

Zadeva C-510/23**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)
Poslovnika Sodišča****Datum vložitve:**

8. avgust 2023

Predložitveno sodišče:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

Datum predložitvene odločbe:

2. avgust 2023

Tožeča stranka:

Trenitalia S.p.A.

Tožena stranka:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Predmet postopka v glavni stvari

Tožba, ki jo je pri Tribunale Amministrativo per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija) (v nadaljevanju: TAR Lazio) vložila družba Trenitalia S.p.A. za razglasitev ničnosti sklepa, ki ga je sprejel organ Autorità garante della concorrenza e del mercato (organ za varstvo konkurence in trga) (v nadaljevanju: organ Agcm), s katerim je navedeni družbi naložil plačilo sankcije zaradi nepoštenih poslovnih praks, ki je v skladu z zakonom Codice del consumo (zakon o varstvu potrošnikov) prepovedana.

Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe

Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je TAR Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) vložilo na podlagi člena 267 PDEU, se nanaša na razlago prava Evropske unije in zlasti člena 11 Direktive 2005/29 v okviru uporabe člena 14 legge n. 689 (zakon št. 689) z dne 24. novembra 1981 za preiskovalne postopke v zvezi s kršitvami v škodo potrošnikov.

Vprašanje za predhodno odločanje

„Ali je treba člen 11 Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 v povezavi z načeloma varstva potrošnikov in učinkovitosti upravnega postopka razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, kot je tista, ki izhaja iz uporabe člena 14 zakona št. 689 z dne 24. novembra 1981, kakor se razlaga v obstoječem pravu in v skladu s katerim mora organ za varstvo konkurence in trga začeti preiskavo, da bi se ugotovila nepoštena (nezakonita) poslovna praksa, v roku devetdesetih dni, ki začne teči od datuma, ko se navedeni organ seznanil z bistvenimi elementi kršitve, na podlagi katerih bi se lahko potrdila nepravilnost?“

Navedeno pravo Unije

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 in zlasti člen 11 Direktive.

Navedeno nacionalno pravo

Decreto legislativo (zakonska uredba št. 206) z dne 6. septembra 2005 (v nadaljevanju: zakonik o varstvu potrošnikov).

Člen 27 (različica, ki je veljala ob začetku preiskave):

„1. Organ za varstvo konkurence in trga (v nadaljevanju: Organ) izvaja pooblastila, ki jih ureja ta člen, tudi kot organ, pristojen za izvajanje Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. oktobra 2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov, ob upoštevanju zakonskih določb.

1a Tudi v sektorjih, ki jih ureja člen 19(3), je za posredovanje v zvezi z ravnanji podjetnikov, ki pomenijo nepošteno poslovno prakso, ob upoštevanju veljavnih predpisov izključno pristojen organ za varstvo konkurence in trga, ki posreduje na podlagi pooblastil iz tega člena, potem ko pridobi mnenje pristojnega regulativnega organa.

2. Organ po uradni dolžnosti ali na zahtevo katerega koli zainteresiranega subjekta ali organizacije prepove nepošteno poslovno prakso in odpravi njihove učinke. V ta namen Organ uporablja preiskovalna in izvršilna pooblastila iz navedene uredbe 2006/2004/ES, tudi v zvezi s kaznivimi dejanji, ki niso čezmejna. [...] (ni prevedeno) Posredovanje Organa ni odvisno od tega, ali se zadevni potrošniki nahajajo na ozemlju države članice, v kateri ima podjetnik sedež, ali v drugi državi članici. [...] (ni prevedeno)

3. Organ lahko z utemeljenim sklepom v posebno nujnih primerih odredi začasno prekinitev nepoštenih poslovnih praks. O preiskavi v vsakem primeru obvesti podjetnika. [...] (ni prevedeno).

9. Organ s sklepom o prepovedi nepoštenih poslovnih praks ob upoštevanju resnosti in trajanja kršitve naloži tudi upravno denarno kazen v višini od 5000 do 5.000.000 EUR. [...] (ni prevedeno)

11. Organ za varstvo konkurence in trga s svojim poslovníkom ureja preiskovalni postopek tako, da zagotovi kontradiktorni postopek, popolno poznavanje aktov in zapisnik [...] (ni prevedeno).

13. Za upravne denarne kazni, ki so posledica kršitev tega odloka, se upoštevajo določbe iz poglavja I, oddelek I, ter členov 26 do 29 zakona št. 689 z dne 24. novembra 1981, kakor je bil spremenjen, če se uporabljajo. [...] (ni prevedeno).“

Člen 27(1) (različica po spremembi iz leta 2021):

„1. Organ za varstvo konkurence in trga (v nadaljevanju: Organ) izvaja tudi pooblastila, ki jih ureja ta člen, kot organ, pristojen za izvajanje Uredbe (EU) 2017/2394 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2017 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov, in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2006/2004, v okviru zakonskih določb [...] (ni prevedeno).“

Zakon št. 689 z dne 24. novembra 1981 „Modifiche al sistema penale“ (spremembe kazenskega sistema):

Člen 12

„Določbe tega poglavja se upoštevajo, če se uporabljajo in če ni določeno drugače, za vse kršitve, za katere je določena upravna sankcija za plačilo denarnega zneska, tudi kadar ta sankcija ni predvidena namesto kazenske sankcije. [...] (ni prevedeno).“

Člen 14

„O kršitvi je treba, če je mogoče, takoj obvestiti kršitelja in osebo, ki je solidarno odgovorna za plačilo zneska, dolgovanega za to kršitev.

Če vse ali nekatere osebe iz prejšnjega odstavka niso bile obveščene o kršitvi, je treba v devetdesetih dneh o njej obvestiti zadevne osebe, ki prebivajo na ozemlju Republike Italije, v tristo šestdesetih dneh od ugotovitve kršitve pa osebe, ki prebivajo v tujini.

[...] (ni prevedeno)

Za osebo, ki ni bila obveščena v predpisanem roku, preneha obveznost plačila zneska, dolgovanega zaradi kršitve.“

Člen 28

„Pravica do izterjave zneskov, dolgovanih za kršitve, na katere se nanaša ta zakon, zastara v petih letih od datuma, ko je bila kršitev storjena.

Pretrganje zastaranja urejajo pravila civilnega zakonika.“

Odločba št. 25411 z dne 1. aprila 2015, ki jo je izdal organ Agmc „Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore“ (uredba o preiskovalnih postopkih na področju varstva potrošnikov):

Člen 6

„1. Oseba, odgovorna za postopek, po presoji elementov, s katerimi razpolaga, in tistih, s katerimi je seznanjena na podlagi predloga za intervencijo iz člena 4, začne preiskavo, da bi preverila obstoj nezakonitega zavajajočega ali primerjalnega oglaševanja, na katero se nanaša zakonska uredba o zavajajočem oglaševanju, ali nepoštenih poslovnih praks, na katere se nanaša zakonik o varstvu potrošnikov. Začetek preiskave se odredi v 180 dneh od prejema predloga za intervencijo, v primeru zahteve za posredovanje podatkov pa se ta rok do njihovega prejema prekine.

2. Oseba, odgovorna za postopek, o začetku preiskave obvesti stranki v postopku in druge zadevne stranke, ki so vložile predlog za intervencijo v skladu s členom 4 [...] (ni prevedeno).“

Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka

- 1 Trenitalia (v nadaljevanju: tožeča stranka) je javna družba, ki je v celoti v lasti družbe Ferrovie dello Stato Italiane (katere kapital je v celoti v lasti ministrstva za gospodarstvo in finance). Organ Agcm je leta 2017 ugotovil obstoj nepoštenih poslovnih praks v škodo potrošnikov, ki jo je izvajala tožeča stranka, glavna družba za upravljanje železniškega potniškega prevoza v Italiji. Natančneje, sistem za nakup železniških vozovnic na spletu in avtomatih naj potrošnike ne bi obveščal o možnostih potovanja z regionalnimi vlaki, temveč je oglaševal pretežno potovanja s hitrimi vlaki (ki so dražji).
- 2 Od leta 2011 je namreč organ Agcm od potrošnikov prejel več prijav v zvezi s tem. Organ Agcm je na podlagi navedenih prijav 21. oktobra 2016 v spis vložil računalniški nosilec podatkov, na katerem so bile vse simulacije, ki so jih njegovi uradniki med koncem avgusta in koncem septembra 2016 opravili pri nakupu spletnih vstopnic na spletišču družbe Trenitalia. Organ Agcm je 15. novembra 2016 tožeči stranki vročil akt o začetku postopka. Iste dne je opravil preiskavo v prostorih družbe, ki se je končala z zasedom dokumentacije.

Svetovalci tožeče stranke so imeli možnost večkrat vpogledati v spis in vložiti ugovor. Poleg tega je bila tožeča stranka zaslišana.

- 3 Po dolgi preiskavi je organ Agcm 19. julija 2017 zoper tožečo stranko izdal sklep o sankciji, s katerim ji je bila naložena visoka denarna kazen (5.000.000 EUR). Po mnenju organa Agcm naj bi se nepoštena praksa začela leta 2012, to je ob popolni vzpostavitvi informacijskega sistema za nakup železniških vozovnic, in naj bi se leta 2007, ob sprejetju sklepa o sankciji, še vedno nadaljevala.
- 4 Tožeča stranka je navedeni sklep o sankciji izpodbijala s predlogom za razglasitev njegove ničnosti, ker naj bi organ Agcm prepozno začel postopek ugotavljanja kršitve, to je po 90-dnevem roku iz člena 14 zakona št. 689/1981.

Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari

- 5 Tožeča stranka meni, da je faza pred preiskavo – to je faza pred obvestilom o začetku postopka, v kateri organ Agcm brez ugovora zbira prve indice, da bi preveril obstoj kršitve – trajala več kot štiri leta, v katerih naj organ Agcm ne bi preveril prejetih prijav. Poleg tega naj bi zbiranje dokazov, ki je potekalo oktobra 2016, dokazovalo relativno preprostost preiskav, ki jih je treba izvesti, s čimer naj bi se podkrepila predpostavka o nezakonitem neukrepanju organa Agcm in s tem kršitvi člena 14 zakona št. 689/1981.
- 6 Po mnenju tožeče stranke je ravnanje organa Agcm tudi očitno v nasprotju s členom 6 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (v nadaljevanju: Konvencija) in s členom 41 Listine o temeljnih pravicah Evropske unije (v nadaljevanju: Listina), saj sta bila kršena pravica do obrambe in legitimno pričakovanje obtožene stranke, zoper katero ni mogoče uvesti postopka za izrek sankcij, če je o kršitvi obveščena po devetdesetih dneh.
- 7 Organ Agcm nasprotno meni, da se 90-dnevni prekluzivni rok ne uporablja za postopke na področju varstva potrošnikov. Edina predvidena obveznost naj bi bila namreč ta, da se preiskava začne v razumnem in ustreznem roku, ki začne teči od datuma seznanitve s kršitvijo. V obravnavanem primeru naj bi bilo to upoštevano, saj so bile prijave dejanj, ki so predmet preiskave, prekinjene, kar bi zahtevalo skrbno presojo, da bi se preverilo, ali gre le za občasno motnjo v storitvi ali za prepovedano prakso. Poleg tega naj bi bil zadnji pravni akt v fazi pred preiskavo izdan 21. oktobra 2016, kar je vsekakor manj kot devetdeset dni glede na začetek postopka.

Kratka predstavitev obrazložitve predloga za sprejetje predhodne odločbe

- 8 Predložitveno sodišče navaja, da se na podlagi novejše sodne prakse, ki je zdaj ustaljena, za 90-dnevni rok iz člena 14 zakona št. 689/1981 šteje, da se uporablja za začetek preiskovalnega postopka organa Agcm. Ta razlaga, ki zagotavlja več pravic storilcem nezakonitih ravnanj v škodo potrošnikov, temelji na opredelitvi

sankcij, ki jih izreče organ Agcm, kot upravnih kršitev. Iz te opredelitve izhaja obveznost spoštovanja načel, določenih v členu 6 Konvencije in členu 41 Listine, ki nalagata takojšnje izpodbijanje kršitve („čim prej“, kakor je zapisano v Konvenciji), da bi se zagotovil enakopravni položaj vseh strank v postopku in preprečilo, da bi čas, ki je pretekel, lahko škodil obtoženi stranki.

- 9 Iz tega sledi, da mora organ Agcm po koncu faze pred preiskavo kršitev izpodbijati v roku devetdesetih dni z vročitvijo obvestila o začetku preiskave. 90-dnevni rok ne začne nujno teči od prve prijave nepravilnosti, temveč ob njeni dokončni potrditvi v fazi pred preiskavo, tj. ob koncu zbiranja dejanskih dokazov, potrebnih za izpodbijanje nepravilnosti. O dokončni potrditvi nepravilnosti presoja upravno sodišče (ki presoja zakonitost aktov organa Agcm, med drugim sankcij), ki lahko preveri, ali je bilo ugovor mogoče razumno vložiti na določen datum.
- 10 Vendar predložitveno sodišče poudarja, da ob samodejni uporabi člena 14 zakona št. 689/1981 morebitna prekoračitev roka za ugovor, čeprav le za en dan, pomeni sodno razglasitev ničnosti tako sklepa organa Agcm kot dela, ki ga je opravil. Poleg tega v skladu z načelom *ne bis in idem* (ki velja v skladu s členom 50 Listine) ni mogoče naknadno začeti nove preiskave za isto ravnanje, niti v primeru trajne nepravilnosti, tj. v primerih, ko podjetje ne bi nikoli prekinilo nepoštenih poslovnih praks.
- 11 Dalje, predložitveno sodišče opozarja, da je člen 27 zakonika o varstvu potrošnikov podlaga za izvajanje člena 11 Direktive 2005/29, ki državam članicam nalaga, da zagotovijo „ustrezna in učinkovita sredstva za boj proti nepoštenim poslovnim praksam“. Vendar prekluzivni rok za začetek preiskave ni določen nikjer v Direktivi niti v drugih predpisih o varstvu potrošnikov.
- 12 Poudarja tudi zapletenost delovanja organa Agcm, ki mora že v fazi pred preiskavo opraviti pomemben sklop preverjanj, da bi lahko pravilno oblikoval ugovor. Po mnenju predložitvenega sodišča obstaja očitna vzporednost med sklepi o sankcijah, ki jih je organ Agcm sprejel v zvezi z varstvom potrošnikov, in sankcijami v zvezi s kršitvami protimonopolnih pravil. V zvezi s tem poudarja, da mora Evropska komisija v *razumnem roku* dokončati postopek (tj. fazo pred in med preiskavo) (zadeva C-254/99, 15. oktober 2002, EU:C:2002:582). Po mnenju predložitvenega sodišča je treba to načelo po analogiji uporabiti na področju varstva potrošnikov, saj je namen usklajevanja na področju nepoštenih poslovnih praks, da se „neposredno ščitijo ekonomski interesi potrošnikov [ter] posredno ščitijo [...] (ni prevedeno) njihovi konkurenti [in tako zagotavlja] lojalna konkurenca“ na trgu (uvodna izjava 8 Direktive 2005/29/ES).
- 13 Ker so se torej v preiskovalnih postopkih organa Agcm pojavile objektivne težave, je očitno, da lahko stroga določitev prekluzivnega roka ovira varstvo potrošnikov, saj bi to lahko vplivalo na pravilno uporabo nacionalnega prava in prava Evropske unije na tem področju.

- 14 Poleg tega bi lahko dosledna uporaba člena 14 zakona št. 689/1981 vplivala tudi na avtonomijo organa Agcm. Določitev 90-dnevnega prekluzivnega roka namreč v praksi pomeni obveznost začetka preiskav zgolj na podlagi kronološkega merila, kar omejuje diskrecijsko pravico organa Agcm. Poleg tega naj bi bil organ Agcm primoran vzporedno izvajati več postopkov, ki bi zaradi velikega števila lahko ogrozili uspešnost preiskav, pri čemer bi nekatere nepoštene prakse v bistvu ostale nekaznovane.
- 15 V zvezi s pravico podjetja do obrambe predložitveno sodišče predvsem navaja, da je logična posledica tega, da se sankcije, ki jih je naložil organ Agcm, vežejo na področje upravnih kršitev (na podlagi načel, določenih v sodni praksi Evropskega sodišča za človekove pravice, imenovanih „merila Engel“), spoštovanje jamstev, vključno s postopkovnimi, iz člena 6 Konvencije in člena 41 Listine. Med njimi je zlasti dolžnost javnega organa, da hitro konča postopek, tako da čim prej začne kontradiktorni postopek z osebo, ki bi ji bilo treba izreči sankcijo, da se ji omogoči ustrezna obramba. Vendar predložitveno sodišče ugotavlja, da gre člen 14 zakona št. 689/1981, kot se razlaga in uporablja, še dlje, ker vzpostavlja resnično neizpodbojno domnevo kršitve pravice do obrambe podjetnika, povezano z iztekom prekluzivnega roka, ne da bi bilo treba dokazati dejansko škodo, nastalo zaradi prepoznega začetka preiskovalnega postopka.
- 16 Hkrati poudarja, da se s prepoznim izpodbijanjem kršitve v praksi ne krši nujno pravica do obrambe podjetij: treba je namreč opozoriti, da bi lahko imela podjetja v celotni fazi pred preiskavo konkurenčno prednost zaradi storjene kršitve, razen v posebnih primerih, v katerih je dokazano, da organu Agcm ni mogoče predložiti dokaza.
- 17 Predložitveno sodišče ugotavlja tudi, da prav kazenska narava sankcije v širšem smislu upravičuje obstoj tajne faze, tj. brez kontradiktornega postopka, v kateri mora organ Agcm zbrati vse potrebne elemente za izpodbijanje: namreč omejitev faze pred preiskavo na hitro ugotavljanje dejstev nerazumno omejuje delovanje organa Agcm, ki bi lahko kršitev dokazal neustrezno in pomanjkljivo. Poleg tega se ob prehitrem začetku postopka poveča tveganje, da organ Agcm ne bi pridobil koristnih dokazov.
- 18 V zvezi z varstvom legitimnega pričakovanja predložitveno sodišče poudarja, da glede na to, da datum, od katerega je treba izračunati prekluzivni rok, ni natančno določen, temveč je odvisen od posameznih dejavnikov za vsak primer posebej, kot je to, ali je prijava popolna ali ne, se nikakor ne zdi, da bi ustrezno izpolnjeval legitimno pričakovanje oseb, ki jim je bila izrečena sankcija. Poleg tega je pogosto dokazano, da bi neukrepanje organa Agcm povzročilo škodo za javni interes, tako da naj bi bil rok določen tudi, da se omogoči hiter kazenski ukrep, s čimer bi se preprečila okrepitev pričakovanja podjetja. Vendar se zdi uporaba prekluzivnega roka za začetek preiskovalnega postopka v zvezi z nezakonitimi ravnanji, ki še potekajo, protislovna in nelogična, ker organu Agcm v bistvu preprečuje kaznovanje nezakonitih dejanj, ki še naprej ogrožajo javni interes.

- 19 Nazadnje, predložitveno sodišče v zvezi z zahtevo po pravni varnosti ugotavlja, da italijanski pravni red že določa – prav zato, da bi se izognili sporom, ki nastanejo po pretirano dolgem času – drugačen prekluzivni rok petih let od prenehanja nezakonitega ravnanja (člen 28 zakona št. 689/1981).

DELOVNI DOKUMENT