Kohtulahendite kogumik

EUROOPA KOHTU OTSUS (teine koda)

30. jaanuar 2025 *

Eelotsusetaotlus – Konkurents – ELTL artikkel 102 – Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine – Liikmesriikide konkurentsiasutustele konkurentsinormide täitmise tagamiseks vajalike volituste andmine – Direktiiv (EL) 2019/1 – Liikmesriikide konkurentsiasutuste sõltumatus – Artikli 4 lõige 5 – ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamise menetluste prioriteetide seadmine – Ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määratavad rahatrahvid – Artikkel 13 – Konkurentsiõiguse normide rikkumise menetlused – Mõistliku aja järgimine – Riigisisesed õigusnormid, mis näevad ette liikmesriigi ametiasutuse kohustuse esitada etteheidete protokoll 90-päevase aegumistähtaja jooksul alates rikkumise olulistest asjaoludest teadasaamisest – Liikmesriigi konkurentsiasutuse otsuse täielik ja automaatne tühistamine selle tähtaja eiramise korral – *Ne bis in idem*'i põhimõte – Samadel asjaoludel uue rikkumismenetluse algatamise õiguse kaotamine – Tõhususe põhimõte – Ettevõtjate kaitseõigused

Kohtuasjas C-511/23,

mille ese on ELTL artikli 267 alusel Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia) 1. augusti 2023. aasta otsusega esitatud eelotsusetaotlus, mis saabus Euroopa Kohtusse 8. augustil 2023, menetluses

Caronte & Tourist SpA

versus

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

menetluses osalesid:

Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia,

Unione nazionale consumatori,

Assarmatori,

Confederazione Italiana Armatori,

EUROOPA KOHUS (teine koda),

* Kohtumenetluse keel: itaalia.

koosseisus: Euroopa Kohtu president K. Lenaerts teise koja presidendi ülesannetes, esimese koja president F. Biltgen, neljanda koja president I. Jarukaitis, viienda koja president M. L. Arastey Sahún (ettekandja) ja kohtunik J. Passer,

kohtujurist: P. Pikamäe,

kohtusekretär: A. Calot Escobar,

arvestades kirjalikku menetlust,

arvestades seisukohti, mille esitasid:

– Caronte & Tourist SpA, esindajad: *avvocati* D. Astorre, F. Cintioli, M. Siragusa ja R. Tremolada,

– Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, esindaja: *avvocato dello Stato* F. Sclafani,

– Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia, esindaja: *avvocato* P. Intilisano,

– Assarmatori, esindajad: *avvocati* P. Molea ja A. Police,

– Confederazione Italiana Armatori, esindajad: *avvocati* G. Morbidelli ja R. Righi,

– Itaalia valitsus, esindaja: G. Palmieri, keda abistasid *avvocati dello Stato* L. Fiandaca ja P. Gentili,

– Kreeka valitsus, esindaja: K. Boskovits,

– Ungari valitsus, esindajad: D. Csoknyai, Z. Fehér ja K. Szíjjártó,

– Slovakkia valitsus, esindajad: E. Drugda ja S. Ondrášiková,

– Euroopa Komisjon, esindajad: F. Castillo de la Torre, G. Conte ja C. Sjödin,

olles 5. septembri 2024. aasta kohtuistungil ära kuulanud kohtujuristi ettepaneku,

on teinud järgmise

kohtuotsuse

1 Eelotsusetaotlus käsitleb ELTL artikli 102 tõlgendamist.

2 Taotlus on esitatud Caronte & Tourist SpA (edaspidi „C&T“) ja Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Itaalia konkurentsi- ja turujärelevalveamet) (edaspidi „AGCM“) vahelises kohtuvaidluses sanktsioonide üle, mille AGCM määras C&T-le turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest.

Õiguslik raamistik

Liidu õigus

EL toimimise leping

3 ELTL artiklis 102 on sätestatud:

„Siseturus või selle olulises osas turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ühe või mitme ettevõtja poolt on keelatud kui siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust.

Sellised kuritarvitused võivad seisneda iseäranis:

a) ebaõiglaste ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaste tehingutingimuste otseses või kaudses kehtestamises;

[…]“.

Direktiiv (EL) 2019/1

4 Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiivi (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsinormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine (ELT 2019, L 11, lk 3), põhjendused 1, 2, 6, 8, 23 ja 40 on sõnastatud järgmiselt:

„(1) [ELTL] artiklid 101 ja 102 on avaliku õiguskorra osa ja neid tuleks kõikjal [Euroopa L]iidus tulemuslikult kohaldada, et tagada siseturul moonutamata konkurents. [ELTL] artiklite 101 ja 102 tulemuslik täitmise tagamine on vajalik kindlustamaks, et turud oleksid liidu piires õiglasemad ja enam avatud ning konkurentsivõimelisemad, et ettevõtjad konkureeriksid sellistel turgudel pigem oma saavutustele tuginedes ilma äriühingute seatud turule sisenemise tõketeta, mis võimaldaks neil luua jõukust ja töökohti. See kaitseb tarbijaid ja siseturul tegutsevaid ettevõtjaid selliste äritavade eest, millega hoitakse kaupade ja teenuste hinnad kunstlikult kõrged, ja võimaldab neile laiemat uuenduslike kaupade ja teenuste valikut.

(2) [ELTL] artiklite 101 ja 102 täitmise tagamisega tegelevad avaliku õiguse tasandil vastavalt nõukogu [16. detsembri 2002. aasta määrusele (EÜ) nr 1/2003 [ELTL] artiklites [101] ja [102] sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta (EÜT 2003, L 1, lk 1; ELT eriväljaanne 08/02, lk 205)] samal ajal liikmesriikide konkurentsiasutused ja [Euroopa K]omisjon. Liikmesriikide konkurentsiasutused ja komisjon, kes tihedas koostöös kohaldavad liidu konkurentsinorme, moodustavad koos ametiasutuste võrgustiku („Euroopa konkurentsivõrgustik“).

[…]

(6) […] Ettevõtjad ei saa oma saavutustele tuginedes konkureerida, kui liikmesriigis on võimalusi konkurentsivastaste tavade tekkeks, kuna näiteks selliste tavade kohta ei ole võimalik tõendeid koguda või on ettevõtjatel võimalik rahatrahvidest kõrvale hoida. […]

[…]

(8) Selleks et tagada liidus tõeliselt ühtne konkurentsinormide täitmise tagamine, mis annaks siseturul tegutsevatele ettevõtjatele võrdsemad võimalused ja vähendaks tarbijate jaoks ebavõrdseid tingimusi, tuleb [ELTL] artiklite 101 ja 102 ning liikmesriigi konkurentsiõiguse paralleelsel kohaldamisel ette näha sõltumatuse põhitagatised, piisavad rahalised vahendid, inimesed ja tehnoloogilised vahendid ning minimaalsed täitmise tagamise ja trahvimise volitused, nii et konkurentsiküsimustes pädevad riiklikud haldusasutused saaksid tõepoolest toimida tulemuslikult.

[…]

(23) Konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel peaks olema võimalik seada [ELTL] artiklite 101 ja 102 täitmise tagamiseks vajalikud menetlused tähtsuse järjekorda, et kasutada tulemuslikult oma vahendeid ning keskenduda siseturul konkurentsi moonutava konkurentsivastase käitumise ärahoidmisele ja lõpetamisele. […]

[…]

(40) Selleks et tagada [ELTL] artiklite 101 ja 102 tulemuslik ja ühetaoline täitmise tagamine, peaks konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel olema õigus määrata ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele [ELTL] artiklite 101 ja 102 rikkumise eest tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid rahatrahve […]“.

5 Direktiivi artikli 1 „Reguleerimisese ja kohaldamisala“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Käesolevas direktiivis sätestatakse teatavad normid tagamaks, et liikmesriikide konkurentsiasutustele tagatakse vajalik sõltumatus, vahendid ning täitmise tagamise ja trahvimise volitused [ELTL] artiklite 101 ja 102 tulemuslikuks kohaldamiseks, nii et konkurents siseturul ei oleks moonutatud ning et tarbijaid ja ettevõtjaid ei pandaks ebasoodsasse olukorda selliste liikmesriigi õigusaktide ja meetmete tõttu, mis takistavad liikmesriikide konkurentsiasutustel tulemuslikult konkurentsinormide täitmist tagada.“

6 Direktiivi artikli 2 „Mõisted“ lõikes 1 on sätestatud:

„Käesolevas direktiivis kasutatakse järgmisi mõisteid:

[…]

5) „Euroopa konkurentsivõrgustik“ – ametiasutuste võrgustik, mille moodustavad liikmesriikide konkurentsiasutused ja komisjon ning mis kujutab endast foorumit aruteludeks ja koostööks seoses [ELTL] artiklite 101 ja 102 kohaldamise ja nende täitmise tagamisega;

[…]“.

7 Direktiivi artiklis 3 „ Menetluslikud tagatised“ on sätestatud:

„1. [ELTL] artikli 101 või 102 rikkumist käsitlevad menetlused, sealhulgas käesolevas direktiivis osutatud volituste täitmine liikmesriigi konkurentsiasutuse poolt, peavad olema kooskõlas liidu õiguse üldpõhimõtete ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga.

2. Liikmesriigid tagavad, et lõikes 1 osutatud volituste täitmisel järgitakse menetlusliku tagatisena ettevõtja kaitseõiguseid, mille hulka kuuluvad õigus olla ära kuulatud ja õigus tõhusale õiguskaitsevahendile.

3. […] Liikmesriigid tagavad, et enne käesoleva direktiivi artikli 10 kohase otsuse tegemist koostab liikmesriigi konkurentsiasutus etteheidete protokolli.“

8 Direktiivi 2019/1 artikli 4 „Sõltumatus“ lõikes 5 on ette nähtud:

„Konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel on õigus seada [ELTL] artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks käesoleva direktiivi artikli 5 lõikes 2 osutatud ülesannete täitmisel prioriteete. Kuivõrd konkurentsiküsimustes pädevad riiklikud haldusasutused on kohustatud neile esitatud ametlikud kaebused läbi vaatama, on neil ka õigus sellised kaebused tagasi lükata, kui nad ei pea kaebust konkurentsinormide täitmise tagamise seisukohalt prioriteetseks. See ei piira konkurentsiküsimustes pädeva riikliku haldusasutuse õigust lükata kaebusi tagasi liikmesriigi õiguses ette nähtud muudel alustel.“

9 Direktiivi artikkel 5 „Vahendid“ on sõnastatud järgmiselt:

„1. Liikmesriigid tagavad vähemalt selle, et liikmesriikide konkurentsiasutuste käsutuses on piisaval arvul kvalifitseeritud töötajaid ning piisavalt rahalisi, tehnilisi ja tehnoloogilisi vahendeid, mida neil on vaja [ELTL] artiklite 101 ja 102 kohaldamise eesmärgil käesoleva artikli lõikes 2 sätestatud ülesannete ja volituste tulemuslikuks täitmiseks.

2. Lõikes 1 osutatud liikmesriikide konkurentsiasutused on vähemalt võimelised korraldama [ELTL] artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks uurimisi, võtma vastu otsuseid nende sätete kohaldamiseks määruse [nr 1/2003] artikli 5 alusel ning tegema Euroopa konkurentsivõrgustikus tihedat koostööd, et tagada [ELTL] artiklite 101 ja 102 tulemuslik ja ühetaoline kohaldamine. […]

[…]“.

10 Direktiivi artikli 13 „Ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määratavad rahatrahvid“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Liikmesriigid tagavad, et nende konkurentsiküsimustes pädevatel riiklikel haldusasutustel on võimalik ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määrata täitmise tagamise menetluses tehtud otsusega või nõuda muus kui kriminaalkohtumenetluses, et ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele määrataks tõhusad, proportsionaalsed ja hoiatavad rahatrahvid, kui ettevõtjad või ettevõtjate ühendused on tahtlikult või ettevaatamatusest rikkunud [ELTL] artiklit 101 või 102.“

11 Direktiivi artikli 29 „Normid aegumistähtaegade kohta rahatrahvide ja sunniraha määramise ajal“ lõikes 1 on sätestatud:

„Liikmesriigid tagavad, et aegumistähtajad, mille jooksul liikmesriikide konkurentsiasutused võivad artiklite 13 ja 16 kohaselt rahatrahve või sunniraha määrata, peatatakse või katkestatakse teiste

liikmesriikide konkurentsiasutustes või komisjonis sama kokkulepet, ettevõtjate ühenduse otsust või kooskõlastatud tegevust või muud [ELTL] artikliga 101 või 102 keelatud tegevust puudutava rikkumise suhtes algatatud täitmise tagamise menetluse ajaks.

[…]“.

12 Direktiivi 2019/1 artikli 34 lõike 1 kohaselt pidid liikmesriigid jõustama direktiivi järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 4. veebruariks 2021. Vastavalt direktiivi artiklile 36 jõustus see 3. veebruaril 2019.

Itaalia õigus

Seadus nr 287/90

13 10. oktoobri 1990. aasta seaduse nr 287 „Normid konkurentsi ja turu kaitsmiseks“ (legge n. 287 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato; *GURI* nr 240, 13.10.1990, lk 3) põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „seadus nr 287/90“) on artikli 1 „Kohaldamisala ja seos [liidu] õigusega“ lõikes 4 sätestatud:

„Käesoleva jaotise sätteid tõlgendatakse, lähtudes konkurentsi valdkonnas kohaldatavatest [liidu] õiguse põhimõtetest.“

14 Selle seaduse artikli 3 „Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine“ lõikes 1 on ette nähtud:

„Keelatud on turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ühe või mitme ettevõtja poolt Itaalia turul või selle olulises osas; samuti on keelatud:

a) otsene või kaudne ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaselt koormavate lepingutingimuste kehtestamine;

[…]“.

15 Nimetatud seaduse artikli 31 „Sanktsioonid“ lõikes 1 on sätestatud:

„Käesoleva seaduse sätete rikkumise eest määratavatele haldustrahvidele kohaldatakse [24. novembri 1981. aasta seaduse nr 689, millega muudetakse kriminaalõigussüsteemi (legge n. 689 – Modifiche al sistema penale), põhikohtuasjas kohaldatavas redaktsioonis (edaspidi „seadus nr 689/81“)] I peatüki I ja II jao sätteid osas, milles need on kohaldatavad.“

Seadus nr 689/81

16 Seadus nr 689/81 reguleerib haldustrahvide üldist süsteemi ja selle artiklis 14 „Etteheited ja teavitamine“ on ette nähtud:

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

Kui kõiki eelmises lõigus viidatud isikuid või mõnda neist ei ole viivitamata teavitatud, tuleb asjaomaseid vabariigi territooriumil elavaid isikuid rikkumise asjaoludest teavitada 90 päeva jooksul ja asjaomaseid välismaal elavaid isikuid 360 päeva jooksul alates [rikkumise] tuvastamisest.

Kui rikkumist käsitlevad dokumendid on õigusasutuse otsusega pädevale asutusele edastatud, hakkavad eelmises lõigus osutatud tähtajad kulgema [nende dokumentide] kättesaamise kuupäevast.

[…]“.

Põhikohtuasi ja eelotsuse küsimus

17 C&T osutab parvlaevateenuseid Messina väinas (Itaalia). AGCM sai 24. märtsil 2018 teate ühelt tarbijalt, kes kaebas nende teenuste ülemäära kõrgete hindade üle ja palus algatada uurimise. AGCM saatis 23. aprillil 2019 Messina sadama käitajale teabenõude, millele järgnes 19. novembril 2019 meeldetuletus, millele käitaja vastas 26. novembril 2019.

18 AGCM tegi 4. augustil 2020 C&T-le teatavaks otsuse algatada menetlus konkurentsinormide rikkumise tuvastamiseks.

19 AGCM tuvastas seaduse nr 287/90 artikli 3 alusel 11. aprillil 2022 vastu võetud otsusega, et C&T on kuritarvitanud turgu valitsevat seisundit, kuna ta oli kehtestanud Messina väinas sõidukite parvlaevaveo teenusele ülemäära kõrged hinnad. Seetõttu tegi see asutus C&T-le ettekirjutuse hoiduda sellisest tegevusest tulevikus ja määras talle rikkumise raskusastet arvestades 3 719 370 euro suuruse rahatrahvi.

20 C&T vaidlustas AGCMi 11. aprilli 2022. aasta otsuse Tribunale amministrativo regionale per il Lazios (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia), kes on eelotsusetaotluse esitanud kohus, tuginedes eelkõige sellele, et otsuse aluseks olnud võistlev menetlusetapp algatati hilinemisega.

21 Sellega seoses märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus, et Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) hiljutise kohtupraktika kohaselt tuleb konkurentsi valdkonnas AGCMi läbiviidavates menetlustes järgida seaduse nr 689/81 artiklit 14, mille kohaselt on see asutus kohustatud algatama 90 päeva jooksul alates hetkest, mil ta sai teada väidetava rikkumise olulistest asjaoludest (edaspidi „vaidlusalune tähtaeg“), etteheidete protokolliga võistleva menetlusetapi, vastasel korral kaotab ta oma sanktsioonide määramise pädevuse.

22 Vaidlusaluse tähtaja täpne algus allub kohtulikule kontrollile, mille raames peab halduskohus andma tagasiulatuva hinnangu ja kontrollima, millisest hetkest alates olid AGCMi käsutuses olevad andmed konkreetsel hetkel piisavad selleks, et ta oleks kohustatud esitama etteheidete protokolli ja seega algatama võistleva menetlusetapi. Selle tähtaja mis tahes ületamine toob kaasa rikkumismenetluse tulemusel vastu võetud AGCMi otsuse tühistamise täies ulatuses. Lisaks ei ole sellel ametiasutusel *ne bis in idem*’i põhimõtte kohaselt sama tegevuse suhtes uut rikkumismenetlust enam võimalik algatada, isegi kui asjaomane ettevõtja ei ole seda tegevust kordagi katkestanud.

23 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul kahjustab vaidlusaluse tähtaja kohaldamine AGCMi autonoomiat, kohustades teda lahendama tema menetluses olevaid juhtumeid puhtalt kronoloogilises järjekorras, ilma et ta saaks arvesse võtta iga juhtumi eripära. Arvestades, et AGCMi tegevus on väga keerukas, eelkõige suurte majandustegevuses osalejate tegevust puudutavate uurimiste korral, suurendab võistleva menetlusetapi liiga varane algatamine ohtu, et see asutus ei suuda koguda etteheidetava rikkumise tõendamiseks vajalikke ja piisavaid tõendeid.

24 Lisaks, kuna asjaomane ettevõtja ei ole vastavalt riigisisesele õigusele, nagu seda on tõlgendanud Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu), kohustatud tõendama, et ta on kandnud kahju seetõttu, et võistlev menetlusetapp algatati pärast vaidlusalust tähtaega, siis tuleneb sellest ümberlükkamatu eeldus, et ettevõtja kaitseõigusi on rikutud ainuüksi selle tähtaja ületamise tõttu.

25 Igal juhul ei ole sellise tähtaja kohaldamine, mille kulgema hakkamine sõltub konkreetsest juhtumist, kooskõlas õiguspärase ootuse kaitse põhimõttega, mille järgimist karistatud ettevõtjad peaksid saama nõuda.

26 Neid kaalutlusi arvestades kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus selles, kas liidu õigusega on kooskõlas vaidlusaluse tähtaja kohaldamine uurimismenetlustele, mis puudutavad turgu valitseva seisundi kuritarvitamisega toime pandud rikkumisi.

27 Neil asjaoludel otsustas Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus) menetluse peatada ja esitada Euroopa Kohtule järgmise eelotsuse küsimuse:

„Kas ELTL artiklit 102 tuleb konkurentsikaitse ja haldustegevuse tõhususe põhimõtteid arvestades tõlgendada nii, et sellega on vastuolus selline riigisisene õigusnorm nagu see, mis tuleneb [seaduse nr 689/81] artikli 14 kohaldamisest – kohtute tõlgenduse kohaselt –, mis kohustab [AGCMi] algatama uurimismenetluse turgu valitseva seisundi tuvastamiseks 90-päevase aegumistähtaja jooksul, mis hakkab kulgema hetkest, mil sellele asutusele on teada rikkumise olulised tunnused, mis võivad sisalduda rikkumise kohta esitatud esimeses teates?“

Eelotsuse küsimuse analüüs

Vastuvõetavus

28 C&T ja Assarmatori leiavad sisuliselt, et eelotsusetaotlus on vastuvõetamatu, kuna C&T-le etteheidetav rikkumine ei põhine ELTL artikli 102, vaid üksnes seaduse nr 287/90 artikli 3 rikkumisel, mis keelab liikmesriigi tasandil turgu valitseva seisundi kuritarvitamise. AGCM otsustas seega kohaldada üksnes riigisisest konkurentsiõigust. Pealegi on esitatud küsimusega taotletud riigisisese õigusnormi, nimelt seaduse nr 689/81 artikli 14 tõlgendamist, mis kuulub liikmesriikide menetlusautonoomiasse ja millel ei ole mingit seost materiaalse konkurentsiõigusega.

29 Sellega seoses on oluline märkida, et Euroopa Kohtu praktikast tuleneb, et olukorras, kus ettevõtjat on turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest karistatud üksnes liikmesriigi konkurentsiõiguse alusel, võib Euroopa Kohus siiski teha otsuse ELTL artikli 102 tõlgendamist käsitleva eelotsusetaotluse kohta, kui see säte on muudetud kohaldatavaks liikmesriigi õigusega, kuna seal on viidatud selle liidu õigusnormi sisule. Nimelt, kui liikmesriigi õiguses järgitakse puhtalt riigisiseste olukordade reguleerimisel liidu õiguses sätestatut, on liidul kindel huvi selle vastu, et liidu õigusest üle võetud sätteid ja mõisteid tõlgendataks ühetaoliselt, olenemata sellest, millistel asjaoludel neid kohaldatakse (vt selle kohta 30. jaanuari 2020. aasta kohtuotsus Generics (UK) jt, C-307/18, EU:C:2020:52, punktid 24 ja 26–28 ning seal viidatud kohtupraktika).

30 Käesoleval juhul nähtub eelotsusetaotlusest, et seaduse nr 287/90 artikli 1 lõike 4 kohaselt tõlgendatakse selle seaduse I jaotise sätteid, lähtudes konkurentsi valdkonnas kohaldatavatest liidu õiguse põhimõtetest. Selles kontekstis rõhutas eelotsusetaotluse esitanud kohus, et selle seaduse artikli 3 normatiivne kohaldamisala on sisult samaväärne ELTL artikli 102 kohaldamisalaga.

31 Seega tuleb tõdeda, et seaduse nr 287/90 I jaotise sätted, mille hulka kuulub nimetatud artikkel 3, järgivad puhtalt riigisiseste olukordade reguleerimisel liidu õigust, eelkõige ELTL artikli 102 alusel sätestatut (vt selle kohta 11. detsembri 2007. aasta kohtuotsus ETI jt, C-280/06, EU:C:2007:775, punkt 23).

32 Lisaks ei mõjuta käesoleva eelotsusetaotluse vastuvõetavust kuidagi asjaolu, et eelotsusetaotluse esitanud kohtu küsimused ei puuduta mitte seaduse nr 287/90 I jaotises sisalduvate liikmesriigi konkurentsiõiguse materiaalõigusnormide, vaid seaduse nr 689/81 artiklis 14 sisalduva menetlusnormi kooskõla liidu õigusega.

33 Ühelt poolt nähtub eelotsusetaotlusest, et Consiglio di Stato (kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu) kohtupraktika kohaselt on seaduse nr 689/81 artikkel 14 kohaldatav seaduse nr 287/90 rikkumise eest määratud haldustrahvidele tulenevalt viimasena nimetatud seaduse artikli 31 lõikest 1. Teiselt poolt ei jää liikmesriigi menetlusautonoomia valdkonda kuuluv riigisisene õigusnorm liidu õiguse kohaldamisalast välja, kuna pädevust, mis on liikmesriikidel sellise sätte vastuvõtmisel, tuleb teostada liidu õiguses selleks kehtestatud nõudeid järgides.

34 Neil asjaoludel on eelotsusetaotlus vastuvõetav.

Sisulised küsimused

35 Alustuseks on oluline märkida, et ELTL artiklis 267 sätestatud liikmesriigi kohtute ja Euroopa Kohtu vahelises koostöömenetluses on Euroopa Kohtu ülesanne anda liikmesriigi kohtule tarvilik vastus, mis võimaldaks viimasel poolelioleva kohtuasja lahendada. Seda silmas pidades tuleb Euroopa Kohtul vajaduse korral temale esitatud küsimused ümber sõnastada ja kui tarvis, võtta arvesse neid liidu õigusnorme, millele liikmesriigi kohus oma küsimuses ei ole viidanud (vt selle kohta 30. jaanuari 2024. aasta kohtuotsus Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia“ pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika).

36 Esiteks tuleneb väljakujunenud kohtupraktikast, et direktiivi ülevõtmiseks ette nähtud tähtaja jooksul peavad liikmesriigid, kellele direktiiv on adresseeritud, hoiduma kehtestamast õigusnorme, mis võivad direktiivis sätestatud eesmärgi saavutamise tõsiselt ohtu seada (25. jaanuari 2022. aasta kohtuotsus VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, punkt 75 ja seal viidatud kohtupraktika).

37 Kuna kõigil liikmesriikide ametiasutustel on kohustus tagada liidu õigusnormide täielik toime, kehtib käesoleva kohtuotsuse eelmises punktis nimetatud hoidumiskohustus ka liikmesriikide kohtutele. Seega alates kuupäevast, mil direktiiv on jõustunud, peavad liikmesriikide kohtud niipalju kui võimalik hoiduma tõlgendamast riigisisest õigust viisil, mis võib pärast ülevõtmise tähtaja möödumist oluliselt kahjustada direktiiviga taotletava eesmärgi saavutamist (vt selle kohta 11. aprilli 2024. aasta kohtuotsus Agencia Estatal de la Administración Tributaria (võlgadest vabastamisest avalik-õiguslike nõuete väljaarvamine), C-687/22, EU:C:2024:287, punktid 47 ja 48 ning seal viidatud kohtupraktika).

38 Käesoleval juhul on AGCMi otsus algatada C&T suhtes rikkumismenetluse võistlev etapp vastu võetud 4. augustil 2020 ja seega direktiivi 2019/1 ülevõtmise tähtaja jooksul. Vastavalt selle direktiivi artikli 34 lõikele 1 ja artiklile 36 jõustus direktiiv nimelt 3. veebruaril 2019 ja liikmesriigid pidid selle üle võtma hiljemalt 4. veebruariks 2021.

39 Nagu nähtub direktiivi 2019/1 artikli 1 lõikest 1, arvestades põhjendusi 1, 6 ja 8, on selle direktiiviga kehtestatud ELTL artiklite 101 ja 102 tõhusaks kohaldamiseks liikmesriikide konkurentsiasutuste poolt teatavad põhitagatised, mille eesmärk on võimaldada neil asutustel tegutseda nende sätete tulemuslikul täitmise tagamisel täie tõhususega, eelkõige selleks, et tagada õiglased ja avatud konkurentsivõimelised turud, kaitsta tarbijaid ja ettevõtjaid konkurentsivastase tegevuse eest ning vältida sellise tegevuse eest karistamata jätmist.

40 Sellest järeldub, et hindamaks, kas AGCMi otsus algatada võistlev uurimismenetlus oli vaidlusalust tähtaega arvestades vastu võetud hilinemisega, peab eelotsusetaotluse esitanud kohus vastavalt käesoleva kohtuotsuse punktidest 36 ja 37 tulenevatele juhistele võtma arvesse direktiivi 2019/1 asjakohaseid sätteid, mistõttu tuleb esitatud küsimusele vastata ka seda liidu õigusakti arvesse võttes.

41 Teiseks ei nähtu eelotsusetaotlusest mitte ainult see, et seaduse nr 287/90 kohaldamisalasse kuuluvatele rikkumismenetlustele kehtib vaidlusalune tähtaeg, vaid ka see, et selle tähtaja eiramine toob kaasa AGCMi lõpliku otsuse täieliku tühistamise ja AGCM kaotab õiguse algatada samadel asjaoludel uus menetlus.

42 Selleks, et anda eelotsusetaotluse esitanud kohtule igati tarvilik vastus, tuleb seega asuda seisukohale, et ta palub oma küsimusega sisuliselt selgitust, kas direktiivi 2019/1 ja ELTL artiklit 102 tuleb tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis liikmesriigi konkurentsiasutuse läbiviidavas konkurentsivastase tegevuse tuvastamise menetluses kohustavad ühelt poolt seda asutust algatama võistleva menetlusetapi etteheidete protokolli saatmisega asjaomasele ettevõtjale 90 päeva jooksul alates hetkest, mil ta sai teada väidetava rikkumise olulistest asjaoludest, mis võib piirduda asutuse esimese teavitamisega rikkumisest, ning teiselt poolt näevad karistuseks selle tähtaja eiramise eest ette nimetatud asutuse lõpliku, rikkumismenetlust lõpetava otsuse täieliku tühistamise ja kaotavad selle asutuse õiguse algatada sama tegevuse suhtes uue rikkumismenetluse.

43 Sellega seoses tuleb kõigepealt korrata, et kuna puuduvad liidu erinormid, mis reguleeriksid liikmesriigi konkurentsiasutuste poolt rikkumiste tuvastamise ja karistuste määramise menetlustähtaegu, on liikmesriikide ülesanne kehtestada selles valdkonnas riigisisesed menetlusnormid ja neid kohaldada (vt selle kohta 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punktid 43–45).

44 Kuigi nende normide kehtestamine ja kohaldamine kuulub liikmesriikide pädevusse, tuleb liikmesriikidel seda pädevust teostada liidu õigust järgides. Arvestades tõhususe põhimõtet, ei tohi nad muuta liidu õiguse rakendamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks ning konkreetselt konkurentsiõiguse valdkonnas peavad nad jälgima, et nende kehtestatud või rakendatud normid ei kahjustaks ELTL artiklite 101 ja 102 tulemuslikku kohaldamist (vt selle kohta 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 46 ja seal viidatud kohtupraktika).

45 Tuleb asuda seisukohale, et liidu õigusega on kooskõlas see, kui liikmesriigi konkurentsiasutustele on rikkumiste tuvastamiseks ja karistuste määramiseks kehtestatud mõistlikud menetlustähtajad. Sellised mõistlikud tähtajad on nimelt kehtestatud nii asjaomaste ettevõtjate kui ka ametiasutuste huvides vastavalt õiguskindluse põhimõttele ja need ei saa muuta liidu õiguse rakendamist praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks (vt selle kohta 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 48).

46 Nii peavad riigisisesed õigusnormid, millega on liikmesriikide konkurentsiasutustele kehtestatud menetlustähtajad rikkumiste tuvastamiseks ja karistuste määramiseks, õiguskindluse põhimõtet järgides tagama, et juhtumeid menetletaks mõistliku aja jooksul, kahjustamata siiski ELTL artiklite 101 ja 102 ning direktiivi 2019/1 tõhusat täitmise tagamist riigisiseses õiguskorras (vt selle kohta 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 49).

47 Selleks, et teha kindlaks, kas riigisisene tähtaegade süsteem sellist tasakaalu järgib, tuleb arvesse võtta eelkõige asjaomase tähtaja pikkust ja kõiki selle kohaldamise üksikasju, nagu kuupäev, mil see hakkab kulgema, kulgema hakkamise kord ning tähtaja peatamise või katkemise kord (vt selle kohta 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 50, ja 10. juuni 2021. aasta kohtuotsus BNP Paribas Personal Finance, C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470, punkt 30).

48 Samuti tuleb arvesse võtta konkurentsiõigust puudutavate asjade eripära, täpsemalt asjaolu, et need juhtumid nõuavad reeglina keerulist faktilist ja majanduslikku analüüsi (21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 51).

49 Selleks, et kehtestada mõistlikud ajalised piirid menetlustele, mille riigisisesed konkurentsiasutused viivad läbi konkurentsivastase tegevuse eest karistuse määramiseks, kohustab õiguskindluse põhimõte liikmesriike kehtestama piisavalt täpsete, selgete ja ootuspäraste tähtaegade süsteemi, et kõik asjaosalised teaksid täpselt, kui ulatuslikud kohustused on neile kõnealuste õigusnormidega pandud, ja saaksid toimida neile vastavalt (vt analoogia alusel 11. detsembri 2012. aasta kohtuotsus komisjon *vs.* Hispaania, C-610/10, EU:C:2012:781, punkt 49; 3. juuni 2021. aasta kohtuotsus Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, punkt 48, ning 7. märtsi 2024. aasta kohtuotsus Die Länderbahn jt, C-582/22, EU:C:2024:213, punkt 66).

50 Selles kontekstis tuleneb Euroopa Kohtu praktikast, mis käsitleb ELTL artiklite 101 ja 102 alusel komisjoni läbiviidavaid rikkumismenetlusi, et mõistliku aja põhimõtet tuleb põhimõtteliselt järgida nende menetluste igas etapis (vt selle kohta 15. oktoobri 2002. aasta kohtuotsus Limburgse Vinyl Maatschappij jt *vs.* komisjon, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, punktid 199 ja 230, ning 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied *vs.* komisjon, C-105/04 P, EU:C:2006:592, punktid 37–39).

51 Analoogsetel põhjustel võivad liikmesriigid riigisisestele konkurentsiasutustele rikkumiste tuvastamiseks ja karistuste määramiseks menetlustähtaegade kehtestamisel näha ette mitte ainult rikkumismenetluse kui terviku suhtes kohaldatavad üldised aegumisnormid, vaid vajaduse korral ka tähtajad, mis piiritlevad teatavate menetlusetappide kulgu, nagu asjaomasele ettevõtjale etteheidete protokolli esitamisele eelnev etapp, tingimusel et need tähtajad on kooskõlas käesoleva kohtuotsuse punktides 46–49 viidatud nõuetega.

52 Sellega seoses tuleb silmas pidada, et selle etapi mõistlikku pikkust tuleb põhimõtteliselt hinnata iga kohtuasja konkreetsete asjaolude alusel (vt selle kohta 13. juuni 2013. aasta kohtuotsus HGA jt *vs*. komisjon, C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 82). Täpsemalt peab seda etappi piiritlev menetlustähtaeg olema sisuliselt piisavalt pikk, et tagada etapi nõuetekohane läbiviimine (vt selle kohta 29. oktoobri 2015. aasta kohtuotsus BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, punkt 29, ja 9. septembri 2020. aasta kohtuotsus Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (korduva taotluse läbivaatamata jätmine – kaebetähtaeg), C-651/19, EU:C:2020:681, punkt 57).

53 Samuti tuleb silmas pidada, et ELTL artiklite 101 ja 102 rikkumise menetlustes, mille viib läbi komisjon, ei ole esialgse uurimise etapp, mis kestab kuni vastuväiteteatise esitamiseni, mõeldud ainult selleks, et võimaldada sellel institutsioonil koguda kokku kõik asjasse puutuvad tõendid, mis kinnitavad konkurentsinormide rikkumise asetleidmist või puudumist, vaid ka võtta seisukoht menetluse suuna ja edasise kulgemise kohta (vt selle kohta 15. oktoobri 2002. aasta kohtuotsus Limburgse Vinyl Maatschappij jt *vs*. komisjon, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P – C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, punkt 182, ning 29. septembri 2011. aasta kohtuotsus Elf Aquitaine *vs*. komisjon, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punkt 113).

54 Kuigi konkurentsi valdkonna menetluse keerukuse tõttu võib selle menetluse esialgse etapi pikk kestus olla põhjendatud (vt selle kohta 2. septembri 2021. aasta kohtuotsus komisjon *vs*. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punkt 62, ning 17. novembri 2022. aasta kohtuotsus Irish Wind Farmer's Association jt *vs*. komisjon, C-578/21 P, EU:C:2022:898, punkt 88), ei ole komisjonil siiski lubatud menetluse selles etapis tegutsemisest lõputult hoiduda (vt selle kohta 18. märtsi 1997. aasta kohtuotsus Guérin automobiles *vs*. komisjon, C-282/95 P, EU:C:1997:159, punkt 36, ja 13. juuni 2013. aasta kohtuotsus HGA jt *vs*. komisjon, C-630/11 P – C-633/11 P, EU:C:2013:387, punkt 81).

55 Lisaks on kaitseõiguste tagamine liidu õiguse aluspõhimõte, mida tuleb liidu õiguse kohaldamisalasse kuuluvates haldusmenetlustes täielikult järgida. Konkurentsinormide rikkumise menetluses on selles suhtes peamine tagatis etteheidete protokoll (vt selle kohta 26. oktoobri 2017. aasta kohtuotsus Global Steel Wire jt *vs*. komisjon, C-457/16 P ja C-459/16 P – C-461/16 P, EU:C:2017:819, punktid 139 ja 140; 13. septembri 2018. aasta kohtuotsus UBS Europe jt, C-358/16, EU:C:2018:715, punkt 60, ning 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punkt 56). Seda kinnitab direktiivi 2019/1 artikli 3 lõike 3 teine lause, mille kohaselt tagavad liikmesriigid, et enne ELTL artikli 101 või 102 rikkumise tuvastamise ja selle lõpetamist nõudva otsuse tegemist koostavad liikmesriikide konkurentsiasutused etteheidete protokolli.

56 Sellest järeldub, et käesoleva kohtuotsuse punktides 53–55 esitatud kaalutlused on asjakohased ka haldusmenetluses, mille liikmesriigi konkurentsiasutus viib läbi liikmesriigi tasandil eesmärgiga karistada ELTL artikli 102 rikkumise eest.

57 Selleks, et liikmesriigi konkurentsiasutused saaksid tõhusalt täita oma kohustust rakendada liidu konkurentsiõigust, peab neil olema võimalik anda neile esitatud kaebustele erinev prioriteetsusaste, kusjuures neil peab olema selleks ulatuslik kaalutlusruum (vt analoogia alusel 14. detsembri 2000. aasta kohtuotsus Masterfoods ja HB, C-344/98, EU:C:2000:689, punkt 46, ning 19. septembri 2013. aasta kohtuotsus EFIM *vs*. komisjon, C-56/12 P, EU:C:2013:575, punktid 72 ja 83).

58 Sellise ulatusliku kaalutlusruumi tunnustamine on põhjendatud ka direktiivi 2019/1 seisukohast, mille artikli 5 lõigetes 1 ja 2 on sisuliselt ette nähtud, et liikmesriikide konkurentsiasutustel peavad olema vajalikud vahendid, et nad saaksid korraldada ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks uurimisi, teha koostööd selle direktiivi artikli 2 lõike 1 punktis 5 nimetatud Euroopa konkurentsivõrgustikus ja võtta vastu otsuseid, mille eesmärk on eelkõige nende sätete rikkumise lõpetamine ja karistuste määramine.

59 Selleks, et neil asutustel oleks võimalik loetletud ülesandeid täita, jäädes oma tegevuses sõltumatuks, peab neil direktiivi 2019/1 artikli 4 lõike 5 kohaselt olema õigus seada prioriteete. Nagu nähtub direktiivi põhjendusest 23, on selle õiguse eesmärk võimaldada nimetatud asutustel kasutada tõhusalt oma vahendeid ning keskenduda siseturul konkurentsivastase tegevuse ärahoidmisele ja lõpetamisele.

60 Nii konkurentsiõiguse rikkumise menetluse etteheidete protokollile eelneva etapi eesmärgist endast kui ka ulatuslikust kaalutlusõigusest, mis peab liikmesriigi konkurentsiasutusel olema ELTL artikli 102 täitmise tagamise menetluse prioriteetide seadmisel, tuleneb, et selles menetlusetapis peab kõnealusel asutusel olema võimalik teha kõiki eelnevaid uurimistoiminguid ja anda sageli keerulisi faktilisi ja õiguslikke hinnanguid, mis on vajalikud hindamaks, kas võistleva menetlusetapi algatamine on põhjendatud, ning samas ka valida – vastavalt prioriteetsusastmele, mida ta soovib oma sõltumatus tegevuses pooleliolevale rikkumismenetlusele anda – kõige sobivam hetk, et algatada vajaduse korral võistlev menetlusetapp.

61 Seega peab liikmesriigi konkurentsiasutusel olema võimalus konkreetses menetluses võistleva etapi algatamist ajutiselt edasi lükata, kuigi ta on juba kindlaks teinud väidetava rikkumise olulised asjaolud. Selline võimalus on kooskõlas eesmärgiga, et asjaomane asutus saaks nõuetekohaselt läbi viia kõik tema menetluses olevad rikkumismenetlused. Samuti aitab see kaasa olemasolevate vahendite tõhusale kasutamisele ja edendab nõuetekohast koostööd Euroopa konkurentsivõrgustikus. Selline ajutine edasilükkamine ei saa siiski kaasa tuua mõistliku aja ületamist, mille jooksul tuleb lõpule viia rikkumismenetluse etteheidete protokollile eelnev etapp.

62 Ühtlasi peab liikmesriik oma menetlusautonoomia teostamisel lisaks liidu konkurentsiõiguse täieliku tõhususe ning liidu konkurentsiõiguse rikkumiste menetlemise ja nende eest karistamise tagamisele tagama ka põhiõiguste, eelkõige rikkumismenetluses osalevate ettevõtjate kaitseõiguste järgimise (vt selle kohta 7. detsembri 2010. aasta kohtuotsus VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, punkt 63, ning 5. juuni 2018. aasta kohtuotsus Kolev jt, C-612/15, EU:C:2018:392, punkt 98).

63 Direktiivi 2019/1 artikli 3 lõigete 1 ja 2 kohaselt tuleb liikmesriikide konkurentsiasutustele selle direktiivi alusel antud volituste kasutamisel järgida menetlusliku tagatisena ettevõtja kaitseõigusi, muu hulgas õigust olla ära kuulatud.

64 Sellega seoses on Euroopa Kohus juba selgitanud, et etteheidete protokollile eelneva etapi ülemäärane kestus võib mõjutada asjaomaste ettevõtjate hilisemat võimalust end kaitsta, kahjustades eeskätt nende kaitseõigusi nende suhtes algatatud rikkumismenetluse võistlevas etapis. Nimelt, mida rohkem kulub aega esialgse uurimismeetme ja etteheidete protokolli vahel, seda tõenäolisem on, et võimalikke õigustavaid tõendeid protokollis ette heidetud rikkumise kohta ei ole enam võimalik koguda või on keeruline koguda (vt selle kohta 21. septembri 2006. aasta kohtuotsus Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied *vs.* komisjon, C-105/04 P, EU:C:2006:592, punkt 49).

65 Kuigi mõistlike menetlustähtaegade eesmärk on seega eelkõige tagada nende ettevõtjate kaitseõiguste tõhus teostamine, kelle suhtes on algatatud rikkumismenetlus, on siiski tõsi, et riigisisesed õigusnormid, millega kehtestatakse liikmesriigi konkurentsiasutustele menetlustähtajad karistuste määramiseks, peavad olema kohandatud liidu konkurentsiõiguse eripäraga ja asjaomaste isikute poolt selle õiguse täitmise tagamise eesmärkidega, et mitte kahjustada selle õiguse täielikku tõhusust (vt selle kohta 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 52).

66 Nagu nähtub eelotsusetaotlusest, on AGCM käesoleval juhul kohustatud algatama võistleva menetlusetapi etteheidete protokolliga 90 päeva jooksul alates väidetava rikkumise oluliste asjaolude kindlakstegemisest. Lisaks toob kõnealuse tähtaja eiramine ühelt poolt automaatselt kaasa rikkumismenetluse lõpus AGCMi tehtud lõpliku otsuse täieliku tühistamise nii konkurentsivastase tegevuse lõpetamise kui ka asjaomasele ettevõtjale määratud karistuste osas. Teiselt poolt keelab *ne bis in idem*'i põhimõte sellel asutusel lõplikult algatada uut rikkumismenetlust sama konkurentsivastase tegevuse eest. Nagu nähtub Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, on nende normide eesmärk tagada ettevõtjate kaitseõigused nende suhtes algatatud rikkumismenetluses, teatades neile aegsasti, mida neile ette heidetakse.

67 Nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 107–109 sisuliselt esile tõi, võib vaidlusaluse tähtaja kohaldamine kohustada AGCMi menetlema vahet tegemata kõiki tema menetluses olevaid rikkumisi, võttes arvesse mitte iga menetluse konkreetseid asjaolusid, vaid lähtudes üksnes kronoloogilisest järjekorrast, mis takistab tal seega ELTL artiklite 101 ja 102 täitmise tagamise menetluse prioriteetide seadmist ja rakendamist. See asutus võib seega olla sunnitud algatama uurimismenetlusi ebakindlatel faktilistel ja õiguslikel alustel või eelistama teatud liiki toimikute menetlemist, mida tema käsutuses olevad vahendid võimaldavad tal menetleda pärast esialgse uurimise etappi, jättes olenevalt olukorrast kõrvale eriti keerukad ja siseturul vaba konkurentsi kahjustavad juhtumid. AGCMi sõltumatu tegevuse selline kahjustamine on seda tõenäolisem olukorras, kus tähtaja algus, mille kulgema hakkamise tingimused on pealegi ebatäpsed, ebaselged ja ootuspäratud nii sellele asutusele kui ka asjaomasele ettevõtjale, langeb kokku esimese teatamisega väidetavast rikkumisest sellele asutusele, mistõttu asutus on kohustatud toimiku viivitamata läbi vaatama.

68 Lisaks võivad vaidlusaluse tähtaja ületamise tagajärjed takistada AGCMil täieulatusliku koostöö tegemist Euroopa konkurentsivõrgustikus, mille moodustavad – nagu nähtub direktiivi 2019/1 artikli 2 lõike 1 punktist 5, arvestades direktiivi põhjendust 2 – liikmesriikide konkurentsiasutused ja komisjon ning mille eesmärk on tihe koostöö ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamisel ja täitmise tagamisel.

69 Nimelt, nagu AGCM ja komisjon oma kirjalikes seisukohtades õigesti väitsid, võib osutuda vajalikuks, et liikmesriigi konkurentsiasutused kooskõlastaksid – eeskätt mitmele riigisisesele konkurentsiasutusele esitatud kaebuste või leebema kohtlemise taotluste korral – oma tegevust võrgustiku raames omavahel ja komisjoniga, et tagada juhtumite optimaalne jaotamine võrgustiku eri asutuste vahel ja vältida samu asjaolusid puudutavate samaaegsete menetluste läbiviimist. Käesoleval juhul ei nähtu aga Euroopa Kohtu käsutuses olevast toimikust, et AGCMil oleks võimalik vaidlusalust tähtaega peatada või katkestada.

70 Selles kontekstis tuleb samuti silmas pidada, et vastavalt direktiivi 2019/1 artikli 29 lõike 1 esimesele lõigule tuleb aegumistähtajad, mille jooksul liikmesriikide konkurentsiasutused võivad rahatrahve või sunniraha määrata, peatada või katkestada teiste liikmesriikide konkurentsiasutustes või komisjonis sama konkurentsivastast tegevust puudutava rikkumise suhtes algatatud täitmise tagamise menetluse ajaks.

71 Ühtlasi on esiteks oluline märkida, et nende ettevõtjate kaitseõigusi, kelle suhtes on algatatud rikkumismenetlus, ei saa mingil juhul rikkuda ainuüksi asjaolu, et vaidlusalust tähtaega on eiratud.

72 Nimelt, nagu kohtujurist oma ettepaneku punktis 131 sisuliselt märkis, on küll oluline vältida olukorda, kus konkurentsiõiguse rikkumise tuvastamise menetluse esialgses etapis kahjustataks pöördumatult ettevõtja kaitseõigusi, kuid selline ettevõtja saab igal juhul oma kaitseõigusi tõhusalt teostada, kui on tagatud, et liikmesriigi konkurentsiasutus ei saa teha tema suhtes ühtegi otsust, ilma et ta oleks läbi viinud võistleva menetlusetapi, mille käigus ettevõtja oleks saanud oma kaitseõigusi täielikult teostada.

73 Teiseks on Euroopa Kohus leidnud, et riigisisene aegumiskord, mis oma olemuselt takistab süsteemselt tõhusate ja hoiatavate karistuste määramist liidu konkurentsiõiguse rikkumiste eest, muudab liidu õigusnormide kohaldamise praktiliselt võimatuks või ülemäära raskeks. Seetõttu on Euroopa Kohus järeldanud, et riigisisesed õigusnormid, millega kehtestatud aegumistähtaja kohaldamine võib konkurentsiõiguse juhtumite suurt keerukust arvestades tekitada süsteemse ohu, et selle õiguse rikkumistena käsitatavad teod jäävad karistamata, ei ole tõhususe põhimõttega kooskõlas (vt selle kohta 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punktid 53 ja 56).

74 Samuti tuleb toonitada, et direktiivi 2019/1 artikli 13 lõike 1 kohaselt, arvestades direktiivi põhjendust 40, peab liikmesriikide konkurentsiasutustel olema õigus määrata tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid rahatrahve ettevõtjatele ja ettevõtjate ühendustele, kes tahtlikult või ettevaatamatuse tõttu rikuvad ELTL artiklit 101 või 102.

75 Ent nagu kohtujurist oma ettepaneku punktides 137–139 sisuliselt esile tõi, võivad tagajärjed, mis põhikohtuasjas vaidlusaluste riigisiseste õigusnormide kohaselt vaidlusaluse tähtaja eiramisega kaasnevad, tekitada süsteemse ohu, et liidu konkurentsiõiguse rikkumistena käsitatavad teod jäävad karistamata. Nimelt võivad need riigisisesed õigusnormid tingida selle, et suure hulga tuvastatud konkurentsinormide rikkumiste eest ei määrata tõhusaid ja hoiatavaid karistusi. Lisaks võib asjaolu, et AGCM ei saa algatada uut rikkumismenetlust selliste karistuste määramiseks, tegelikult ajendada ettevõtjaid konkurentsivastast tegevust jätkama, mis kahjustab seega oluliselt liidu konkurentsinormide tõhusat täitmise tagamist liikmesriikide konkurentsiasutuste poolt.

76 Neil asjaoludel, võttes arvesse käesoleva kohtuotsuse punktides 67–69 ja 75 esitatud kaalutlusi, võib vaidlusaluse tähtaja kohaldamine AGCMi tegevuse suhtes kahjustada selle asutuse sõltumatut tegevust ja tekitada süsteemse ohu, et ELTL artikli 102 rikkumistena käsitatavad teod jäävad karistamata. Siit järeldub, et riigisisesed õigusnormid, milles on ette nähtud vaidlusalune tähtaeg, võivad direktiivis 2019/1 ette nähtud tulemuse saavutamist oluliselt kahjustada.

77 Lisaks on oluline täpsustada, et riigisisese õiguse tõlgendus, mille kohaselt AGCMi poolt vaidlusaluse tähtaja eiramise tagajärjed piirduvad selle asutuse sanktsioonide määramise pädevuse kaotamisega, jättes talle seega võimaluse kohustada ettevõtjat lõpetama konkurentsivastane tegevus, ei saa siiski välistada karistamatuse ohtu ega tagada ELTL artiklite 101 ja 102 tõhusat

kohaldamist. Nimelt on sellised liikmesriigi konkurentsiasutuse tegevuse piirangud vastuolus nii direktiivi 2019/1 artikli 13 lõikes 1 sätestatud liikmesriikide kohustusega kehtestada tõhusate ja hoiatavate karistuste süsteem ning tagada selle rakendamine kui ka Euroopa Kohtu praktikaga, mille kohaselt juhul, kui ELTL artikli 101 või 102 rikkumine on tuvastatud, võib liikmesriigi konkurentsiasutus üksnes väga erilistes olukordades, eelkõige siis, kui asjaomane ettevõtja osales riigisiseses leebusprogrammis ja tema koostöö oli konkurentsivastase tegevuse avastamiseks ja selle eest tõhusaks karistamiseks määrav, piirduda rikkumise tuvastamisega, määramata asjaomasele ettevõtjale rahatrahvi (vt selle kohta 22. märtsi 2022. aasta kohtuotsus Nordzucker jt, C-151/20, EU:C:2022:203, punkt 64 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 18. jaanuari 2024. aasta kohtuotsus Lietuvos notarų rūmai jt, C-128/21, EU:C:2024:49, punkt 108).

78 Kuna eelotsusetaotluse esitanud kohtu sõnul tuleneb põhikohtuasjas vaidlusaluse tähtaja kohaldamine kõrgema kohtu poolt riigisisesele õigusele antud teatavast tõlgendusest, siis tuleb veel lisada, et kõigi liidu õigusnormide tõhususe tagamiseks on esimuse põhimõttega pandud liikmesriikide kohtutele kohustus tõlgendada riigisisest õigust võimalikult suures ulatuses kooskõlas liidu õigusega (6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punkt 70 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 12. oktoobri 2023. aasta kohtuotsus Z. (õigus saada krediidilepingu koopia), C-326/22, EU:C:2023:775, punkt 34 ja seal viidatud kohtupraktika).

79 Liikmesriigi õiguse kohaldamisel peavad need kohtud seega tõlgendama seda võimalikult suures ulatuses asjakohaste liidu õigusnormide sõnastust ja eesmärki silmas pidades, arvestades riigisisest õigust tervikuna ning kasutades riigisiseses õiguses tunnustatud tõlgendusmeetodeid, et tagada nimetatud õigusnormide täielik toime ja saavutada nende eesmärgiga kooskõlas olev tulemus (vt selle kohta 6. oktoobri 2021. aasta kohtuotsus Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punkt 71 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 22. septembri 2022. aasta kohtuotsus Vicente (advokaaditasu maksmise kohustus), C-335/21, EU:C:2022:720, punkt 72 ja seal viidatud kohtupraktika).

80 Seega on eelotsusetaotluse esitanud kohtu ülesanne tõlgendada riigisisest õigust, eelkõige seaduse nr 287/90 artiklit 31 ja seaduse nr 689/81 artiklit 14, võimalikult suures ulatuses kooskõlas liidu õigusega, et tagada selle täielik toime. Kooskõlalise tõlgendamise kohustus paneb sellele kohtule kohustuse vajaduse korral muuta väljakujunenud kohtupraktikat, kui see põhineb riigisisese õiguse tõlgendusel, mis ei ole kooskõlas liidu õigusnormi eesmärkidega, ja jätta omal algatusel kohaldamata mis tahes tõlgendus, mille on andnud kõrgema astme kohus või isegi kõrgeim kohus ja mis on talle riigisisese õiguse kohaselt siduv, kui see tõlgendus ei ole liidu õigusega kooskõlas (vt selle kohta 24. juuni 2019. aasta kohtuotsus Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punkt 78 ja seal viidatud kohtupraktika; 21. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punkt 58, ning 13. juuni 2024. aasta kohtuotsus DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya ja Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 ja C-332/22, EU:C:2024:496, punktid 108 ja 110).

81 Kõiki eeltoodud kaalutlusi arvestades tuleb esitatud küsimusele vastata, et direktiivi 2019/1 artikli 4 lõiget 5 ja artikli 13 lõiget 1 ning ELTL artiklit 102 tuleb tõhususe põhimõtet arvestades tõlgendada nii, et nendega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis liikmesriigi konkurentsiasutuse läbiviidavas konkurentsivastase tegevuse tuvastamise menetluses kohustavad ühelt poolt seda asutust algatama võistleva menetlusetapi etteheidete protokolli saatmisega asjaomasele ettevõtjale 90 päeva jooksul alates hetkest, mil ta sai teada väidetava rikkumise olulistest asjaoludest, mis võib piirduda asutuse esimese teavitamisega rikkumisest, ning teiselt

poolt näevad karistuseks selle tähtaja eiramise eest ette nimetatud asutuse lõpliku, rikkumismenetlust lõpetava otsuse täieliku tühistamise ja kaotavad selle asutuse õiguse algatada sama tegevuse suhtes uue rikkumismenetluse.

Kohtukulud

82 Kuna põhikohtuasja poolte jaoks on käesolev menetlus eelotsusetaotluse esitanud kohtus pooleli oleva asja üks staadium, otsustab kohtukulude jaotuse liikmesriigi kohus. Euroopa Kohtule seisukohtade esitamisega seotud kulusid, välja arvatud poolte kohtukulud, ei hüvitata.

Esitatud põhjendustest lähtudes Euroopa Kohus (teine koda) otsustab:

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. detsembri 2018. aasta direktiivi (EL) 2019/1, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused, et tulemuslikumalt tagada konkurentsinormide täitmine ja et tagada siseturu nõuetekohane toimimine, artikli 4 lõiget 5 ja artikli 13 lõiget 1 ning ELTL artiklit 102 tuleb tõhususe põhimõtet arvestades

tõlgendada nii, et

nendega on vastuolus riigisisesed õigusnormid, mis liikmesriigi konkurentsiasutuse läbiviidavas konkurentsivastase tegevuse tuvastamise menetluses kohustavad ühelt poolt seda asutust algatama võistleva menetlusetapi etteheidete protokolli saatmisega asjaomasele ettevõtjale 90 päeva jooksul alates hetkest, mil ta sai teada väidetava rikkumise olulistest asjaoludest, mis võib piirduda asutuse esimese teavitamisega rikkumisest, ning teiselt poolt näevad karistuseks selle tähtaja eiramise eest ette nimetatud asutuse lõpliku, rikkumismenetlust lõpetava otsuse täieliku tühistamise ja kaotavad selle asutuse õiguse algatada sama tegevuse suhtes uue rikkumismenetluse.

Allkirjad