstai pranešti apie pažeidimą.
- 10 Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad jei Įstatymo Nr. 689/1981 14 straipsnis taikomas mechaniškai, o pranešimas apie pažeidimą pateikiamas bent viena diena vėliau, teismas panaikina AGCM sprendimą ir iš esmės sužlugdo visus jos veiksmų rezultatus. Be to, pagal *ne bis in idem* principą (kuris reikšmingas pagal Chartijos 50 straipsnį) vėliau naujo tyrimo dėl tos pačios veikos negalima pradėti net ir nuolatinio pažeidimo atvejais, t. y. tais atvejais, kai įmonė apskritai nenutraukė nesąžiningos komercinės veiklos.
- 11 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat primena, kad Vartotojų kodekso 27 straipsniu įgyvendinamas Direktyvos 2005/29 11 straipsnis; pagal pastarąjį valstybės narės įpareigojamos užtikrinti „pakankamus ir veiksmingus būdus kovoti su nesąžininga komercine veikla“. Vis dėlto, nė viename direktyvos punkte nėra numatyta naikinamojo termino pradėti tyrimo procedūrą; jis taip pat nėra nurodytas kitose vartotojų apsaugos teisės normose.
- 12 Jis taip pat pabrėžia AGCM veiklos sudėtingumą, nes nuo ikiteisminio tyrimo stadijos ji privalo atlikti svarbius patikrinimus, kad galėtų tinkamai suformuluoti pranešimą apie pažeidimą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo teigimu, sankcijos, kurių AGCM ėmėsi vartotojų apsaugos srityje, ir už antimonopolinius pažeidimus taikomos priemonės yra akivaizdžiai lygiagrečios. Šiuo klausimu jis pažymi, kad Europos Komisija privalo užbaigti procesą (kuris suprantamas kaip stadija, apimanti laikotarpį iki tyrimo pradžios, ir pati tyrimo

stadija) *per pagrįstą laikotarpį* (2002 m. spalio 15 d. Sprendimas C-254/99, ECLI:EU:C:2002:582). Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo teigimu, šis principas pagal analogiją turi būti taikomas vartotojų apsaugos srityje, nes nesąžiningos komercinės veiklos sritys teisės aktų derinimu siekiama „tiesiogiai [ginti] vartotojo ekonominius interesus [ir netiesiogiai ginti] <...> nuo <...> [konkurentų] <...> [užtikrinant] sąžiningą konkurenciją“ (Direktyvos 2005/29/EB 8 konstatuojamoji dalis).

- 13 Taigi, kadangi AGCM atliekant tyrimo procedūras kyla objektyvių sunkumų, akivaizdu, kad griežtas naikinamojo termino nustatymas gali trukdyti vartotojų apsaugos veiklai, nes tai gali turėti įtakos tinkamam nacionalinės ir Sąjungos teisės taikymui šioje srityje.
- 14 Be to, griežtas Įstatymo Nr. 689/1981 14 straipsnio taikymas taip pat galėtų turėti įtakos AGCM savarankiškumui. Praktikoje 90 dienų naikinamojo termino nustatymas reiškia pareigą pradėti tyrimą taikant vien chronologinį kriterijų ir taip apribojant AGCM diskreciją. Be to, ji būtų priversta lygiagrečiai vykdyti kelias procedūras, kurių skaitlingumas galėtų pakenkti geram tyrimų rezultatui, o už tam tikros nusikalstamas veikas iš esmės liktų nenubausta.
- 15 Dėl įmonės teisės į gynybą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas visų pirma pažymi, kad AGCM skirtų sankcijų susiejimas su kvazibaudžiamosios teisės sritimi (remiantis Europos Žmogaus Teisių Teismo praktikoje įtvirtintais principais, vadinamaisiais *Engel* kriterijais) logiškai lemia EŽTK 6 straipsnyje ir Chartijos 41 straipsnyje numatytų garantijų, įskaitant procesines, laikymąsi. Konkrečiai kalbant, viena jų yra viešosios valdžios institucijos pareiga greitai užbaigti procedūrą ir kuo greičiau pradėti rungimosi principu grindžiamas diskusijas su baustiniu asmeniu, kad jis galėtų tinkamai gintis. Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad Įstatymo Nr. 689/1981 14 straipsnyje, kaip jis aiškinamas ir taikomas, einama toliau, įtvirtinant tikrą ir absoliučią prekybininko teisės į gynybą pažeidimo prezumpciją, susijusią su naikinamojo termino pasibaigimu, nereikalaujant įrodyti žalos, faktiškai patirtos dėl pavėluotai pradėtos tyrimo procedūros.
- 16 Kartu prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad praktikoje pavėluotu pranešimu apie pažeidimą nebūtinai pažeidžiama įmonių teisė į gynybą: išskyrus konkrečius atvejus, kai įrodoma, kad neįmanoma AGCM pateikti įrodymų, reikia pažymėti, kad per visą ikiteisminio tyrimo etapą bendrovės dėl padaryto pažeidimo netgi gali įgyti konkurencinį pranašumą.
- 17 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas dar nurodo, kad būtent baudžiamasis pobūdis plačiaja prasme pateisina slaptos stadijos, t. y. stadijos be rungimosi principu grindžiamo proceso, egzistavimą, per kurią AGCM privalo surinkti visus pranešimui apie pažeidimą reikalingus duomenis: ikiteisminio tyrimo etapo apribojimas sutrumpintu tyrimu reiškia nepagrįstą AGCM veiklos susiaurinimą, dėl kurio gali nepavykti teisingai ir išsamiai atkurti neteisėtos

veikos. Be to, pernelyg iš anksto pereinant prie procedūros pradžios didėja rizika, kad AGCM negaus naudingų įrodymų.

- 18 Dėl teisėtų lūkesčių apsaugos prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas pabrėžia: kadangi momentas, nuo kurio turi būti skaičiuojamas naikinamasis terminas, nėra nustatytas griežtai, bet priklauso nuo individualių veiksmų, kaip antai perspėjimo išsamumo (ar neišsamumo), bet kuriuo atveju neatrodo, kad juo tinkamai užtikrinami nubaustų asmenų teisėti lūkesčiai. Be to, dažnai teigiama, kad dėl AGCM neveikimo padaroma žala viešiesiems interesams, todėl terminas nustatomas taip pat siekiant pareikalauti skubiai imtis represinių veiksmų, taip išvengiant įmonės pasitikėjimo sustiprinimo. Vis dėlto naikinamojo termino taikymas tyrimo procedūrai pradėti, kiek tai susiję su tebevykstančiais neteisėtais veiksmais, atrodo prieštaringas ir nelogiškas, nes dėl to AGCM iš esmės negali bausti už neteisėtus veiksmus, kuriais toliau pažeidžiamas viešasis interesas.
- 19 Galiausiai dėl teisinio saugumo reikalavimo prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekęs teismas nurodo, kad Italijos teisės sistemoje, siekiant išvengti pranešimo apie pažeidimus praėjus pernelyg ilgam laikui, jau yra numatytas kitoks senaties terminas, skaičiuojamas nuo neteisėtų veiksmų nutraukimo (Įstatymo Nr. 689/1981 28 straipsnis).