Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

30 päivänä tammikuuta 2025 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Kilpailu – SEUT 102 artikla – Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö – Kansallisten kilpailuviranomaisten kilpailusääntöjen täytäntöönpanovalmiuksien parantaminen – Direktiivi (EU) 2019/1 – Kansallisten kilpailuviranomaisten riippumattomuus – 4 artiklan 5 kohta – Tärkeysjärjestyksen vahvistaminen SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan täytäntöönpanoa koskeville menettelyille – Yrityksille ja yritysten yhteenliittymille määrättävät sakot – 13 artikla – Kilpailusääntöjen rikkomista koskevat menettelyt – Kohtuullisen ajan noudattaminen – Kansallinen säännöstö, jossa säädetään kansallisen viranomaisen velvollisuudesta antaa väitetiedoksianto 90 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon rikkomisen olennaisista osatekijöistä – Kansallisen kilpailuviranomaisen päätöksen kumoaminen kokonaisuudessaan automaattisesti, jos tätä määräaikaa ei noudateta – Ne bis in idem -periaate – Sellaisten valtuuksien raukeaminen, jotka koskevat uuden kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn aloittamista samojen tosiseikkojen perusteella – Tehokkuusperiaate – Yritysten puolustautumisoikeudet

Asiassa C-511/23,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Latiumin alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 1.8.2023 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 8.8.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Caronte & Tourist SpA

vastaan

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

jossa asian käsittelyyn osallistuvat

Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia,

Unione nazionale consumatori,

Assarmatori ja

Confederazione Italiana Armatori,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

toimien kokoonpanossa: unionin tuomioistuimen presidentti K. Lenaerts, joka hoitaa toisen jaoston puheenjohtajan tehtäviä, ensimmäisen jaoston puheenjohtaja F. Biltgen, neljännen jaoston puheenjohtaja I. Jarukaitis, viidennen jaoston puheenjohtaja L. Arastey Sahún (esittelevä tuomari) ja tuomari J. Passer,

julkisasiamies: P. Pikamäe,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

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

– Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, edustajanaan F. Sclafani, avvocato dello Stato,

– Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia, edustajanaan P. Intilisano, avvocato,

– Assarmatori, edustajinaan P. Molea ja A. Police, avvocati,

– Confederazione Italiana Armatori, edustajinaan G. Morbidelli ja R. Righi, avvocati,

– Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajinaan L. Fiandaca ja P. Gentili, avvocati dello Stato,

– Kreikan hallitus, asiamiehenään K. Boskovits,

– Unkarin hallitus, asiamiehinään D. Csoknyai, Z. Fehér ja K. Szíjjártó,

– Slovakian hallitus, asiamiehinään E. Drugda ja S. Ondrášiková,

– Euroopan komissio, asiamiehinään F. Castillo de la Torre, G. Conte ja C. Sjödin,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.9.2024 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 102 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat Caronte & Tourist SpA (jäljempänä C&T) ja Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (kilpailu- ja markkinaviranomainen, Italia; jäljempänä AGCM) ja joka koskee viimeksi mainitun C&T:lle määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä määräämiä seuraamuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin oikeus

EUT-sopimus

3 SEUT 102 artikla kuuluu seuraavasti:

”Sisämarkkinoille soveltumatonta ja kiellettyä on yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.

Tällaista väärinkäyttöä voi olla erityisesti:

a) kohtuuttomien osto- tai myyntihintojen taikka muiden kohtuuttomien kauppaehtojen suora tai välillinen määrääminen;

– –”

Direktiivi (EU) 2019/1

4 Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1 (EUVL 2019, L 11, s. 3) johdanto-osan 1, 2, 6, 8, 23 ja 40 perustelukappale kuuluvat seuraavasti:

”(1) [SEUT] 101 ja [SEUT] 102 artiklassa on kyse oikeusjärjestyksen perusteista, ja niitä olisi sovellettava tehokkaasti kaikkialla [Euroopan] unionissa sen varmistamiseksi, että kilpailu sisämarkkinoilla ei vääristy. SEUT 101 ja [SEUT] 102 artiklan tehokas täytäntöönpano on välttämätöntä, jotta voidaan varmistaa unionissa sellaiset oikeudenmukaisemmat ja avoimemmat kilpailuun perustuvat markkinat, joilla yritykset kilpailevat enemmän omilla ansioillaan ja ilman yritysten luomia esteitä markkinoille pääsylle, jolloin yritykset voivat luoda vaurautta ja työpaikkoja. Se suojelee kuluttajia ja sisämarkkinoilla toimivia yrityksiä liiketoimintatavoilta, jotka pitävät tavaroiden ja palvelujen hinnat keinotekoisen korkeina, ja lisää näiden kuluttajien ja yritysten saatavilla olevaa innovatiivisten tavaroiden ja palvelujen valikoimaa.

(2) SEUT 101 ja [SEUT] 102 artiklan julkisoikeudellisesta täytäntöönpanosta huolehtivat jäsenvaltioiden kansalliset kilpailuviranomaiset rinnakkain [Euroopan] komission kanssa [[SEUT 101 ja SEUT 102] artiklassa vahvistettujen kilpailusääntöjen täytäntöönpanosta 16.12.2002 annetun] neuvoston asetuksen (EY) N:o 1/2003 [(EYVL 2003, L 1, s. 1)] mukaisesti – –. Kansalliset kilpailuviranomaiset ja komissio muodostavat yhdessä unionin kilpailusääntöjä tiiviissä yhteistyössä soveltavien viranomaisten verkoston, jäljempänä ’Euroopan kilpailuviranomaisten verkosto’.

– –

(6) – – Yritykset eivät voi kilpailla omilla ansioillaan, jos kilpailunvastaisille toimintatavoille on turvasatamia, esimerkiksi siksi, että todisteita kilpailunvastaisista toimintatavoista ei voida kerätä tai yritykset voivat välttyä sakkovastuusta. – –

– –

(8) Jotta voidaan varmistaa unionissa aidosti yhteinen kilpailusääntöjen täytäntöönpanoalue, joka tarjoaa tasapuolisemmat toimintaedellytykset sisämarkkinoilla toimiville yrityksille ja vähentää kuluttajien epätasa-arvoisuutta, on tarpeen säätää riippumattomuuden perustakeista, riittävistä taloudellisista resursseista, henkilöresursseista ja teknisistä ja teknologisista resursseista sekä vähimmäistason täytäntöönpano- ja sakotusvaltuuksista SEUT 101 ja [SEUT] 102 artiklan soveltamiseksi ja kansallisen kilpailuoikeuden soveltamiseksi rinnakkain näiden artiklojen kanssa, jotta kansalliset hallinnolliset kilpailuviranomaiset voivat olla täysin tehokkaita.

– –

(23) Kansallisten hallinnollisten kilpailuviranomaisten olisi voitava asettaa SEUT 101 ja [SEUT] 102 artiklan täytäntöönpanoa koskevat menettelynsä tärkeysjärjestykseen, jotta ne voisivat käyttää tehokkaasti resurssejaan ja keskittyä estämään ja lopettamaan sellaisen kilpailunvastaisen käyttäytymisen, joka vääristää kilpailua sisämarkkinoilla. – –

– –

(40) Jotta voidaan varmistaa SEUT 101 ja [SEUT] 102 artiklan tehokas ja yhdenmukainen täytäntöönpano, kansallisilla hallinnollisilla kilpailuviranomaisilla olisi oltava valtuudet määrätä SEUT 101 tai [SEUT] 102 artiklan rikkomisesta yrityksille ja yritysten yhteenliittymille tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia sakkoja – –”

5 Kyseisen direktiivin 1 artiklan, jonka otsikko on ”Kohde ja soveltamisala”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä vahvistetaan tietyt säännöt, joilla varmistetaan, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on sellaiset riippumattomuuden takeet, resurssit ja täytäntöönpano- ja sakotusvaltuudet, joita ne tarvitsevat voidakseen soveltaa tehokkaasti SEUT 101 ja [SEUT] 102 artiklaa niin, että kilpailu sisämarkkinoilla ei vääristy ja että kansallinen lainsäädäntö ja toimenpiteet, jotka estävät kansallisia kilpailuviranomaisia panemasta kilpailusääntöjä tehokkaasti täytäntöön, eivät saata kuluttajia ja yrityksiä epäedulliseen asemaan.”

6 Mainitun direktiivin 2 artiklan, jonka otsikko on ”Määritelmät”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

– –

5) ’Euroopan kilpailuviranomaisten verkostolla’ kansallisten kilpailuviranomaisten ja komission muodostamaa viranomaisten verkostoa, joka tarjoaa SEUT 101 ja [SEUT] 102 artiklan soveltamista ja täytäntöönpanoa koskevan keskustelu- ja yhteistyöfoorumin;

– –”

7 Saman direktiivin 3 artiklan, jonka otsikko on ”Suojakeinot”, sanamuoto on seuraava:

”1. SEUT 101 tai [SEUT] 102 artiklan rikkomisia koskevassa menettelyssä, myös kansallisten kilpailuviranomaisten käyttäessä tässä direktiivissä tarkoitettuja valtuuksia, on noudatettava unionin oikeuden ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan yleisiä periaatteita.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että 1 kohdassa tarkoitettujen valtuuksien käyttöön sovelletaan yritysten puolustautumisoikeuksien osalta asianmukaisia suojakeinoja, mukaan lukien oikeus tulla kuulluksi ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa.

3. – – Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset kilpailuviranomaiset hyväksyvät väitetiedoksiannon ennen tämän direktiivin 10 artiklan mukaisen päätöksen tekemistä.”

8 Direktiivin 2019/1 4 artiklan, jonka otsikko on ”Riippumattomuus”, 5 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Kansallisilla hallinnollisilla kilpailuviranomaisilla on oltava valtuudet asettaa tämän direktiivin 5 artiklan 2 kohdassa tarkoitetut, SEUT 101 ja [SEUT] 102 artiklan soveltamiseen liittyvät tehtävänsä tärkeysjärjestykseen. Siltä osin kuin kansallisilla hallinnollisilla kilpailuviranomaisilla on velvollisuus tutkia viralliset kantelut, kyseisillä viranomaisilla on oltava valtuudet hylätä kyseiset kantelut sillä perusteella, että ne eivät pidä niitä täytäntöönpanon kannalta ensisijaisina. Tämä ei rajoita kansallisten hallinnollisten kilpailuviranomaisten toimivaltaa hylätä kantelut kansallisessa lainsäädännössä määritellyillä muilla perusteilla.”

9 Kyseisen direktiivin 5 artikla, jonka otsikko on ”Resurssit”, kuuluu seuraavasti:

”1. Jäsenvaltioiden on varmistettava vähintään, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on riittävä määrä pätevää henkilöstöä sekä riittävät taloudelliset, tekniset ja teknologiset resurssit, joita ne tarvitsevat SEUT 101 ja [SEUT] 102 artiklan soveltamiseen liittyvien tehtäviensä suorittamiseksi ja valtuuksiensa käyttämiseksi tehokkaasti tämän artiklan 2 kohdan mukaisesti.

2. Edellä olevaa 1 kohtaa sovellettaessa kansallisten kilpailuviranomaisten on voitava vähintään toteuttaa tutkintoja SEUT 101 ja [SEUT] 102 artiklan soveltamiseksi, tehdä päätöksiä kyseisiä määräyksiä soveltaen asetuksen [N:o 1/2003] 5 artiklan perusteella ja toimia tiiviissä yhteistyössä Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa, jotta voidaan varmistaa SEUT 101 ja [SEUT] 102 artiklan tehokas ja yhdenmukainen soveltaminen. – –

– –”

10 Mainitun direktiivin 13 artiklan, jonka otsikko on ”Yrityksille ja yritysten yhteenliittymille määrättävät sakot”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset hallinnolliset kilpailuviranomaiset voivat joko määrätä niiden omissa täytäntöönpanomenettelyissä tehdyllä päätöksellä tai pyytää muussa kuin rikosoikeudellisessa oikeudenkäyntimenettelyssä määräämään yrityksille ja yritysten yhteenliittymille sakkoja, jotka ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia, jos ne tahallaan tai tuottamuksesta rikkovat SEUT 101 tai [SEUT] 102 artiklaa.”

11 Saman direktiivin 29 artiklan, jonka otsikko on ”Sakkojen ja uhkasakkojen määräämiseen sovellettavia vanhentumisaikoja koskevat säännöt”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että vanhentumisajat, joita sovelletaan sakkojen tai uhkasakkojen määräämiseen kansallisten kilpailuviranomaisten toimesta 13 ja 16 artiklan nojalla, keskeytetään tai katkaistaan toisten jäsenvaltioiden kansallisten kilpailuviranomaisten tai komission täytäntöönpanomenettelyn ajaksi, kun menettelyn kohteena oleva rikkominen koskee samaa SEUT 101 tai [SEUT] 102 artiklassa kiellettyä sopimusta, yhteenliittymän päätöstä, yhdenmukaistettua menettelytapaa tai muuta toimintaa.

_ _”

12 Direktiivin 2019/1 34 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden oli saatettava kyseisen direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 4.2.2021. Direktiivi tuli sen 36 artiklan mukaisesti voimaan 3.2.2019.

Italian oikeus

Laki nro 287/90

13 Kilpailun ja markkinoiden suojaamista koskevista säännöistä 10.10.1990 annetun lain nro 287 (legge n. 287 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato; GURI nro 240, 13.10.1990, s. 3), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä laki nro 287/90), 1 §:n, jonka otsikko on ”Soveltamisala ja suhde [unionin] oikeuteen”, 4 momentissa säädetään seuraavaa:

”Tämän osan säännöksiä tulkitaan [unionin] kilpailuoikeutta koskevien periaatteiden mukaisesti.”

14 Kyseisen lain 3 §:n, jonka otsikko on ”Määräävän markkina-aseman väärinkäyttö”, 1 momentissa säädetään seuraavaa:

”Yhden tai useamman yrityksen yhdessä on kiellettyä käyttää väärin määräävää markkina-asemaansa kansallisilla markkinoilla tai merkittävässä osassa kansallisia markkinoita; on myös kiellettyä

a) määrätä suoraan tai välillisesti perusteettoman raskaista osto- tai myyntihinnoista tai muista sopimusehdoista

_ _”

15 Mainitun lain 31 §:n, jonka otsikko on ”Seuraamukset”, 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tämän lain rikkomisen seurauksena määrättäviin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin sovelletaan soveltuvin osin [muutoksista rikosoikeudelliseen järjestelmään] 24.11.1981 annetun lain nro 689 [(legge n. 689 – Modifiche al sistema penale), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä laki nro 689/81),] I luvun I ja II jakson säännöksiä.”

Laki nro 689/81

16 Lailla nro 689/81 säännellään hallinnollisia seuraamusmaksuja koskevaa yleistä järjestelmää, ja sen 14 §:ssä, jonka otsikko on ”Väitteestä ilmoittaminen ja tiedoksianto”, säädetään seuraavaa:

”Jos mahdollista, rikkomisesta on ilmoitettava välittömästi sekä rikkojalle että henkilölle, joka on yhteisvastuullisesti velvollinen maksamaan rikkomisesta määrättävän summan.

Jos rikkomisesta ei ole välittömästi ilmoitettu kaikille edellisessä momentissa mainituille henkilöille tai joillekin näistä henkilöistä, rikkomiseen liittyvät seikat on annettava tiedoksi Italian tasavallan alueella asuville asianosaisille 90 päivän kuluessa ja ulkomailla asuville 360 päivän kuluessa [rikkomisen] toteamisesta.

Kun rikkomista koskevat asiakirjat toimitetaan toimivaltaiselle viranomaiselle oikeusviranomaisen päätöksellä, edellisessä momentissa tarkoitetut määräajat alkavat kulua [asiakirjojen] saapumispäivästä.

_ _”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset

17 C&T tarjoaa autolauttapalveluja Messinansalmessa (Italia). AGCM sai 24.3.2018 ilmoituksen kuluttajalta, joka valitti näiden palvelujen kohtuuttoman kalliista hinnoista ja vaati tutkintamenettelyn aloittamista. AGCM lähetti 23.4.2019 tietopyynnön Messinan satamaviranomaiselle ja 19.11.2019 tietopyyntöä koskevan muistutuksen, johon mainittu viranomainen vastasi 26.11.2019.

18 AGCM antoi 4.8.2020 C&T:lle tiedoksi päätöksen, jolla aloitettiin menettely kilpailusääntöjen rikkomisen toteamiseksi.

19 AGCM totesi 11.4.2022 päivätyssä päätöksessä lain nro 287/90 3 §:n nojalla, että C&T käytti väärin määräävää markkina-asemaansa, koska se peri kohtuuttomia hintoja ajoneuvojen lauttakuljetuksista Messinansalmella. Kyseinen viranomainen määräsi täten C&T:n lopettamaan tällaisen menettelytavan jatkossa ja määräsi tälle rikkomisen vakavuuden perusteella 3 719 370 euron suuruisen seuraamusmaksun.

20 C&T riitautti 11.4.2022 päivätyn AGCM:n päätöksen Tribunale amministrativo regionale per il Laziossa (Latiumin alueellinen hallintotuomioistuin, Italia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, ja vetosi muun muassa siihen, että kyseiseen päätökseen johtaneen menettelyn kontradiktorinen tutkintavaihe oli aloitettu liian myöhään.

21 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että Consiglio di Staton (ylin hallintotuomioistuin, Italia) viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaan AGCM:n kilpailuasioissa toteuttamissa menettelyissä on noudatettava lain nro 689/81 14 §:ää, jonka mukaan kyseisen viranomaisen on sillä uhalla, että sen valtuus määrätä seuraamuksia raukeaa, aloitettava menettelyn kontradiktorinen tutkintavaihe väitetiedoksiannolla 90 päivän kuluessa siitä, kun se sai tietää väitetyn rikkomisen olennaisista osatekijöistä (jäljempänä kyseessä oleva määräaika).

22 Kyseessä olevan määräajan tarkka alkamisajankohta kuuluu tuomioistuinvalvonnan piiriin, jossa hallintotuomioistuimen on suoritettava jälkikäteisarviointi ja tarkistettava, mistä hetkestä lähtien AGCM:n käytettävissä tiettynä ajankohtana olleet tiedot olivat riittäviä niin, että se oli velvollinen

antamaan väitetiedoksiannon ja aloittamaan näin menettelyn kontradiktorisen tutkintavaiheen. Tämän määräajan ylittyminen johtaa siihen, että AGCM:n kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn päätteeksi tekemä päätös kumotaan kokonaisuudessaan. Kyseinen viranomainen ei voi myöskään ne bis in idem -periaatteen nojalla enää aloittaa uutta kilpailusääntöjen rikkomista koskevaa menettelyä saman menettelytavan perusteella edes silloin, kun asianomainen yhtiö ei koskaan lopettanut kyseistä menettelytapaansa.

23 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseessä olevan määräajan soveltaminen loukkaa AGCM:n itsenäisyyttä, koska sillä velvoitetaan AGCM tutkimaan sen käsiteltäväksi saatetut asiat puhtaasti kronologisessa järjestyksessä ilman, että se voi ottaa huomioon kunkin asian erityispiirteitä. Kun otetaan huomioon se, että AGCM:n toiminta on erittäin monitahoista etenkin suurten taloudellisten toimijoiden menettelytapoja koskevissa tutkimuksissa, menettelyn kontradiktorisen tutkintavaiheen aloittamisen liiallinen ennakointi lisää riskiä siitä, ettei kyseinen viranomainen kykene keräämään tarvittavia ja riittäviä todisteita väitetyn kilpailusääntöjen rikkomisen osoittamiseksi.

24 Koska asianomainen yritys ei ole kansallisen oikeuden nojalla, sellaisena kuin Consiglio di Stato on sitä tulkinnut, velvollinen osoittamaan, että sille on aiheutunut vahinkoa menettelyn kontradiktorisen tutkintavaiheen aloittamisesta kyseessä olevan määräajan jälkeen, tästä seuraa lisäksi sellaisen olettaman soveltaminen, jota ei voida kumota ja jonka mukaan kyseisen yrityksen puolustautumisoikeuksia loukataan pelkästään tämän määräajan ylittymisen vuoksi.

25 Joka tapauksessa sellaisen määräajan soveltaminen, jonka alkamisajankohta riippuu kustakin käsiteltävästä asiasta, ei ole yhteensopivaa luottamuksensuojan periaatteen kanssa, jonka noudattamiseen yritysten, joille on määrätty seuraamuksia, on voitava vedota.

26 Näiden seikkojen perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee, onko kyseessä olevan määräajan soveltaminen määräävän markkina-aseman väärinkäyttöä merkitsevien rikkomisten tutkimista koskeviin menettelyihin yhteensopivaa unionin oikeuden kanssa.

27 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio on tässä tilanteessa päättänyt lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavan ennakkoratkaisukysymyksen:

”Onko SEUT 102 artiklaa – sellaisena kuin sitä tulkitaan kilpailun suojaamisen ja hallinnollisten toimien tehokkuuden periaatteiden valossa – tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, joka perustuu [lain nro 689/81] 14 §:n soveltamiseen – sellaisena kuin lainkäyttöelimet sitä tulkitsevat – ja jossa [AGCM] velvoitetaan käynnistämään tutkintamenettely määräävän markkina-aseman väärinkäytön selvittämiseksi 90 päivän preklusiivisen määräajan kuluessa siitä ajankohdasta lukien, jolloin kilpailuviranomainen on saanut tietoonsa rikkomiseen liittyvät olennaiset seikat, millä voidaan tarkoittaa myös pelkkää sille tehtyä ensimmäistä ilmoitusta rikkomisesta?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

Tutkittavaksi ottaminen

28 C&T ja Assarmatori katsovat lähinnä, että ennakkoratkaisupyyntö on jätettävä tutkimatta, koska kilpailusääntöjen rikkominen, josta C&T:tä moititaan, ei perustu SEUT 102 artiklan vaan ainoastaan lain nro 287/90 3 §:n, jossa kielletään kansallisella tasolla määräävän

markkina-aseman väärinkäyttö, rikkomiseen. AGCM on näin ollen päättänyt soveltaa yksinomaan kansallista kilpailuoikeutta. Lisäksi esitetty kysymys koskee kansallisen oikeuden säännöksen eli lain nro 689/81 14 §:n tulkintaa, joka kuuluu jäsenvaltioiden menettelyllisen itsemääräämisoikeuden piiriin ja jolla ei ole mitään yhteyttä aineelliseen kilpailuoikeuteen.

29 Tästä on todettava, että unionin tuomioistuimen mukaan on niin, että jos talouden toimijalle on määrätty seuraamus määräävän markkina-aseman väärinkäytöstä ainoastaan kansallisen kilpailuoikeuden nojalla, unionin tuomioistuin voi kuitenkin ratkaista SEUT 102 artiklan tulkintaa koskevan ennakkoratkaisupyynnön tilanteissa, joissa kyseinen määräys on tehty sovellettavaksi kansallisella oikeudella siinä kyseisen unionin oikeuden määräyksen sisältöön tehdyllä viittauksella. Kun kansallisessa lainsäädännössä nimittäin noudatetaan täysin jäsenvaltion sisäisten tilanteiden ratkaisemiseksi unionin oikeudessa tehtyjä ratkaisuja, on olemassa unionin selvä intressi siihen, että unionin oikeudesta omaksuttuja säännöksiä tai käsitteitä tulkitaan yhdenmukaisesti riippumatta siitä, missä olosuhteissa niitä on sovellettava (ks. vastaavasti tuomio 30.1.2020, Generics (UK) ym., C-307/18, EU:C:2020:52, 24 ja 26–28 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

30 Nyt käsiteltävässä asiassa ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että lain nro 287/90 1 §:n 4 momentin mukaan sen I osan säännöksiä tulkitaan kilpailuoikeuden alalla sovellettavien unionin oikeuden periaatteiden perusteella. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korosti tässä yhteydessä, että kyseisen lain 3 §:n normatiivinen ulottuvuus vastaa olennaisilta osin SEUT 102 artiklan ulottuvuutta.

31 On siis todettava, että lain nro 287/90 I osan säännökset, joihin mainittu 3 § kuuluu, ovat sellaisia, että sovellettaessa niitä täysin jäsenvaltion sisäisten tilanteiden ratkaisemisessa on noudatettava unionin oikeudessa muun muassa SEUT 102 artiklan nojalla annettuja ratkaisuja (ks. vastaavasti tuomio 11.12.2007, ETI ym., C-280/06, EU:C:2007:775, 23 kohta).

32 Lisäksi sillä, että ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymys ei koske kansallisen kilpailuoikeuden aineellisten säännösten, joista säädetään lain nro 287/90 I osassa, yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa vaan lain nro 689/81 14 §:n menettelysäännöksen yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa, ei ole merkitystä esillä olevan ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen kannalta.

33 Yhtäältä ennakkoratkaisupyynnöstä nimittäin ilmenee, että Consiglio di Staton oikeuskäytännön mukaan lain nro 689/81 14 §:ää voidaan soveltaa hallinnollisiin seuraamusmaksuihin, jotka määrätään lain nro 287/90 rikkomisen seurauksena kyseisen lain 31 §:n 1 momentin nojalla. Toisaalta kansallisen oikeuden säännös, joka kuuluu jäsenvaltion menettelyllisen itsemääräämisoikeuden piiriin, ei jää unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle, koska jäsenvaltioilla olevaa toimivaltaa antaa tällainen säännös on käytettävä unionin oikeudessa tältä osin asetettuja vaatimuksia noudattaen.

34 Näin ollen ennakkoratkaisupyyntö voidaan ottaa tutkittavaksi.

Asiakysymys

35 Aluksi on huomautettava, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tätä silmällä pitäen tarvittaessa

muotoiltava sille esitetyt kysymykset uudelleen ja otettava tarvittaessa huomioon unionin oikeussääntöjä, joihin kansallinen tuomioistuin ei ole kysymyksessään viitannut (ks. vastaavasti tuomio 30.1.2024, Direktor na Glavna direktsia ”Natsionalna politsia” pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

36 Yhtäältä vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on niin, että direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa jäsenvaltioiden, joille direktiivi on osoitettu, on pidättäydyttävä antamasta säännöksiä, jotka ovat omiaan vakavasti vaarantamaan tässä direktiivissä säädetyn tavoitteen saavuttamisen (tuomio 25.1.2022, VYSOČINA WIND, C-181/20, EU:C:2022:51, 75 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

37 Koska kaikilla jäsenvaltioiden viranomaisilla on velvollisuus taata unionin oikeuden säännösten täysi oikeusvaikutus, tämän tuomion edellisessä kohdassa mainittu pidättäytymisvelvollisuus koskee samassa määrin myös kansallisia tuomioistuimia. Jäsenvaltioiden tuomioistuinten on näin ollen direktiivin voimaantuloajankohdasta lähtien pidättäydyttävä niin pitkälti kuin mahdollista tulkitsemasta kansallista oikeutta tavalla, joka uhkaa mainitun direktiivin täytäntöönpanolle varatun määräajan jälkeen vakavasti vaarantaa siinä säädetyn tavoitteen saavuttamisen (ks. vastaavasti tuomio 11.4.2024, Agencia Estatal de la Administración Tributaria (Julkisoikeudellisten velkojen jättäminen veloista vapauttamisen ulkopuolelle), C-687/22, EU:C:2024:287, 47 ja 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

38 Käsiteltävässä asiassa AGCM:n päätös aloittaa kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn kontradiktorinen tutkintavaihe C&T:n osalta tehtiin 4.8.2020 eli direktiivin 2019/1 täytäntöönpanolle varatun määräajan kuluessa. Kyseisen direktiivin 34 artiklan 1 kohdan ja 36 artiklan mukaan direktiivi nimittäin tuli voimaan 3.2.2019 ja jäsenvaltioiden oli noudatettava sitä viimeistään 4.2.2021.

39 Kuten direktiivin 2019/1 1 artiklan 1 kohdasta, kun sitä luetaan sen johdanto-osan 1, 6 ja 8 perustelukappaleen valossa, ilmenee, kyseisessä direktiivissä säädetään sitä varten, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat tehokkaasti soveltaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklaa, tietystä perustakeista, joilla pyritään mahdollistamaan se, että kyseiset viranomaiset voivat olla täysin tehokkaita mainittujen säännösten täytäntöön panemiseksi tehokkaasti muun muassa oikeudenmukaisten ja avointen markkinoiden takaamiseksi, kuluttajien ja yritysten suojelemiseksi kilpailunvastaisilta menettelytavoilta ja sen välttämiseksi, ettei tällaisista menettelytavoista määrätä seuraamuksia.

40 Tästä seuraa, että sen arvioimiseksi, oliko AGCM:n päätös aloittaa kontradiktorinen tutkintamenettely tehty myöhässä kyseessä olevaan määräaikaan nähden, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tämän tuomion 36 ja 37 kohdasta ilmenevien ohjeiden mukaisesti otettava huomioon direktiivin 2019/1 merkitykselliset säännökset, joten esitettyyn kysymykseen on vastattava ottamalla huomioon myös kyseinen unionin toimi.

41 Toisaalta ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee paitsi, että lain nro 287/90 soveltamisalaan kuuluviin kilpailusääntöjen rikkomista koskeviin menettelyihin sovelletaan kyseessä olevaa määräaikaa, myös, että tämän määräajan noudattamatta jättäminen johtaa siihen, että AGCM:n tekemä lopullinen päätös kumotaan kokonaisuudessaan ja sen valtuudet aloittaa uusi menettely samojen tosiseikkojen perusteella raukeavat.

42 Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa täysin hyödyllinen vastaus, on siis katsottava, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko direktiiviä 2019/1 ja SEUT 102 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa yhtäältä velvoitetaan kansallinen kilpailuviranomainen aloittamaan kilpailunvastaisen menettelytavan toteamiseksi toteuttamassaan menettelyssä menettelyn kontradiktorinen tutkintavaihe antamalla asianomaiselle yritykselle väitetiedoksianto 90 päivän kuluessa siitä, kun kyseinen viranomainen sai tietoonsa väitetyn rikkomisen olennaiset osatekijät, millä voidaan tarkoittaa myös pelkkää sille tehtyä ensimmäistä ilmoitusta rikkomisesta, ja jonka mukaan toisaalta kyseisen määräajan noudattamatta jättämisestä seuraa mainitun viranomaisen kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn päätteeksi tekemän lopullisen päätöksen kumoaminen kokonaisuudessaan ja se, että kyseisen viranomaisen valtuudet aloittaa uusi kilpailusääntöjen rikkomista koskeva menettely saman menettelytavan perusteella raukeavat.

43 Tältä osin on muistutettava aluksi, että koska ei ole olemassa erityistä unionin säännöstöä, jossa säädettäisiin prosessuaalisista määräajoista kilpailusääntöjen rikkomisen toteamiselle ja kansallisten kilpailuviranomaisten suorittamalle seuraamusten määräämiselle, jäsenvaltioiden tehtävänä on vahvistaa ja soveltaa kansallisia menettelysääntöjä tällä alalla (ks. vastaavasti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 43–45 kohta).

44 Vaikka kyseisten sääntöjen vahvistaminen ja soveltaminen kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, niiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta. Kun otetaan huomioon tehokkuusperiaate, jäsenvaltiot eivät saa tehdä unionin oikeuden täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, ja niiden on nimenomaan kilpailuoikeuden alalla huolehdittava siitä, ettei niiden vahvistamilla tai soveltamilla säännöillä haitata SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan tehokasta soveltamista (ks. vastaavasti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 46 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

45 On katsottava, että kohtuullisten prosessuaalisten määräaikojen asettaminen kansallisten kilpailuviranomaisten toimivallalle todeta kilpailusääntöjen rikkominen ja määrätä seuraamuksia on unionin oikeuden mukaista. Tällaiset kohtuulliset määräajat vahvistetaan oikeusvarmuuden periaatteen mukaisesti sekä asianomaisten yritysten että näiden viranomaisten edun mukaisesti, eivätkä ne tee unionin oikeuden täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (ks. vastaavasti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 48 kohta).

46 Näin ollen kansallisilla säännöillä, joissa vahvistetaan prosessuaaliset määräajat sille, että kansalliset kilpailuviranomaiset voivat todeta kilpailusääntöjen rikkomisen ja määrätä siitä seuraamuksia, on oikeusvarmuuden periaatetta noudattaen pyrittävä siihen, että asiat käsitellään kohtuullisessa ajassa, eikä niillä saada vaarantaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan sekä direktiivin 2019/1 tehokasta täytäntöönpanoa kansallisessa oikeusjärjestyksessä (ks. vastaavasti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 49 kohta).

47 Sen määrittämiseksi, noudatetaanko kansallisessa määräaikojen järjestelmässä tällaista tasapainoa, on otettava huomioon muun muassa kyseisen määräajan pituus ja kaikki sen soveltamista koskevat tarkemmat säännöt, kuten säännöt määräajan kulumisen käynnistymisestä sekä sen keskeyttämisestä tai katkaisemisesta (ks. vastaavasti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 50 kohta ja tuomio 10.6.2021, BNP Paribas Personal Finance, C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470, 30 kohta).

48 On myös otettava huomioon kilpailuoikeudellisten asioiden erityispiirteet ja erityisesti se, että nämä asiat edellyttävät lähtökohtaisesti monitahoista tosiseikkojen ja taloudellisten seikkojen analysointia (tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 51 kohta).

49 Oikeusvarmuuden periaate edellyttää lisäksi sellaisten kohtuullisten aikarajojen vahvistamista varten, jotka koskevat kansallisten kilpailuviranomaisten toteuttamia menettelyitä kilpailunvastaisista menettelytavoista määrättävien seuraamusten määräämiseksi, että jäsenvaltiot ottavat käyttöön määräaikojen järjestelmän, joka on riittävän täsmällinen, selkeä ja ennakoitavissa oleva, jotta kaikki asianomaiset toimijat voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia kyseessä olevissa säännöissä niille asetetut velvoitteet ovat, ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin (ks. analogisesti tuomio 11.12.2012, komissio v. Espanja, C-610/10, EU:C:2012:781, 49 kohta; tuomio 3.6.2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, 48 kohta ja tuomio 7.3.2024, Die Länderbahn ym., C-582/22, EU:C:2024:213, 66 kohta).

50 Tässä yhteydessä komission toteuttamia SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan rikkomista koskevia menettelyjä koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että käsittelyaikojen kohtuullisuuden periaatetta on lähtökohtaisesti noudatettava jokaisessa näihin menettelyihin liittyvässä vaiheessa. (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, 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, 199 ja 230 kohta ja tuomio 21.9.2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied v. komissio, C-105/04 P, EU:C:2006:592, 37–39 kohta).

51 Vastaavista syistä jäsenvaltiot voivat asettaessaan prosessuaalisia määräaikoja kansallisten kilpailuviranomaisten suorittamille rikkomisten toteamiselle ja seuraamusten määräämiselle säätää paitsi kilpailusääntöjen rikkomista koskevaan menettelyyn kokonaisuudessaan sovellettavista yleisistä vanhentumissäännöistä myös tarvittaessa määräajoista, jotka koskevat tämän menettelyn tiettyjen vaiheiden, kuten asianomaiselle yritykselle osoitettavaa väitetiedoksiantoa edeltävän vaiheen, kulkua, kunhan kyseessä olevat määräajat ovat tämän tuomion 46–49 kohdassa tarkoitettujen vaatimusten mukaisia.

52 Tältä osin on muistutettava, että tämän vaiheen keston kohtuullisuutta on lähtökohtaisesti arvioitava kunkin asian ominaispiirteiden perusteella (ks. vastaavasti tuomio 13.6.2013, HGA ym. v. komissio, C-630/11 P ja C-633/11 P, EU:C:2013:387, 82 kohta). Erityisesti on todettava, että mainittua vaihetta koskevan prosessuaalisen määräajan keston on oltava käytännössä riittävä kyseisen vaiheen moitteettoman kulun varmistamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 29.10.2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, 29 kohta ja tuomio 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Myöhemmän hakemuksen hylkääminen – Muutoksenhaun määräaika), C-651/19, EU:C:2020:681, 57 kohta).

53 On myös muistutettava, että komission toteuttamissa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan rikkomista koskevissa menettelyissä alustavan tutkintavaiheen, joka kestää aina väitetiedoksiantoon asti, tavoitteena on paitsi tehdä komissiolle mahdolliseksi koota kaikki asiaankuuluvat seikat, joiden perusteella voidaan todeta kilpailusääntöjen rikkominen tai noudattaminen, myös ottaa kanta menettelylinjaan ja siihen, kuinka menettelyä jatketaan (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 182 kohta ja tuomio 29.9.2011, Elf Aquitaine v. komissio, C-521/09 P, EU:C:2011:620, 113 kohta).

54 Kilpailuoikeudellisen menettelyn monimutkaisuudella voidaan perustella menettelyn alustavan vaiheen pitkää kestoa (ks. vastaavasti tuomio 2.9.2021, komissio v. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, 62 kohta ja tuomio 17.11.2022, Irish Wind Farmers' Association ym. v. komissio, C-578/21 P, EU:C:2022:898, 88 kohta), mutta komissio ei kuitenkaan voi pysyä toimimattomana tämän menettelyvaiheen aikana (ks. vastaavasti tuomio 18.3.1997, Guérin automobiles v. komissio, C-282/95 P, EU:C:1997:159, 36 kohta ja tuomio 13.6.2013, HGA ym. v. komissio, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 81 kohta).

55 Lisäksi puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on unionin oikeuden perusperiaate, jota on noudatettava täysimääräisesti unionin oikeuden alaan kuuluvissa hallintomenettelyissä. Kilpailusääntöjen rikkomista koskevassa menettelyssä väitetiedoksianto on tältä osin olennainen tae (ks. vastaavasti tuomio 26.10.2017, Global Steel Wire ym. v. komissio, C-457/16 P ja C-459/16 P–C-461/16 P, EU:C:2017:819, 139 ja 140 kohta; tuomio 13.9.2018, UBS Europe ym., C-358/16, EU:C:2018:715, 60 kohta ja tuomio 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, 56 kohta). Tämä vahvistetaan direktiivin 2019/1 3 artiklan 3 kohdan toisessa virkkeessä, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansalliset kilpailuviranomaiset antavat väitetiedoksiannon ennen SEUT 101 tai SEUT 102 artiklan rikkomisen toteamista ja sen lopettamisen määräämistä koskevan päätöksen tekemistä.

56 Tästä seuraa, että tämän tuomion 53–55 kohdassa esitetyt seikat ovat merkityksellisiä myös hallinnollisessa menettelyssä, jonka kansallinen kilpailuviranomainen toteuttaa kansallisella tasolla määrätäkseen seuraamuksia SEUT 102 artiklan rikkomisesta.

57 Jotta kansalliset kilpailuviranomaiset voisivat täyttää tehokkaasti velvollisuutensa panna unionin kilpailuoikeus täytäntöön, niiden on voitava asettaa niille tehdyt kantelut tärkeysjärjestykseen, ja niillä on tätä varten laaja harkintavalta (ks. analogisesti tuomio 14.12.2000, Masterfoods ja HB, C-344/98, EU:C:2000:689, 46 kohta ja tuomio 19.9.2013, EFIM v. komissio, C-56/12 P, EU:C:2013:575, 72 ja 83 kohta).

58 Tällaisen laajan harkintavallan tunnustaminen on perusteltua myös direktiivin 2019/1 osalta, jonka 5 artiklan 1 ja 2 kohdassa säädetään lähinnä, että kansallisilla kilpailuviranomaisilla on oltava tarvittavat resurssit, jotta ne voivat suorittaa SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan soveltamiseksi tehtäviä tutkimuksia, tehdä yhteistyötä kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan 5 alakohdassa tarkoitetussa Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa ja tehdä päätöksiä, jotka koskevat erityisesti mainittujen säännösten rikkomisen lopettamista ja seuraamusten määräämistä.

59 Näillä viranomaisilla on direktiivin 2019/1 4 artiklan 5 kohdan mukaan oltava valtuudet asettaa tehtävänsä tärkeysjärjestykseen, jotta ne voivat hoitaa nämä tehtävät toiminnallista riippumattomuuttaan noudattaen. Kuten kyseisen direktiivin johdanto-osan 23 perustelukappaleesta ilmenee, näiden valtuuksien tarkoituksena on mahdollistaa se, että kyseiset viranomaiset voivat käyttää tehokkaasti resurssejaan ja keskittyä estämään ja lopettamaan kilpailunvastaisen käyttäytymisen sisämarkkinoilla.

60 Sekä kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn väitetiedoksiantoa edeltävän vaiheen tarkoituksesta että laajasta harkintavallasta, joka kansallisella kilpailuviranomaisella on oltava SEUT 102 artiklan täytäntöönpanoon liittyvien menettelyjensä tärkeysjärjestykseen asettamisen osalta, seuraa, että tällaisen viranomaisen on menettelyn kyseisessä vaiheessa voitava paitsi toteuttaa kaikki alustavat asian selvittämistoimet ja tehdä usein monitahoisia tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevia arviointeja, joita se tarvitsee arvioidakseen, onko kontradiktorisen

tutkintavaiheen aloittaminen perusteltua, mutta myös valita sen mukaan, kuinka tärkeänä se haluaa toiminnallista riippumattomuuttaan harjoittaessaan pitää vireillä olevaa kilpailusääntöjen rikkomista koskevaa menettelyä, sopivin ajankohta mahdollisesti menettelyn kontradiktorisen tutkintavaiheen aloittamiseksi.

61 Kansallisella kilpailuviranomaisella on siten oltava mahdollisuus lykätä väliaikaisesti kontradiktorisen tutkintavaiheen aloittamista tietyssä menettelyssä, vaikka se on jo määrittänyt väitetyn kilpailusääntöjen rikkomisen olennaiset osatekijät. Tällainen mahdollisuus vastaa tavoitetta, jonka mukaan asianomaisen viranomaisen on voitava käsitellä asianmukaisesti kaikki sen käsiteltäväksi saatetut kilpailusääntöjen rikkomista koskevat menettelyt. Sillä voidaan myös edistää käytettävissä olevien resurssien tehokasta käyttöä ja asianmukaista yhteistyötä Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa. Tällainen väliaikainen lykkääminen ei kuitenkaan voi johtaa sen kohtuullisen ajan ylittymiseen, jonka kuluessa kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn väitetiedoksiantoa edeltävä vaihe on saatettava päätökseen.

62 Lisäksi jäsenvaltion on menettelyllistä itsemääräämisoikeuttaan käyttäessään taattava paitsi unionin kilpailuoikeuden täysi tehokkuus, kilpailusääntöjen rikkomista koskevien menettelyjen täysi tehokkuus ja tehokkaiden seuraamusten määrääminen myös perusoikeuksien ja erityisesti kilpailusääntöjen rikkomista koskevien menettelyjen kohteena olevien yritysten puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen (ks. vastaavasti tuomio 7.12.2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, 63 kohta ja tuomio 5.6.2018, Kolev ym., C-612/15, EU:C:2018:392, 98 kohta).

63 Direktiivin 2019/1 3 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan kansallisille kilpailuviranomaisille kyseisen direktiivin nojalla myönnettävien valtuuksien käyttöön sovelletaan yritysten puolustautumisoikeuksien ja erityisesti kuulluksi tulemista koskevan oikeuden osalta asianmukaisia suojakeinoja.

64 Tältä osin unionin tuomioistuin on jo todennut, että väitetiedoksiantoa edeltävän vaiheen liiallinen kesto voi vaikuttaa kyseessä olevien yritysten tuleviin puolustautumismahdollisuuksiin erityisesti loukkaamalla niiden puolustautumisoikeuksia niihin kohdistuvan kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn kontradiktorisessa tutkintavaiheessa. Mitä enemmän aikaa kuluu alustavan tutkintatoimenpiteen ja väitetiedoksiannon välillä, sitä todennäköisempää nimittäin on, että tässä tiedoksiannossa tarkoitettuja rikkomisia koskevia asianomaisen puolesta puhuvia mahdollisia todisteita ei voida enää hankkia tai että niiden hankkiminen on vaikeaa (ks. vastaavasti tuomio 21.9.2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied v. komissio, C-105/04 P, EU:C:2006:592, 49 kohta).

65 Vaikka kohtuullisilla prosessuaalisilla määräajoilla pyritään siten muun muassa takaamaan kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn kohteena olevien yritysten puolustautumisoikeuksien tehokas käyttö, on kuitenkin niin, että kansallinen säännöstö, jossa säädetään prosessuaalisista määräajoista kansallisten kilpailuviranomaisten toteuttamalle seuraamusten määräämiselle, on mukautettava unionin kilpailuoikeuden erityispiirteisiin ja tavoitteisiin, joita on asianomaisten henkilöiden toteuttamalla unionin kilpailuoikeuden täytäntöönpanolla, jotta ei heikennetä unionin kilpailuoikeuden täysimääräistä tehokkuutta (ks. vastaavasti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 52 kohta).

66 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, AGCM:n on nyt käsiteltävässä asiassa aloitettava menettelyn kontradiktorinen tutkintavaihe väitetiedoksiannolla 90 päivän määräajassa, joka alkaa kulua väitetyn rikkomisen olennaisten osatekijöiden toteamisesta. Lisäksi kyseisen määräajan noudattamatta jättämisestä seuraa yhtäältä, että AGCM:n kilpailusääntöjen rikkomista koskevan

menettelyn päätteeksi tekemä lopullinen päätös kumotaan automaattisesti kokonaisuudessaan sekä siltä osin kuin se koskee kilpailunvastaisen käyttäytymisen lopettamista että kyseessä olevalle yritykselle määrättyjä seuraamuksia. Toisaalta kyseinen viranomainen on ne bis in idem -periaatteen nojalla lopullisesti estynyt aloittamasta uutta kilpailusääntöjen rikkomista koskevaa menettelyä samasta kilpailunvastaisesta käyttäytymisestä. Kuten unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, näiden sääntöjen tarkoituksena on turvata yritysten puolustautumisoikeudet niihin kohdistettavassa kilpailusääntöjen rikkomista koskevassa menettelyssä ilmoittamalla niille hyvissä ajoin niitä vastaan esitetyistä väitteistä.

67 Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 107–109 kohdassa, kyseessä olevan määräajan soveltaminen saattaa velvoittaa AGCM:n ratkaisemaan sen käsiteltäväksi saatetut kilpailusääntöjen rikkomista koskevat menettelyt niitä toisistaan erottelematta niin, että se ei ota huomioon kullekin menettelylle ominaisia olosuhteita vaan seuraa ainoastaan kronologista järjestystä, mikä estää sitä vahvistamasta ja toteuttamasta SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan täytäntöönpanoon liittyvien menettelyjensä tärkeysjärjestystä. Kyseinen viranomainen voisi siten joutua aloittamaan tutkintamenettelyjä, jotka perustuvat epävarmoihin tosiseikkoihin ja oikeudellisiin seikkoihin, tai antamaan etusijan sellaisten tiettyjen asiaryhmien ratkaisemiselle, jotka se voi käytettävissään olevilla resursseilla ratkaista alustavan tutkintavaiheen jälkeen, mahdollisesti sellaisten asioiden kustannuksella, jotka ovat erityisen monitahoisia ja vahingollisia vapaalle kilpailulle sisämarkkinoilla. Tällainen AGCM:n toiminnallisen riippumattomuuden loukkaaminen on sitäkin todennäköisempää tilanteessa, jossa määräajan alkamisajankohta, jonka alkamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt ovat sitä paitsi epätarkkoja, epäselviä ja huonosti ennakoitavissa olevia sekä kyseisille viranomaisille että asianomaisille yrityksille, on sama kuin ajankohta, jona kyseiselle viranomaiselle tehdään ensimmäinen ilmoitus väitetystä kilpailusääntöjen rikkomisesta, jolloin sen on tutkittava asiakirja-aineisto välittömästi.

68 Lisäksi kyseessä olevan määräajan ylittymiseen liittyvät seuraukset ovat omiaan estämään AGCM:ää tekemästä täysimääräistä yhteistyötä Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa, jonka muodostavat – kuten direktiivin 2019/1 2 artiklan 1 kohdan 5 alakohdasta, luettuna yhdessä sen johdanto-osan toisen perustelukappaleen kanssa, ilmenee – kansalliset kilpailuviranomaiset ja komissio tiiviin yhteistyön toteuttamista varten SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan soveltamisessa ja täytäntöönpanossa.

69 Kuten AGCM ja komissio ovat kirjallisissa huomautuksissaan perustellusti todenneet, kansallisten kilpailuviranomaisten voi olla tarpeen muun muassa silloin, kun on kyse kanteluista tai leniency-hakemuksista, jotka on osoitettu useille kansallisille kilpailuviranomaisille, koordinoida toimintaansa keskenään sekä komission kanssa tässä verkostossa, jotta voidaan varmistaa asioiden optimaalinen jakautuminen eri viranomaisten välillä verkostossa ja välttää se, että samoja tosiseikkoja koskevia menettelyjä käydään samanaikaisesti. Nyt käsiteltävässä asiassa unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ei kuitenkaan ilmene, että AGCM:llä olisi mahdollisuus keskeyttää tai katkaista kyseessä oleva määräaika.

70 Tässä yhteydessä on myös muistutettava, että direktiivin 2019/1 29 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan kansallisten kilpailuviranomaisten sakkojen tai uhkasakkojen määräämiseen soveltamat vanhentumisajat on keskeytettävä tai katkaistava toisten jäsenvaltioiden kansallisten kilpailuviranomaisten tai komission täytäntöönpanomenettelyn ajaksi, kun menettelyn kohteena oleva rikkominen koskee samaa kilpailunvastaista menettelytapaa.

71 Lisäksi on todettava yhtäältä, että kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn kohteena olevien yritysten puolustautumisoikeuksia ei missään tapauksessa voida loukata pelkästään sillä, että kyseessä olevaa määräaikaa ei ole noudatettu.

72 Kuten julkisasiamies on todennut ratkaisuehdotuksensa 131 kohdassa, on nimittäin niin, että vaikka on tosin vältettävä se, että yrityksen puolustautumisoikeuksia ei vaaranneta peruuttamattomasti kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn alustavan vaiheen aikana, tällainen yritys voi joka tapauksessa edelleen käyttää tehokkaasti puolustautumisoikeuksiaan, kunhan taataan, ettei kansallinen kilpailuviranomainen voi tehdä tällaista yritystä koskevaa päätöstä ilman, että kyseinen viranomainen on toteuttanut kontradiktorisen tutkintavaiheen, jonka aikana mainittu yhtiö on voinut täysimääräisesti käyttää puolustautumisoikeuksiaan.

73 Unionin tuomioistuin on todennut toisaalta, että kansallinen vanhentumisjärjestelmä, joka ominaispiirteidensä vuoksi on järjestelmällisesti esteenä tehokkaiden ja varoittavien seuraamusten määräämiselle unionin kilpailuoikeuden rikkomisista, on omiaan tekemään unionin kilpailuoikeuden sääntöjen soveltamisen käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi. Näin ollen se on katsonut, että kansallinen säännöstö, jossa säädetään vanhentumisajasta, jonka soveltaminen saattoi kilpailuoikeuden alaan kuuluvien asioiden suuren monitahoisuuden vuoksi aiheuttaa systeemisen riskin siitä, että kilpailuoikeuden rikkomisen muodostavat teot jäävät rankaisematta, ei ole tehokkuusperiaatteen mukainen (ks. vastaavasti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 53 ja 56 kohta).

74 On myös todettava, että direktiivin 2019/1 13 artiklan 1 kohdan, kun sitä luetaan yhdessä direktiivin johdanto-osan 40 perustelukappaleen kanssa, nojalla kansallisilla kilpailuviranomaisilla on oltava valtuudet määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia sakkoja yrityksille ja yritysten yhteenliittymille, jotka tahallaan tai tuottamuksesta rikkovat SEUT 101 tai SEUT 102 artiklaa.

75 Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 137–139 kohdassa, seuraukset, jotka pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä liitetään kyseessä olevan määräajan noudattamatta jättämiseen, ovat omiaan aiheuttamaan systeemisen riskin siitä, että unionin kilpailuoikeuden rikkomisen muodostavat teot jäävät rankaisematta. Kyseinen kansallinen säännöstö voi nimittäin merkitä sitä, että huomattavalle määrälle toteen näytettyjä kilpailusääntöjen rikkomisia ei määrätä tehokkaita ja varoittavia seuraamuksia. Lisäksi se, että AGCM:n olisi mahdotonta aloittaa uutta kilpailusääntöjen rikkomista koskevaa menettelyä tällaisten seuraamusten määräämiseksi, voisi tosiasiallisesti kannustaa yrityksiä jatkamaan kilpailunvastaisia menettelytapoja ja vaarantaa näin vakavasti sen, että kansalliset kilpailuviranomaiset panevat unionin kilpailuoikeuden säännöt tehokkaasti täytäntöön.

76 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 67–69 ja 75 kohdassa esitetyt seikat, kyseessä olevan määräajan soveltaminen AGCM:n toimintaan voi näin ollen johtaa kyseisen viranomaisen toiminnallisen riippumattomuuden loukkaamiseen ja aiheuttaa systeemisen riskin siitä, että SEUT 102 artiklan rikkomisen muodostavat teot jäävät rankaisematta. Tästä seuraa, että kansalliset säännökset, joissa säädetään kyseessä olevasta määräajasta, ovat omiaan vakavasti vaarantamaan direktiivissä 2019/1 säädetyn tavoitteen saavuttamisen.

77 Lisäksi on täsmennettävä, että kansallisen oikeuden sellaisella tulkinnalla, jonka mukaan seuraukset siitä, ettei AGCM noudata kyseessä olevaa määräaikaa, rajoittuvat siihen, että kyseisen viranomaisen valtuudet määrätä seuraamuksia raukeavat, jolloin se voi siis edelleen määrätä yrityksen lopettamaan kilpailunvastaisen käyttäytymisensä, ei kuitenkaan voida sulkea

pois tällaisen rankaisematta jäämisen riskin olemassaoloa ja taata SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan tehokasta soveltamista. Tällaiset kansallisen kilpailuviranomaisen toimien rajoitukset olisivat nimittäin ristiriidassa sekä direktiivin 2019/1 13 artiklan 1 kohdassa säädetyn jäsenvaltioiden velvollisuuden, joka koskee tehokkaita ja varoittavia seuraamuksia koskevan järjestelmän käyttöönottoa ja täytäntöönpanon varmistamista, että unionin tuomioistuimen sen oikeuskäytännön kanssa, jonka mukaan silloin, kun SEUT 101 tai SEUT 102 artiklan rikkominen on todettu, kansallinen kilpailuviranomainen voi ainoastaan täysin poikkeuksellisissa tilanteissa eli muun muassa silloin, kun asianomainen yritys on osallistunut kansalliseen leniency-ohjelmaan ja kun sen yhteistyö on ollut ratkaisevaa kilpailunvastaisen menettelytavan havaitsemisessa ja tehokkaassa rankaisemisessa, tyytyä toteamaan kyseisen rikkomisen määräämättä asianomaiselle yritykselle sakkoa (ks. vastaavasti tuomio 22.3.2022, Nordzucker ym., C-151/20, EU:C:2022:203, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 18.1.2024, Lietuvos notarų rūmai ym., C-128/21, EU:C:2024:49, 108 kohta).

78 Siltä osin kuin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasiassa kyseessä olevan määräajan soveltaminen perustuu ylemmän oikeusasteen tuomioistuimen tiettyyn kansallisen oikeuden tulkintaan, on vielä lisättävä, että kaikkien unionin oikeuden säännösten ja määräysten tehokkuuden varmistamiseksi ensisijaisuusperiaate edellyttää, että kansalliset tuomioistuimet tulkitsevat kansallista oikeuttaan mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden mukaisesti (tuomio 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 12.10.2023, Z. (Oikeus saada jäljennös luottosopimuksesta) C-326/22, EU:C:2023:775, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

79 Kun nämä tuomioistuimet soveltavat kansallista oikeutta, niiden on siis tulkittava sitä mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden merkityksellisten säännösten sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti ja ottaen huomioon kansallisen oikeuden kokonaisuudessaan ja soveltaen siinä hyväksyttyjä tulkintatapoja mainittujen säännösten täyden tehokkuuden takaamiseksi ja sellaiseen ratkaisuun päätymiseksi, joka on niillä tavoitellun päämäärän mukainen (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 22.9.2022, Vicente (Asianajopalkkioiden periminen), C-335/21, EU:C:2022:720, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

80 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siten tulkittava kansallista oikeuttaan ja erityisesti lain nro 287/90 31 §:ää ja lain nro 689/81 14 §:ää mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden mukaisesti sen täyden tehokkuuden varmistamiseksi. Unionin oikeuden mukaisen tulkinnan velvollisuus edellyttää kyseiseltä tuomioistuimelta sitä, että se tarvittaessa muuttaa vakiintunutta oikeuskäytäntöä, jos se perustuu sellaiseen kansallisen oikeuden tulkintaan, joka ei sovi yhteen unionin oikeuden säännöksen tavoitteiden kanssa, ja jättää tätä varten omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia ylemmän tai ylimmän oikeusasteen tuomioistuimen hyväksymiä tulkintoja, jotka sitovat sitä sen kansallisen oikeuden nojalla, jos tämä tulkinta ei ole yhteensopiva unionin oikeuden kanssa (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 58 kohta ja tuomio 13.6.2024, 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, 108 ja 110 kohta).

81 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2019/1 4 artiklan 5 kohtaa ja 13 artiklan 1 kohtaa sekä SEUT 102 artiklaa, kun niitä luetaan yhdessä tehokkuusperiaatteen valossa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa yhtäältä velvoitetaan kansallinen kilpailuviranomainen aloittamaan

kilpailunvastaisen menettelytavan toteamiseksi toteuttamassaan menettelyssä menettelyn kontradiktorinen tutkintavaihe antamalla asianomaiselle yritykselle väitetiedoksianto 90 päivän kuluessa siitä, kun kyseinen viranomainen sai tietoonsa väitetyn rikkomisen olennaiset osatekijät, millä voidaan tarkoittaa myös pelkkää sille tehtyä ensimmäistä ilmoitusta rikkomisesta, ja jonka mukaan toisaalta kyseisen määräajan noudattamatta jättämisestä seuraa mainitun viranomaisen kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn päätteeksi tekemän lopullisen päätöksen kumoaminen kokonaisuudessaan ja se, että kyseisen viranomaisen valtuudet aloittaa uusi kilpailusääntöjen rikkomista koskeva menettely saman menettelytavan perusteella raukeavat.

Oikeudenkäyntikulut

82 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (toinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

Jäsenvaltioiden kilpailuviranomaisten täytäntöönpanovalmiuksien parantamiseksi ja sisämarkkinoiden moitteettoman toiminnan varmistamiseksi 11.12.2018 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2019/1 4 artiklan 5 kohtaa ja 13 artiklan 1 kohtaa sekä SEUT 102 artiklaa, kun niitä luetaan yhdessä tehokkuusperiaatteen valossa,

on tulkittava siten, että

ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jossa yhtäältä velvoitetaan kansallinen kilpailuviranomainen aloittamaan kilpailunvastaisen menettelytavan toteamiseksi toteuttamassaan menettelyssä menettelyn kontradiktorinen tutkintavaihe antamalla asianomaiselle yritykselle väitetiedoksianto 90 päivän kuluessa siitä, kun kyseinen viranomainen sai tietoonsa väitetyn rikkomisen olennaiset osatekijät, millä voidaan tarkoittaa myös pelkkää sille tehtyä ensimmäistä ilmoitusta rikkomisesta, ja jonka mukaan toisaalta kyseisen määräajan noudattamatta jättämisestä seuraa mainitun viranomaisen kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn päätteeksi tekemän lopullisen päätöksen kumoaminen kokonaisuudessaan ja se, että kyseisen viranomaisen valtuudet aloittaa uusi kilpailusääntöjen rikkomista koskeva menettely saman menettelytavan perusteella raukeavat.

Allekirjoitukset