

Lieta C-259/23**Lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu****Iesniegšanas datums:**

2023. gada 24. aprīlis

Iesniedzējtiesa:

Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Portugāle)

Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:

2023. gada 21. aprīlis

Prasītāja:

Synlabhealth II, S.A.

Atbildētāja:

Autoridade da Concorrência [Konkurences iestāde]

LŪGUMS SNIEGT PREJUDICIĀLU NOLĒMUMU**1. Iesniedzējtiesa:**

Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão [Konkurences, sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas un uzraudzības lietu tiesa] (1. palāta)

2. Pamatlietas puses

A. Atbildētāja: *Autoridade da Concorrência* [Konkurences iestāde]

B. Prasītāja: *SYNLABHEALTH II, S.A.*

3. Pamatlietas priekšmets un atbilstošie fakti

1. Saistībā ar administratīvā pārkāpuma tiesvedību, attiecībā uz kuru šī tiesvedība ir pagaidu noregulējuma tiesvedība, *la Autoridade da Concorrência* (Konkurences iestāde) izmeklē pretkonkurences darbības, kas ir aizliegtas saskaņā ar *Lei da Concorrência* (Konkurences likums) 9. pantu un LESD 101. pantu.

2. Konkrēti, Konkurences iestāde izmeklē **sensitīvas informācijas apmaiņas praksi starp konkurentiem un konkurentu saskaņotu rīcību saistībā ar sarunām par Covid-19 testu cenām ar Portugāles valsts veselības iestādēm.**
3. Izmeklēšanas gaitā Konkurences iestāde uzskatīja par nepieciešamu veikt kratīšanu, pārbaudi, pierādījumu vākšanu un izņemšanu.
4. Šajā nolūkā tā lūdza kompetento tiesu iestādi, šajā gadījumā prokuratūru, ļaut veikt tādus pasākumus, kas tiek uzskatīti par nepieciešamiem notiekošajai izmeklēšanai, tādējādi lūgums tika apmierināts un izdoti attiecīgi rīkojumi, ar kuriem cita starpā tika noteikts konfiscēt:

“materiālus un citu dokumentu kopijas vai izrakstus, neatkarīgi no tā, vai tie ir atvērti un arhivēti vai atvērti un atrodas dienestu aprītē, it īpaši elektroniskā pasta vēstules un iekšējos dokumentus, kas paredzēti informācijas apmaiņai starp dažādiem hierarhijas līmeņiem un lēmumu sagatavošanai uzņēmumu komercpolitikas jomā, kā arī vadības vai administratīvo sanāksmju protokolus, neatkarīgi no tā, vai tie atrodas vai neatrodas sabiedrībai brīvi pieejamā vietā, tostarp jebkurus datu nesējus vai datorus, un veikt tajos ietvertās informācijas pārbaudi un kopēšanu, kas tieši vai netieši ir saistīta ar konkurenci ierobežojošām darbībām.”

5. Minētā rīkojuma pamatā bija novērtējums par nepieciešamību *“vākt un apkopot pierādījumus”*, jo notiekošās administratīvā pārkāpuma procedūras ietvaros un *“pamatojoties uz jau apkopotajiem pierādījumiem”*, tika secināts, ka *“ir skaidras pazīmes, ka identificētie uzņēmumi ir noslēguši vienu vai vairākas vienošanās un/vai īstenojuši slepenas horizontāla rakstura saskaņotas darbības [...], tādējādi pārkāpjot Konkurences likuma 9. panta 1. punktu un LESD 101. panta 1. punktu”*:

“Ir pazīmes, ka pastāv vienošanās nepieņemt darbā darbiniekus, ar kuriem uzņēmumi apņemas nepieņemt darbā cits cita darbiniekus un tādējādi atturēties no konkurences par cilvēkresursiem. [...] Vienošanās par nepieņemšanu darbā ietver arī vienošanās par tirgus sadali.

Turklāt attiecībā uz rīcību, kas ir saistīta ar sarunām ar Assistência na Doença aos Servidores Civis do Estado (ADSE) [Valsts ierēdņu veselības apdrošināšana], ir pazīmes par nelikumīgu praksi, ar kuru konkurējoši uzņēmumi vienojas par sava piedāvājuma noteikumiem un nosacījumiem un pieņem kopīgu un saskaņotu tirgus stratēģiju, it īpaši šajā nolūkā savstarpēji apmainoties ar potenciāli sensitīvu informāciju.

[..] Attiecībā uz sarunām ar Portugāles valsts veselības aizsardzības iestādēm par Covid-19 testu cenām ir arī pazīmes par sensitīvas informācijas apmaiņu starp konkurentiem un par konkurentu savstarpēju vienošanos ar mērķi saglabāt minimālo cenu līmeni Covid-19 testu piegādei.

Gan attiecībā uz sarunām ar ADSE, gan attiecībā uz sarunām par Covid-19 testu cenām ar Portugāles valsts veselības aizsardzības iestādēm tika uzturēti kontakti un notika informācijas apmaiņa saistībā ar sarunām Associação Nacional de Laboratórios Clínicos (ANL) [Nacionālā klīnisko laboratoriju asociācija], it īpaši sarunām, gatavojoties iniciatīvām, ko veic pati uzņēmumu asociācija, kas, šķiet, norāda uz iespējamo ANL iesaistīšanos attiecīgajās darbībās.

Ir arī pazīmes par sensitīvas informācijas apmaiņu attiecībā uz cenām, kas piemērojamas klientiem kopumā (ārpus sarunu ar ADSE un Covid-19 testa cenu konteksta), un par saskaņotu rīcību, kuras mērķis ir izslēgt konkurentu no tirgus.

Šie fakti veido nopietnu konkurences tiesību pārkāpumu praksi, proti, vienošanās par tirgus sadali un cenu noteikšanu, sensitīvas informācijas apmaiņu un saskaņotu rīcību, lai izslēgtu konkurentu no tirgus, kas ietilpst Konkurences likuma 9. panta 1. punkta piemērošanas jomā un, ja ir izpildīti dažādi priekšnosacījumi, arī LESD 101. panta 1. punkta piemērošanas jomā.

Šo praksi veica uzņēmumi AFFIDEA UNILABS, JOAQUIM CHAVES SAÚDE, SYNLAB, GERMANO DE SOUSA, REDLAB un BEATRIZ GODINHO SAÚDE, kas sniedz diagnostikas un klīniskās analīzes pakalpojumus Portugālē, iespējams, iesaistot ANL.”

6. Tiesu iestādes izdotajā orderī piešķirtā atļauja izslēdza pierādījumu izņemšanu telpās, kurās tiek sniegta veselības aprūpe vai kurās tiek glabāti dokumenti, uz kuriem attiecas medicīniskā konfidencialitāte.

- [7.] Konkurences iestāde pēc attiecīgā uzņēmuma darbinieku elektroniskā pasta vēstuļu pārmeklēšanas konfiscēja 731 datnes, kuras tika uzskatītas par būtiskām izmeklēšanai.

4. Atbilstošās tiesību normas

Lei da Concorrência (Konkurences likums) 9. pants

LESD 101. pants

5. Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu pamatojums

Portugāles tiesību sistēmā *Lei n° 19/2012, 8. de Maio (novo regime juridique da Concorrência)* (8. maija Likums Nr. 19/2012 (Jauns tiesiskais regulējums konkurences jomā; turpmāk tekstā – “Konkurences likums”), Konkurences iestādei ir piešķirtas pilnvaras *confiscēt documentos neatkarīgi no to veida, ja ir saņemta tiesu iestādes iepriekšēja atļauja* (Konkurences likuma 18. panta 1. punkta c) apakšpunkts un 20. panta 1., 6. un 8. punkts).

Konkurences likums paredz, ka izmeklēšanas tiesnesis var iejaukties tikai gadījumos, kad tiek konfiscēti dokumenti banku iestādēs, kratīšanas laikā mājās un kratīšanas laikā advokātu birojos vai ārstu praksēs; citās situācijās, piemēram, šajā lietā, likumā ir paredzēta tiesu iestādes, šajā gadījumā prokuratūras, iesaistīšanās.

Šī lieta ir par administratīvu pārkāpumu, kas atšķiras no kriminālpārkāpuma lietas.

Tomēr Konkurences likuma regulējums atbilst kritērijam, kas ir krimināltiesiskā režīma pamatā: ja pierādījumu iegūšanas līdzekļi var apdraudēt vai pārkāpt pamattiesības, ir jāiejaucas izmeklēšanas tiesnesim; citos gadījumos pierādījumu iegūšanas līdzekļu atļaušana/apstiprināšana prasa (tikai) prokuratūras kā tiesu iestādes, kas veic izmeklēšanu, iesaistīšanos.

Tādējādi rodas jautājums, vai Konkurences iestādei piešķirto pierādījumu vākšanas pilnvaru īstenošana saistībā ar uzņēmumu veikto pretkonkurences darbību izmeklēšanu pārkāpj kādas pamattiesības.

Tribunal da Concorrência, Regulação e Supervisão (Konkurences, sabiedrisko pakalpojumu regulēšanas un uzraudzības lietu tiesa), ko atbalsta visautoritatīvākā doktrīna un [...] augstā tiesa, ir nolēmusi, ka Konkurences iestādes konfiscētā dokumentācija minētajā kontekstā nav saziņa, [kuras neaizskaramība] ir pamattiesības, kurām ir augstāka līmeņa aizsardzība.

Līdz ar to tika noraidīts apgalvojums, ka tikai tas vien, ka konfiscētie dokumenti ir attiecīgo uzņēmumu darbinieku funkcionālajā elektroniskajā pasta kastē esošās sarakstes rezultāts, ļauj tos kvalificēt kā *saziņu*, lai tiem piešķirtu lielāku aizsardzību, kas ir obligāti garantēta, ja tiek skartas fizisko personu pamattiesības.

Attiecīgais uzņēmums noraida šo pieeju un apgalvo, ka dokumenti, kas izņemti no tā darbinieku elektroniskajām pasta kastēm, ir *saziņa* un ka to konfiscēšana nevar notikt administratīvā pārkāpuma procedūras ietvaros **un līdz ar to nevar notikt LESD 101. un 102. pantā aizliegto pretkonkurences darbību veikšana izmeklēšanas laikā**; tiek piebilsts, ka gadījumā, ja šādu konfiskāciju varētu veikt, tai jebkurā gadījumā būtu jāsaņem izmeklēšanas tiesneša iepriekšēja atļauja, jo tā ir saistīta ar iejaukšanos *saziņā*, [kuras neaizskaramība] ir pamattiesības, kas to prasa.

Tādējādi:

1. Ņemot vērā Savienības tiesību pārākumu, neatkarīgi no valsts noteikumu līmeņa un būtības, pat ja tie ir konstitucionālie noteikumi.^{1 2}
2. Tā kā šeit aplūkoto Savienības tiesību normu mērķis ir valsts ekonomiskā labklājība un iekšējā tirgus pareizas darbības aizsardzība, kas ir i) galvenais pilsoņu labklājības virzītājspēks, ii) efektīvas konkurences starp uzņēmumiem garants, nodrošinot vienlīdzīgus konkurences apstākļus visās dalībvalstīs, un iii) stimuls uzņēmumiem pastāvīgi censties piedāvāt patērētājiem labākos iespējamus produktus par vislabākajām cenām.
3. Tā kā nesaderības ar iekšējo tirgu dēļ būtu jāaizliedz visas vienošanās uzņēmumu starpā, visi uzņēmumu apvienību lēmumi un visas saskaņotās darbības, kuras var ietekmēt tirdzniecību starp dalībvalstīm un kuru mērķis vai sekas ir nepieļaut, ierobežot vai izkropļot konkurenci iekšējā tirgū (LESD 101. pants, agrāk EKL 81. pants).
4. Tā kā sociālās, ekonomiskās, ģeopolitiskās un tehnoloģiskās pārmaiņas atkārtoti rada jaunus izaicinājumus Eiropas Savienības konkurences politikai, it īpaši saistībā ar aizvien vairāk digitalizēto ekonomiku, tāpēc ir nepieciešami efektīvi instrumenti, lai varētu efektīvi aizsargāt 2. apsvērumā minētos vēlamos mērķus.
5. Tā kā saskaņā ar Padomes Regulas (EK) Nr. 1/2003 20. pantu Komisija, lai veiktu pienākumus, kas tai uzlikti ar šo regulu, kas saistīti ar Līguma 81. un 82. pantā paredzēto konkurences noteikumu piemērošanu, var veikt visas vajadzīgās uzņēmumu un uzņēmumu apvienību pārbaudes un *pārbaudīt grāmatvedības dokumentus un citus dokumentus, kuri saistīti ar uzņēmējdarbību, neatkarīgi no veida, kādā tos glabā.*

¹ Skat. EST judikatūru (spriedums, 1970. gada 17. decembris, 11/70, EU:C:1970:114, 3. punkts), kurā uzsvērts, ka Savienības tiesību normas ir prioritāras pār iekšējiem noteikumiem, tostarp konstitucionālajiem noteikumiem:

“Pār Līgumā iedibinātajām tiesībām, kas izriet no autonoma avota, pēc savas būtības nevar prevalēt neviena valsts tiesību norma [..]; [..] apgalvojums par pamattiesību, kas noteiktas dalībvalsts konstitūcijā, vai valsts konstitucionālās struktūras principu pārkāpumiem nevar ietekmēt Kopienas tiesību akta spēkā esamību vai tā iedarbību šīs valsts teritorijā.”

² Doktrīnu šajā nozīmē skat.:

Prof. Ana Maria Guerra Martins, *Curso de Direito Constitucional da União Europeia*, 34. lpp:

“Eiropas Savienības primārajiem un sekundārajiem tiesību aktiem ir augstāks spēks nekā visiem valsts tiesību noteikumiem, tostarp konstitucionālajiem noteikumiem, kas nav piemērojami.”

Un Prof. Fausto de Quadros, *Direito da União Europeia – Direito Constitucional e Administrativo da União Europeia*, 4. pārpublicējums, 2012, Almedina, 403. lpp:

“Prioritāte nepastāv, ja tā nav suprakonstitucionāla”.

6. Tā kā saskaņā ar minētās regulas 21. pantu Komisija pēc iepriekšēja pilnvarojuma saņemšanas var veikt pārbaudes un konfiscēšanu arī citās telpās, piemēram, direktoru, vadītāju un citu darbinieku mājās.
7. Tā kā Padomes Regulas (EK) Nr. 1/2003 22. pantā ir noteikts, ka *dalībvalsts konkurences iestāde savā teritorijā var veikt jebkādu pārbaudi vai citu izmeklēšanas pasākumu saskaņā ar savas valsts tiesību aktiem.*
8. Tā kā Konkurences likuma redakcijā, kas apstiprināta ar 8. maija Likumu Nr. 19/2012, 20. panta 1. punktā ir noteikts, ka:³

³ Tiesību norma, ko Portugāles likumdevējs saglabāja nemainītu, transponējot **Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu (ES) 2019/1 (2018. gada 11. decembris)**, kurā iekļauti šādi apsvērumi (30. [un] 32.), kas attiecas uz šīs Direktīvas 6. pantu:

– “Administratīvo valsts konkurences iestāžu izmeklēšanas pilnvarām vajadzētu būt pietiekamām, lai risinātu digitālās vides izraisītās izpildes problēmas, un būtu jādod VKI iespēja iegūt digitālā formātā visu informāciju, tostarp tiesu ekspertīzes ceļā iegūtos datus, par uzņēmumu vai uzņēmumu apvienību, uz ko attiecas izmeklēšanas pasākums, neatkarīgi no attiecīgā informācijas datu nesēja veida, piemēram, klēpjdators, mobilais tālrunis, citas mobilās ierīces vai mākoņkrātuve.”

– “Lai administratīvo valsts konkurences iestāžu inspekciju veikšanas pilnvaras būtu efektīvas, tām būtu jādod šīm iestādēm iespēja piekļūt informācijai, kas ir pieejama attiecīgajam uzņēmumam vai uzņēmumu apvienībai, vai personai, uz kuru attiecas inspekcija, un kas attiecas uz uzņēmumu vai uzņēmumu apvienību, uz kuru attiecas izmeklēšana. Tam katrā ziņā būtu jāietver pilnvaras inspicēt dokumentus, datnes vai ierīcēs glabātus datus, kas nav iepriekš precīzi identificēti. Bez šādām pilnvarām nebūtu iespējams iegūt izmeklēšanai vajadzīgo informāciju, ja uzņēmumi vai uzņēmumu apvienības izturētos noraidoši vai atteiktos sadarboties. Pilnvarām izskatīt grāmatvedības vai citus dokumentus būtu jāattiecas uz visu veidu korespondenci, tostarp elektroniskiem ziņojumiem, neatkarīgi no tā, ka tie šķietami nav lasīti vai ir izdzēsti.”

Minētās Direktīvas 6. pantā ir noteikts, ka:

1. Dalībvalstis nodrošina, lai administratīvās valsts konkurences iestādes varētu uzņēmumos un uzņēmumu apvienībās veikt jebkādas nepieteiktās inspekcijas, kas nepieciešamas LESD 101. un 102. panta piemērošanai. Dalībvalstis nodrošina, lai amatpersonām un citām pavadošajām personām, ko valsts konkurences iestādes pilnvarojušas vai iecēlušas šādu inspekciju veikšanai, būtu vismaz šādas pilnvaras: a) iekļūt jebkurās uzņēmumu un uzņēmumu apvienību telpās, zemes īpašumos un transportlīdzekļos; b) izskatīt ar darījumdarbību saistītos grāmatvedības un citus dokumentus neatkarīgi no attiecīgā datu nesēja veida, un tiesības piekļūt visai informācijai, kas ir pieejama inspicējamajam subjektam; c) jebkādā formā izgatavot vai iegūt grāmatvedības vai citu dokumentu kopijas vai izvilkumus un, ja tās to uzskata par vajadzīgu, turpināt šādu informācijas meklēšanu un kopiju vai izvilkumu atlasīšanu valsts konkurences iestāžu telpās vai jebkurās citās attiecīgi noteiktās telpās; d) aizzīmogot jebkuras uzņēmuma telpas un grāmatvedības vai citus dokumentus uz tik ilgu laiku un tādā apjomā, kāds vajadzīgs inspekcijai; e) prasīt jebkuram uzņēmuma vai uzņēmumu apvienības darbiniekam vai pārstāvim paskaidrojumus par faktiem vai dokumentiem, kas attiecas uz inspekcijas priekšmetu un mērķi, un fiksēt atbildes.

2. Dalībvalstis nodrošina, lai uzņēmumiem un uzņēmumu apvienībām būtu pienākums pakļauties 1. punktā minētajām inspekcijām. Dalībvalstis arī nodrošina, ka, ja uzņēmums vai uzņēmumu apvienība pretojas inspekcijai, kuru ir uzdevusi veikt administratīvā valsts konkurences iestāde un/vai kuru ir atļāvusi veikt valsts tiesu iestāde, valsts konkurences iestādes

“1. Dokumentu izņemšana neatkarīgi no to veida vai veida, kādā tos glabā, tiek atļauta, uzdots vai apstiprināta ar tiesas iestādes rīkojumu.”

9. Tā kā saskaņā ar Konkurences likuma 20. panta 6. punktu tikai *bankas noslēpumu saturošu dokumentu* konfiskācijas gadījumā bankās vai citās kredītiestādēs šādi konfiskācijai ir nepieciešama izmeklēšanas tiesneša iepriekšēja atļauja, kas to atļauj, ja tam ir pamatots iemesls uzskatīt, ka dokumenti ir saistīti ar pārkāpumu un ka tie ir ļoti svarīgi patiesības noskaidrošanai vai pierādījumiem, pat ja tie nepieder attiecīgajai personai.

10. Tā kā Konkurences likuma 2. panta 3. un 5. punkts attiecīgi paredz, ka:

“3. Šo likumu interpretē saskaņā ar Eiropas Savienības tiesībām, ņemot vērā Eiropas Savienības Tiesas judikatūru, tostarp attiecībā uz konkurenci ierobežojošām darbībām, kas nevar ietekmēt tirdzniecību starp dalībvalstīm.”

“5. Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 101. un 102. panta kontekstā šī likuma piemērošanā ir jāievēro Eiropas Savienības tiesību vispārējie principi un Eiropas Savienības Pamattiesību harta.”

11. Tā kā šajā lietā izskatāmie dokumenti attiecas uz vienotā tirgū darbojošos uzņēmumu komercdarbības attīstību un ka mūsdienu digitālajā laikmetā šie dokumenti tiek nosūtīti pa elektronisko pastu.

12. Tā kā elektroniskajam pastam, kas kalpo kā līdzeklis ar uzņēmumu komercdarbību saistītu dokumentu nosūtīšanai, ir institucionāls raksturs [@company], un tas ir ekskluzīvs to uzņēmumu īpašums, kuri vienpusēji uzliek saviem darbiniekiem šī informācijas nesēja izmantošanas nosacījumus uz visu funkcionālo darbības laiku ar tiem.

13. Tā [kā] saskaņā ar uzņēmumu iekšējiem noteikumiem šāds elektroniskais pasts, kas darbojas kā līdzeklis ar uzņēmumu komercdarbību saistītu dokumentu nosūtīšanai, ir ierobežots līdz funkcionālam lietojumam, un tā izmantošana personīgiem mērķiem un mērķiem, kas ir saistīti ar darbinieka privāto dzīvi, ir aizliegta.

14. Ņemot vērā Padomes Regulas (EK) Nr. 1/2003 26. apsvērumu, kurā minētie dokumenti ir kvalificēti kā *darījumu dokumenti*.

Lai precizētu iepriekš minēto, ir nepieciešams izmantot lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu mehānismu tādējādi, kā tas izklāstīts turpmāk.

var piesaistīt nepieciešamo policijas vai līdzvērtīgas tiesībsardzības iestādes palīdzību, lai būtu iespējams veikt šo inspekciju. Minēto palīdzību var piesaistīt arī piesardzības nolūkā.

3. Šis pants neskar valsts tiesību aktos paredzētās prasības attiecībā uz valsts tiesu iestādes iepriekšējo atļauju šādu inspekciju veikšanai.”

6. Prejudiciālie jautājumi

Saskaņā ar LESD 267. pantu un Līguma par Eiropas Savienību 19. panta 3. punktu tiek uzdoti šādi prejudiciālie jautājumi:

- I. Vai ar uzņēmējdarbību saistītie dokumenti, kas ir šīs lietas priekšmets un kas tiek pārsūtīti pa elektronisko pastu, ir “saziņa” Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 7. panta izpratnē?
- II. Vai Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 7. pants nepieļauj ar uzņēmējdarbību saistītu dokumentu konfiskāciju, kuri saistīti ar uzņēmējdarbību un izriet no elektroniskā pasta saziņas starp sabiedrību administratoriem un darbiniekiem, ja tiek izmeklētas vienošanās un darbības, kas ir aizliegtas saskaņā ar LESD 101. pantu (agrāk EKL 81. pants)?
- III. Vai Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 7. pants nepieļauj minēto ar uzņēmējdarbību saistīto dokumentu konfiskāciju, ja to ir atļāvusi tiesu iestāde, šajā gadījumā prokuratūra, kuras uzdevums ir pārstāvēt valsti, aizstāvēt likumā noteiktās intereses, uzsākt kriminālprocesu, pamatojoties uz likumības principu, un aizstāvēt demokrātisko likumību saskaņā ar Konstitūcijas noteikumiem, un kura darbojas neatkarīgi no citām centrālām, reģionālām un vietējām varas iestādēm?

2023. gada 21. aprīlis

Tiesnese

Mariana Gomes Machado

[..]