

Lieta C-510/23**Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu kopsavilkums saskaņā ar Tiesas Reglamenta 98. panta 1. punktu****Iesniegšanas datums:**

2023. gada 8. augusts

Iesniedzējtiesa:*Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio* (Itālija)**Datums, kurā pieņemts iesniedzējtiesas nolēmums:**

2023. gada 2. augusts

Prasītāja:*Trenitalia SpA***Atbildētāja:***Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato***Pamatlietas priekšmets**

Sabiedrības *Trenitalia* prasība *Tribunale amministrativo per il Lazio* [Lacio Reģionālajā administratīvajā tiesā] (turpmāk tekstā – “*TAR Lazio*”), ar kuru šī sabiedrība lūdza atcelt *Autorità garante della concorrenza e del mercato* [Konkurences un tirgus uzraudzības iestādes] (turpmāk tekstā – “*Agcm*”) pieņemto pasākumu, ar kuru minētajai sabiedrībai uzlika soda naudu par negodīgas komercprakses, kas aizliegta saskaņā ar *Codice del consumo* [Patērētāju kodeksu], īstenošanu.

Lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu priekšmets un juridiskais pamats

TAR Lazio lūgums sniegt prejudiciālu nolēmumu saskaņā ar LESD 267. pantu attiecas uz Eiropas Savienības tiesību interpretāciju, it īpaši uz Direktīvas 2005/29 11. panta interpretāciju saistībā ar *legge 24 novembre 1981, n. 689* [1981. gada 24. novembra Likuma Nr. 689] 14. panta piemērošanu izmeklēšanas procedūrās attiecībā uz pārkāpumiem pret patērētājiem.

Prejudiciālais jautājums

“Vai Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2005/29/EK (2005. gada 11. maijs) 11. pants saistībā ar patērētāju aizsardzības un administratīvās rīcības efektivitātes principu ir jāinterpretē tādējādi, ka tas nepieļauj tādu valsts tiesisko regulējumu kā to, kas izriet no 1981. gada 24. novembra Likuma Nr. 689 14. panta piemērošanas – kā to interpretē un piemēro tiesas – ar kuru ir noteikts, ka Konkurences un tirgus uzraudzības iestādei izmeklēšanas procedūra nepareizas (negodīgas) komercprakses konstatēšanai ir jāuzsāk deviņdesmit dienu laikā no brīža, kad Iestādei kļūst zināmi pārkāpuma būtiskie elementi, kas varētu sastāvēt tikai no pirmā ziņojuma par pārkāpumu?”

Atbilstošās Savienības tiesību normas

Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2005/29/EK (2005. gada 11. maijs), it īpaši tās 11. pants

Atbilstošās valsts tiesību normas

Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 [2005. gada 6. septembra Likumdošanas dekrēts Nr. 206] (turpmāk tekstā – “Patērētāju kodekss”):

27. pants (izmeklēšanas uzsākšanas brīdī spēkā esošā redakcija):

“1. Konkurences un tirgus uzraudzības iestāde, turpmāk tekstā – Iestāde, pilda šajā pantā noteiktos pienākumus arī kā kompetentā iestāde, kas atbild par Eiropas Parlamenta un Padomes Regulas (EK) Nr. 2006/2004 (2004. gada 27. oktobris) par sadarbību starp valstu iestādēm, kas atbildīgas par tiesību aktu īstenošanu patērētāju tiesību aizsardzības jomā, piemērošanu normatīvo aktu robežās.

1-*bis*. Arī regulētās nozarēs atbilstoši 19. panta 3. punktam kompetence iesaistīties attiecībā uz tirgotāju rīcību, kura izpaužas kā negodīga komercprakse, neskarot pienākumu ievērot spēkā esošo tiesisko regulējumu, ir tikai Konkurences un tirgus uzraudzības iestādei, kas to īsteno saskaņā ar šajā pantā noteiktajām pilnvarām, ko iepriekš noteikusi kompetenta regulatīvā iestāde.

2. Iestāde pēc savas ierosmes vai pēc jebkuras ieinteresētas personas vai organizācijas pieprasījuma aptur negodīgas komercprakses turpināšanos un novērš tās sekas. Šajā nolūkā Iestāde izmanto iepriekšminētajā Regulā 2006/2004/EK minētās izmeklēšanas un īstenošanas pilnvaras arī attiecībā uz pārkāpumiem, kas nav pārrobežu pārkāpumi. [...] Iestādes iejaukšanās notiek neatkarīgi no apstākļa, vai attiecīgie patērētāji atrodas tās dalībvalsts teritorijā, kurā atrodas tirgotājs, vai citā dalībvalstī. [...]

3. Iestāde ar pamatotu pasākumu var izlemt par negodīgas komercprakses pagaidu apturēšanu, ja tas ir īpaši steidzami. Jebkurā gadījumā tā paziņo tirgotājam par izmeklēšanas uzsākšanu [..].

9. Kopā ar negodīgas komercprakses aizliegšanas pasākumu Iestāde piemēro arī administratīvo naudas sodu no 5000,00 eiro līdz 5 000 000 eiro, ņemot vērā pārkāpuma smagumu un ilgumu. [..]

11. Konkurences un tirgus uzraudzības iestāde ar saviem noteikumiem regulē izmeklēšanas procedūru, lai nodrošinātu uzklauššanu, pilnīgu informāciju par dokumentiem un protokolēšanu [..]

13. Uz administratīvajiem naudas sodiem par šī likuma pārkāpumu attiecas 1981. gada 24. novembra Likuma Nr. 689 un tā turpmāko grozījumu I nodaļas I iedaļas un 26., 27., 28. un 29. panta noteikumi, ciktāl tie ir piemērojami. [..].

27. panta 1. punkts (redakcijā pēc 2021. gada grozījumiem):

“1. Konkurences un tirgus uzraudzības iestāde, turpmāk tekstā – “Iestāde”, pilda šajā pantā noteiktos pienākumus arī kā kompetentā iestāde, kas atbild par Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2017/2394 (2017. gada 12. decembris) par sadarbību starp valstu iestādēm, kas atbild par tiesību aktu izpildi patērētāju tiesību aizsardzības jomā, un ar ko atceļ Regulu (EK) Nr. 2006/2004, piemērošanu normatīvo aktu robežās [..]”.

Legge 24 novembre 1981, n. 689, “Modifiche al sistema penale” [1981. gada 24. novembra Likums Nr. 689 par izmaiņām sodu sistēmā]:

12. pants

“Šīs nodaļas noteikumus ievēro tiktāl, ciktāl tie ir piemērojami un ja nav noteikts citādi, attiecībā uz visiem pārkāpumiem, par kuriem ir paredzēts administratīvais naudas sods, arī tad, ja šis sods nav paredzēts kriminālsoda aizstāšanai. [..].

14. pants

“Par pārkāpumu, kad tas ir iespējams, nekavējoties ir jāizvirza apsūdzība gan pārkāpējam, gan personai, kurai ir solidārs pienākums samaksāt par šo pārkāpumu maksājamo summu.

Ja nav tikusi izvirzīta tūlītēja apsūdzība visām vai dažām iepriekšējā punktā norādītajām personām, informāciju par pārkāpumu ir jāpaziņo republikas teritorijā dzīvojošajām ieinteresētajām personām deviņdesmit dienu laikā pēc pārkāpuma konstatēšanas un ārvalstīs dzīvojošajām personām – trīssimt sešdesmit dienu laikā pēc pārkāpuma konstatēšanas.

[..]

Pienākums samaksāt par pārkāpumu maksājamo summu tiek atcelts personai, kurai noteiktajā termiņā nav veikts paziņojums”.

28. pants

“Tiesībām iekasēt summas, kas pienākas par šajā likumā norādītajiem pārkāpumiem, tiek noteikts piecu gadu noilguma termiņš, sākot no pārkāpuma izdarīšanas dienas.

Noilguma termiņa pārtraukšanu regulē Itālijas Civilkodeksa noteikumi”.

Delibera Agcm 1° aprile 2015, n. 25411 “Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore” [Agcm 2015. gada 1. aprīļa Rīkojums Nr. 25411 par izmeklēšanas procedūru noteikumiem patērētāju tiesību aizsardzības jomā]:

6. pants

“1. Par procedūru atbildīgā persona pēc tās rīcībā esošo pierādījumu un to pierādījumu, kas tai kļuvuši zināmi ar 4. pantā minēto pieteikumu par iestāšanos lietā, izvērtēšanas uzsāk izmeklēšanu, lai pārbaudītu, vai pastāv maldinoša vai neatļauta salīdzinoša reklāma, kas minēta likumdošanas dekrētā par maldinošu reklāmu, vai negodīga komercprakse, kas minēta Patērētāju kodeksā. Izmeklēšana tiek uzsākta 180 dienu laikā no pieteikuma par iestāšanos lietā saņemšanas un šis termiņš tiek pārtraukts informācijas pieprasīšanas gadījumā līdz informācijas saņemšanai.

2. Par procedūru atbildīgā persona paziņo lietas dalībniekiem par izmeklēšanas uzsākšanu un informē citas ieinteresētās personas, kuras iesniegušas pieteikumu par iestāšanos lietā saskaņā ar 4. pantu [..]”.

Īss lietas faktisko apstākļu un tiesvedības izklāsts

- 1 *Trenitalia* (turpmāk tekstā – “prasītāja”) ir valsts uzņēmums, ko pilnībā kontrolē sabiedrība *Ferrovie dello Stato Italiane* (kuras kapitāls savukārt pilnībā pieder Ekonomikas un finanšu ministrijai). 2017. gadā *Agcm* konstatēja negodīgu komercpraksi pret patērētājiem, ko īstenoja prasītāja, kas ir galvenā Itālijā darbojošās pasažieru dzelzceļa pārvadājumu pārvaldības sabiedrība. Un konkrēti, meklēšanas sistēma vilcienu biļešu iegādei internetā un biļešu automātos nenorādīja patērētājiem ceļošanas risinājumus ar reģionālajiem vilcieniem, uzrādot galvenokārt risinājumus ar ātrgaitas vilcieniem (kuri ir dārgāki).
- 2 Kopš 2011. gada *Agcm* šajā ziņā no patērētājiem ir saņēmusi vairākus ziņojumus. Pēc šiem ziņojumiem 2016. gada 21. oktobrī *Agcm* pievienoja lietas materiāliem datu nesēju, kurā bija iekļautas visas simulācijas, ko tās amatpersonas bija veikušas no 2016. gada augusta beigām līdz septembra beigām, iegādājoties biļetes internetā *Trenitalia* tīmekļa vietnē. 2016. gada 15. novembrī *Agcm*

paziņoja prasītājam par lietas uzsākšanu. Tajā pašā dienā tā veica pārbaudi sabiedrības galvenajā birojā, kā rezultātā tika iegūti dokumenti. Prasītājas konsultantiem vairākkārt bija iespēja iepazīties ar izmeklēšanas materiāliem un iesniegt aizstāvības argumentus. Turklāt prasītāja tika uzklausīta iztaujāšanā.

- 3 Pēc ilgstošās izmeklēšanas 2017. gada 19. jūlijā *Agcm* pieņēma lēmumu par soda piemērošanu prasītājam, nosakot ievērojamu naudas sodu (5 000 000 EUR). Kā norāda *Agcm*, nelikumīgā prakse sākās 2012. gadā, proti, laikā, kad pilnībā tika ieviesta datorsistēma dzelzceļa biļešu meklēšanai, lai tās iegādātos, un turpinājās arī 2017. gadā, kad tika pieņemts lēmums par soda piemērošanu.
- 4 Prasītāja minēto pasākumu apstrīdēja un lūdza to atcelt, pamatojoties uz to, ka *Agcm* pārkāpuma konstatēšanas procedūru esot uzsākusi novēloti, proti, pēc Likuma Nr. 689/1981 14. pantā paredzētā deviņdesmit dienu termiņa.

Pamatlietas pušu galvenie argumenti

- 5 Prasītāja uzskata, ka pirmsizmeklēšanas posms – proti, posms pirms paziņojuma par procedūras uzsākšanu, kurā bez uzklauššanas *Agcm* savāc pirmos netiešos pierādījumus, lai pārliecinātos par pārkāpuma faktisko esamību – ir ildzis vairāk nekā četrus gadus, kuru laikā *Agcm* neveica nekādu saņemto ziņojumu pārbaudi. Turklāt 2016. gada oktobrī izdarītais pirkums parādīja veicamās izmeklēšanas relatīvo vienkāršību, nostiprinot pieņemumu par *Agcm* bezdarbību un līdz ar to par Likuma Nr. 689/1981 14. panta pārkāpumu.
- 6 Prasītāja uzskata, ka *Agcm* rīcība bija tiešā pretrunā arī Eiropas Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencijas (turpmāk tekstā – “ECTK”) 6. pantam un Eiropas Savienības Pamattiesību hartas (turpmāk tekstā – “Harta”) 41. pantam, jo tika pārkāptas apsūdzētās tiesības uz aizstāvību, kā arī apdraudēta tās tiesiskā palāvība, jo tai nevarēja tikt piemērota soda uzlikšanas procedūra, ja ziņa par pārkāpumu bija saņemta pirms vairāk nekā deviņdesmit dienām.
- 7 *Agcm* savukārt uzskata, ka deviņdesmit dienu noilguma termiņš nav piemērojams procedūrām saistībā ar patērētāju aizsardzību. Proti, vienīgais paredzētais pienākums esot bijis uzsākt izmeklēšanu saprātīgā termiņā no brīža, kad kļuva zināms par nodarījumu. Šajā gadījumā tas tika ievērots, ņemot vērā ziņojumu par izmeklējamajiem faktiem neregulāro raksturu, kā rezultātā bija jāveic rūpīgs novērtējums, lai pārliecinātos, ka tas nav gadījuma rakstura traucējums, bet gan aizliegta prakse. Turklāt pēdējā pirmsizmeklēšanas darbība tika veikta 2016. gada 21. oktobrī, tātad, jebkurā gadījumā mazāk nekā deviņdesmit dienas pirms procedūras uzsākšanas.

Īss lūguma sniegt prejudiciālu nolēmumu motīvu izklāsts

- 8 Iesniedzējtiesa norāda, ka, pamatojoties uz neseno judikatūru, kas jau ir nostiprināta, Likuma Nr. 689/1981 14. pantā paredzētais deviņdesmit dienu

terminš tiek uzskatīts par piemērojamu *Agcm* izmeklēšanas procedūras uzsākšanai. Šīs interpretācijas, ar kuru vairāk tiek aizsargāti vainīgie par nelikumīgo rīcību pret patērētājiem, pamatā ir *Agcm* piemēroto sodu krimināltiesībām līdzīgā rakstura kvalifikācija. No šīs kvalifikācijas izriet pienākums ievērot ECTK 6. pantā un Hartas 41. pantā noteiktos principus, kas nosaka, lai par pārkāpumu nekavējoties tiktu izvirzīta apsūdzība (“nekavējoties”, saskaņā ar ECTK terminoloģiju), ar mērķi garantēt lietas dalībnieku vienlīdzību un nepieļaut, ka pagājušais laiks kaitē apsūdzētajam.

- 9 No tā izriet, ka pēc pirmsizmeklēšanas posma beigām *Agcm* ir pienākums deviņdesmit dienu laikā no pārkāpuma izdarīšanas to atspēkot, paziņojot par izmeklēšanas uzsākšanu. Deviņdesmit dienām nav obligāti jāsakas no pirmā ziņojuma par pārkāpumu, bet gan no pirmsizmeklēšanas posmā veiktās konstatēšanas pabeigšanas, proti, kad ir pabeigta nepieciešamo pierādījumu apkopošana apsūdzības par pārkāpumu izvirzīšanai. Konstatēšanas secinājumus vērtē administratīvā tiesa (kura spriež par *Agcm* darbību, tostarp sodu, likumību), kura var pārbaudīt, vai noteiktā datumā apsūdzību var pamatoti formulēt.
- 10 Iesniedzējtiesa tomēr norāda, ka, mehāniski piemērojot Likuma Nr. 689/1981 14. pantu, apsūdzības izvirzīšanas termiņa iespējamā pārsniegšana pat par vienu dienu nozīmē *Agcm* pasākuma atcelšanu tiesā, būtībā padarot par spēkā neesošu minētās iestādes darbību. Turklāt, pamatojoties uz *ne bis in idem* principu (kas ir būtisks saskaņā ar Hartas 50. pantu), nav iespējams vēlāk atsākt jaunu izmeklēšanu par to pašu praksi, pat pastāvīga pārkāpuma gadījumā, proti, gadījumos, kad uzņēmums nekad nav pārtraucis negodīgu komercpraksi.
- 11 Iesniedzējtiesa atgādina arī, ka ar Patērētāju kodeksa 27. pantu tiek ieviests Direktīvas 2005/29 11. pants, kurā dalībvalstīm ir noteikts pienākums nodrošināt “piemērotus un efektīvus līdzekļus, lai apkarotu negodīgu komercpraksi”. Tomēr nevienā direktīvas punktā nav noteikts izmeklēšanas uzsākšanas noilguma termiņš, kas tāpat nav norādīts citos patērētāju aizsardzības noteikumos.
- 12 Iesniedzējtiesa uzsver turklāt arī *Agcm* darbības sarežģītību, jo tai jau pirmsizmeklēšanas posmā ir jāveic ievērojami daudz pārbaužu, lai pareizi formulētu apsūdzību. Iesniedzējtiesa uzskata, ka pastāv acīmredzama saikne starp *Agcm* soda pasākumiem saistībā ar patērētāju aizsardzību un saistībā ar pretmonopola noteikumu pārkāpumiem. Šajā ziņā tā norāda, ka Eiropas Komisijai ir jāpabeidz procedūra (kas jāsaprot kā pirmsizmeklēšanas un faktiskais izmeklēšanas posms) *saprātīgā termiņā* (lieta C-254/99, 2002. gada 15. oktobris, ECLI:EU:C:2002:582). Iesniedzējtiesa uzskata, ka šis princips ir pēc analogijas jāpiemēro patērētāju aizsardzības jomā, ņemot vērā, ka saskaņošanas mērķis attiecībā uz negodīgu komercpraksi ir “[tieši aizsargāt] patērētāju ekonomiskās intereses, [kā arī] netieši sargā[t] [...] no konkurentiem, [garantējot] godīgu konkurenci” tirgū (Direktīvas 2005/29/EK 8. apsvērums).
- 13 Tāpēc, ņemot vērā, ka *Agcm* izmeklēšanas procedūras ir objektīvi sarežģītas, šķiet acīmredzami, ka strikta noilguma termiņa noteikšana var kavēt patērētāju

aizsardzības darbību, apdraudot valsts un Eiropas Savienības tiesību pareizu piemērošanu šajā jautājumā.

- 14 Turklāt Likuma Nr. 689/1981 14. panta strikta piemērošana varētu ietekmēt arī *Agcm* autonomiju. Proti, deviņdesmit dienu noilguma termiņa noteikšana praktiski nozīmē pienākumu sākt izmeklēšanu pēc tīri hronoloģiska kritērija, tādējādi ierobežojot *Agcm* rīcības brīvību. Turklāt tā būtu spiesta veikt vairākas procedūras paralēli, kas šo procedūru lielā skaita dēļ varētu apdraudēt izmeklēšanas sekmīgu veikšanu, atstājot būtībā nesodītas vairākās negodīgas prakses.
- 15 Attiecībā uz uzņēmuma tiesībām uz aizstāvību iesniedzējtiesa vispirms norāda, ka sodu, ko piemēro *Agcm*, attiecināmība uz krimināltiesībām līdzīga rakstura jomu (pamatojoties uz Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūrā noteiktajiem principiem, tā sauktajiem “*Engel* kritērijiem”) kā loģiskas sekas nosaka ECTK 6. pantā un Hartas 41. pantā minēto garantiju, tostarp procesuālo garantiju, ievērošanu. To vidū it īpaši ir valsts iestādes pienākums ātri pabeigt procedūru, pēc iespējas ātrāk uzsākot sodāmās personas uzklaušanās procesu, lai nodrošinātu atbilstošu aizstāvību. Tomēr iesniedzējtiesa norāda, ka Likuma Nr. 689/1981 14. pants, kā tas tiek interpretēts un piemērots, ir plašāks un rada pilnīgu un neapstrīdamu pieņēmumu par tirgotāja tiesību uz aizstāvību pārkāpumu saistībā ar noilguma iestāšanās termiņu, nepieprasot pierādījumus par faktisko kaitējumu, kas ciests no izmeklēšanas procedūras novēlotas uzsākšanas.
- 16 Vienlaikus iesniedzējtiesa norāda, ka praksē novēlota apsūdzības izvirzīšana par pārkāpuma ne vienmēr kaitē uzņēmumu tiesībām uz aizstāvību: proti, izņemot īpašus gadījumus, kad tiek pierādīts, ka nav iespējams iesniegt pierādījumus *Agcm*, ir jāatzīmē, ka visā pirmsizmeklēšanas posmā uzņēmumi pat varētu gūt konkurences priekšrocības no pārkāpuma izdarīšanas.
- 17 Iesniedzējtiesa arī norāda, ka tieši krimināltiesiskais raksturs soda plašā nozīmē attaisno to, ka pastāv slepens posms, proti, bez aizstāvības, kura laikā *Agcm* ir jāapkopo visi nepieciešamie pierādījumi, lai varētu izvirzīt apsūdzību: proti, pirmsizmeklēšanas posma ierobežošana līdz vispārīgai konstatēšanai nozīmētu nepamatotu *Agcm* darbības ierobežošanu, līdz ar to *Agcm* varētu nespēt pareizi un pilnībā rekonstruēt nodarījumu. Turklāt, pārmērīgi agrīna procedūras uzsākšana palielina risku, ka *Agcm* neiegūst lietderīgus pierādījumus.
- 18 Attiecībā uz tiesiskās palāvēības aizsardzību iesniedzējtiesa norāda, ka, tā kā brīdis, no kura aprēķina noilguma termiņu, nav strikts, bet ir atkarīgs no iespējamiem faktoriem saistībā ar konkrēto gadījumu, kā piemēram, ziņojuma pilnīguma vai ne, nešķiet, ka tas pienācīgi garantē sodīto personu tiesisko palāvēību. Turklāt bieži tiek apgalvots, ka *Agcm* bezdarbība rada kaitējumu sabiedrības interesēm, tāpēc termiņš tika noteikts arī, lai aicinātu veikt ātrus tiesībaizsardzības pasākumus, tādējādi izvairoties no uzņēmuma palāvēības nostiprināšanas. Tomēr noilguma termiņa piemērošana izmeklēšanas procedūras uzsākšanai par nelikumīgu rīcību, kas joprojām notiek, šķiet pretrunīga un neloģiska, jo tā nosaka būtisku *Agcm* nespēju novērst nelikumīgas darbības, kas turpina kaitēt sabiedrības interesēm.

- 19 Visbeidzot, attiecībā uz tiesiskās drošības nepieciešamību iesniedzējtiesa norāda, ka Itālijas tiesībās jau ir paredzēts – tieši lai izvairītos no apsūdzībām, kas tiek izvirzītas pēc pārmērīgi ilga laika – atšķirīgs noilguma termiņš, kas ir 5 gadi no nelikumīgās rīcības izbeigšanas (Likuma Nr. 689/1981 28. pants).

DARBA VERSIJA