Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer)

30. Januar 2025*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Verbraucherschutz – Unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern – Richtlinie 2005/29/EG – Mittel zur Bekämpfung solcher Geschäftspraktiken – Art. 11 und 13 – Verfahren über Verstöße gegen die Verbraucherschutzgesetze – Einhaltung einer angemessenen Frist – Nationale Regelung, nach der die nationale Behörde verpflichtet ist, die Beschwerdepunkte innerhalb von 90 Tagen ab Kenntnis der wesentlichen Umstände des Verstoßes mitzuteilen – Vollständige, automatische Nichtigerklärung des Bescheids der nationalen Behörde bei Nichteinhaltung der Frist – Grundsatz *ne bis in idem* – Verlust der Befugnis, wegen desselben Sachverhalts ein neues Verfahren einzuleiten – Effektivitätsgrundsatz – Verteidigungsrechte der Unternehmen“

In der Rechtssache C-510/23

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium, Italien) mit Entscheidung vom 2. August 2023, beim Gerichtshof eingegangen am 8. August 2023, in dem Verfahren

Trenitalia SpA

gegen

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

Beteiligte:

Federconsumatori,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Zweite Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten des Gerichtshofs K. Lenaerts in Wahrnehmung der Aufgaben des Präsidenten der Zweiten Kammer, des Präsidenten der Ersten Kammer F. Biltgen, des Präsidenten der Vierten Kammer I. Jarukaitis, der Präsidentin der Fünften Kammer M. L. Arastey Sahún (Berichterstatterin) und des Richters J. Passer,

Generalanwalt: P. Pikamäe,

* Verfahrenssprache: Italienisch.

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– der Trenitalia SpA, vertreten durch P. Fattori, A. Lirosi und S. Spagnuolo, Avvocati,

– der Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, vertreten durch F. Sclafani, Avvocato dello Stato,

– der italienischen Regierung, vertreten durch G. Palmieri als Bevollmächtigte im Beistand von L. Fiandaca und P. Gentili, Avvocati dello Stato,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch P. Kienapfel, P. Ondrůšek und D. Recchia als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 5. September 2024

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 11 der Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber Verbrauchern im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken) (ABl. 2005, L 149, S. 22, berichtigt in ABl. 2009, L 253, S. 18).

2 Es ergeht in einem Rechtsstreit zwischen der Trenitalia SpA und der Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Wettbewerbsbehörde, Italien) (im Folgenden: AGCM) wegen der Sanktionen, die Letztere wegen einer unlauteren Geschäftspraktik gegen Trenitalia verhängt hat.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Richtlinie 2005/29

3 Art. 1 („Zweck der Richtlinie“) der Richtlinie 2005/29 bestimmt:

„Zweck dieser Richtlinie ist es, durch Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über unlautere Geschäftspraktiken, die die wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher beeinträchtigen, zu einem reibungslosen Funktionieren des Binnenmarkts und zum Erreichen eines hohen Verbraucherschutzniveaus beizutragen.“

4 Art. 5 („Verbot unlauterer Geschäftspraktiken“) der Richtlinie 2005/29 bestimmt in Abs. 1:

„Unlautere Geschäftspraktiken sind verboten.“

5 Art. 11 („Durchsetzung“) der Richtlinie 2005/29 bestimmt:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen im Interesse der Verbraucher sicher, dass geeignete und wirksame Mittel zur Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken vorhanden sind, um die Einhaltung dieser Richtlinie durchzusetzen.

Diese Mittel umfassen Rechtsvorschriften, die es Personen oder Organisationen, die nach dem nationalen Recht ein berechtigtes Interesse an der Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken haben, einschließlich Mitbewerbern, gestatten,

a) gerichtlich gegen solche unlauteren Geschäftspraktiken vorzugehen

und/oder

b) gegen solche unlauteren Geschäftspraktiken ein Verfahren bei einer Verwaltungsbehörde einzuleiten, die für die Entscheidung über Beschwerden oder für die Einleitung eines geeigneten gerichtlichen Verfahrens zuständig ist.

…

(2) Im Rahmen der in Absatz 1 genannten Rechtsvorschriften übertragen die Mitgliedstaaten den Gerichten oder Verwaltungsbehörden Befugnisse, die sie ermächtigen, in Fällen, in denen sie diese Maßnahmen unter Berücksichtigung aller betroffenen Interessen und insbesondere des öffentlichen Interesses für erforderlich halten,

a) die Einstellung der unlauteren Geschäftspraktiken anzuordnen oder ein geeignetes gerichtliches Verfahren zur Anordnung der Einstellung der betreffenden unlauteren Geschäftspraxis einzuleiten,

oder

b) falls die unlautere Geschäftspraxis noch nicht angewandt wurde, ihre Anwendung jedoch bevorsteht, diese Praxis zu verbieten oder ein geeignetes gerichtliches Verfahren zur Anordnung des Verbots dieser Praxis einzuleiten,

auch wenn kein tatsächlicher Verlust oder Schaden bzw. Vorsatz oder Fahrlässigkeit seitens des Gewerbetreibenden nachweisbar ist.

…“

6 Art. 13 („Sanktionen“) der Richtlinie 2005/29 bestimmt:

„Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung dieser Richtlinie anzuwenden sind, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um ihre Durchsetzung sicherzustellen. Diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein.“

Verordnung Nr. 2006/2004

7 Im siebten Erwägungsgrund der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Oktober 2004 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden („Verordnung über die Zusammenarbeit im Verbraucherschutz“) (ABl. 2004, L 364, S. 1) in der durch die Richtlinie 2005/29 geänderten Fassung (im Folgenden: Verordnung Nr. 2006/2004) hieß es:

„Die Fähigkeit der zuständigen Behörden, im Informationsaustausch, bei der Erkennung und Untersuchung innergemeinschaftlicher Verstöße und im gemeinsamen Vorgehen zur Einstellung oder zum Verbot derartiger Verstöße auf gegenseitiger Basis frei zusammenzuarbeiten, ist eine wesentliche Voraussetzung, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und den Schutz der Verbraucher zu gewährleisten.“

8 Art. 1 („Zielsetzung“) der Verordnung Nr. 2006/2004 bestimmte:

„Diese Verordnung regelt die Bedingungen, unter denen die zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten, die als für die Durchsetzung der Gesetze zum Schutz der Verbraucherinteressen verantwortlich benannt wurden, miteinander und mit der [Europäischen] Kommission zusammenarbeiten, um im Interesse des Schutzes der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher zu gewährleisten, dass diese Gesetze eingehalten werden und das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts sichergestellt wird.“

9 Art. 3 („Anwendungsbereich“) der Verordnung Nr. 2006/2004 bestimmte:

„Für die Zwecke dieser Verordnung bezeichnet der Begriff

a) ‚Gesetze zum Schutz der Verbraucherinteressen‘ die im Anhang aufgeführten Richtlinien in der in die innerstaatliche Rechtsordnung der Mitgliedstaaten umgesetzten Form und die dort aufgeführten Verordnungen;

…“

10 Art. 9 („Koordinierung der Marktüberwachungs- und Durchsetzungstätigkeit“) der Verordnung Nr. 2006/2004 bestimmte:

„(1) Die zuständigen Behörden koordinieren ihre Marktüberwachungs- und Durchsetzungstätigkeit. Sie tauschen alle hierfür erforderlichen Informationen aus.

(2) Wenn die zuständigen Behörden feststellen, dass ein innergemeinschaftlicher Verstoß die Interessen der Verbraucher in mehr als zwei Mitgliedstaaten schädigt, koordinieren die betreffenden zuständigen Behörden ihre Durchsetzungsmaßnahmen und Amtshilfeersuchen über die zentrale Verbindungsstelle. Insbesondere bemühen sie sich um eine gleichzeitige Durchführung von Ermittlungs- und Durchsetzungsmaßnahmen.

…“

11 Im Anhang der Verordnung Nr. 2006/2004 war in Nr. 16 die Richtlinie 2005/29 aufgeführt.

12 Die Verordnung Nr. 2006/2004 wurde durch die Verordnung (EU) 2017/2394 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2017 über die Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 (ABl. 2017, L 345, S. 1) mit Wirkung vom 17. Januar 2020 aufgehoben.

Italienisches Recht

Verbraucherschutzgesetzbuch

13 Art. 27 („Schutz durch Behörden und Gerichte“) des Decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo (Gesetzesvertretendes Dekret Nr. 206 – Verbraucherschutzgesetzbuch) vom 6. September 2005 (Supplemento ordinario zur GURI Nr. 235 vom 8. Oktober 2005) in der auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung bestimmt:

„1. Die [AGCM] nimmt im Rahmen der gesetzlichen Bestimmungen ihre in diesem Artikel geregelten Aufgaben auch als zuständige Behörde für die Anwendung der [Verordnung Nr. 2006/2004] wahr.

…

2. Die [AGCM] unterbindet die Fortsetzung unlauterer Geschäftspraktiken von Amts wegen oder auf Antrag einer Person oder Organisation, die ein Interesse daran hat, und beseitigt deren Folgen. Zu diesem Zweck übt die [AGCM] Ermittlungs- und Durchsetzungsbefugnisse gemäß der [Verordnung Nr. 2006/2004] auch in Bezug auf nicht grenzüberschreitende Verstöße aus. …

…

13. In Bezug auf Geldbußen, die wegen Verstößen gegen dieses Dekret verhängt werden, sind, soweit anwendbar, die Bestimmungen von Kapitel I Abschnitt I und der Art. 26, 27, 28 und 29 der [Legge n. 689 – Modifiche al sistema penale (Gesetz Nr. 689 – Änderungen des Strafrechtssystems) vom 24. November 1981 in ihrer geänderten Fassung, im Folgenden: Gesetz Nr. 689/81] zu beachten. …“

Gesetz Nr. 689/81

14 Das Gesetz Nr. 689/81 regelt allgemein verwaltungsrechtliche Geldbußen. Sein Art. 14 („Mitteilung der Beschwerdepunkte und Zustellung“) bestimmt:

„Der Verstoß ist, soweit möglich, sowohl gegenüber dem Zuwiderhandelnden als auch gegenüber der Person, die gesamtschuldnerisch für die Zahlung des für den Verstoß geschuldeten Betrags haftet, unverzüglich zu beanstanden.

Erfolgt keine unverzügliche Beanstandung gegenüber allen oder gegenüber einem Teil der im vorstehenden Absatz genannten Personen, so sind die Umstände des Verstoßes den betroffenen Personen, die ihren Wohnsitz im Gebiet der Republik haben, innerhalb von 90 Tagen und den Personen, die ihren Wohnsitz im Ausland haben, innerhalb von 360 Tagen nach Feststellung [des Verstoßes] bekannt zu geben.

Werden der zuständigen Behörde die Unterlagen über den Verstoß durch eine Entscheidung der Justizbehörde übermittelt, so laufen die im vorstehenden Absatz genannten Fristen ab dem Datum des Eingangs [dieser Unterlagen].

…“

Ausgangsverfahren und Vorlagefrage

15 Trenitalia ist das bedeutendste Eisenbahnverkehrsunternehmen (Personenverkehr) in Italien. Es ist sowohl im Nah- und Regional- als auch im Fernverkehr tätig. Im Fernverkehr werden insbesondere Hochgeschwindigkeitszüge eingesetzt.

16 Von 2011 bis 2016 gingen bei der AGCM Meldungen und Beschwerden von Verbrauchern, der Autorità di Regolazione dei Trasporti (Behörde für die Regulierung von Transportdienstleistungen, Italien) und des Vereins Federconsumatori über die Modalitäten des Online-Verkaufs von Fahrscheinen ein. Am 21. Oktober 2016 nahm die AGCM die Ergebnisse der Simulationen von Käufen zu den Akten, die ihre Bediensteten in der Zeit vom 26. August bis zum 30. September 2016 durchgeführt hatten.

17 Die AGCM stellte Trenitalia am 15. November 2016 einen Bescheid über die Einleitung eines Verfahrens zur Feststellung eines Verstoßes gegen die Verbrauchschutzgesetze zu und durchsuchte die Geschäftsräume des Unternehmens. Dabei wurden Schriftstücke beschlagnahmt. Den Rechtsanwälten von Trenitalia wurde Einsicht in die Ermittlungsakten gewährt. Sie erhielten auch Gelegenheit, sich zu dem zur Last gelegten Verstoß zu äußern. Auch die Geschäftsräume des Lieferanten des von Trenitalia eingesetzten informationstechnischen Systems wurden durchsucht.

18 Mit Bescheid vom 19. Juli 2017 stellte die AGCM eine unlautere Geschäftspraktik von Trenitalia beim Online-Verkauf von Fahrscheinen fest. In den Reiseverbindungen, die Verbrauchern über das Online-Auskunfts- und Buchungssystem von Trenitalia angezeigt worden seien, seien hauptsächlich Hochgeschwindigkeitszüge ausgewiesen worden, obwohl zu denselben Zeiten wesentlich günstigere Regionalzüge, die nicht vorgeschlagen worden seien, hätten genutzt werden können. Die AGCM ordnete deshalb an, dass Trenitalia die zur Last gelegte Praxis einzustellen habe, gewährte Trenitalia eine Frist, um die hierfür erforderlichen Maßnahmen festzulegen, und verhängte gegen Trenitalia im Hinblick auf die Schwere und die Dauer des Verstoßes eine Geldbuße in Höhe von 5 Mio. Euro.

19 Trenitalia erhob gegen den Bescheid der AGCM vom 19. Juli 2017 beim Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium, Italien), dem vorlegenden Gericht, Klage. Sie macht insbesondere geltend, dass in dem Verfahren, in dem der Bescheid ergangen sei, die kontradiktorische Phase der Ermittlungen zu spät eingeleitet worden sei.

20 Insoweit weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass auf Verbraucherschutzverfahren der AGCM nach der jüngsten Rechtsprechung des Consiglio di Stato (Staatsrat, Italien) Art. 14 des Gesetzes Nr. 689/81 Anwendung finde, wonach die AGCM verpflichtet sei, innerhalb von 90 Tagen ab dem Zeitpunkt, zu dem sie Kenntnis von den wesentlichen Umständen des Verstoßes habe (im Folgenden: in Rede stehende Frist), durch die Mitteilung der Beschwerdepunkte die kontradiktorische Phase der Ermittlungen einzuleiten. Sonst verliere sie ihre Sanktionsbefugnisse.

21 Der Beginn der in Rede stehenden Frist unterliege einer gerichtlichen Überprüfung, bei der das Verwaltungsgericht im Rahmen einer *Ex-Post*-Betrachtung zu prüfen habe, ab welchem Zeitpunkt die AGCM über genügend Informationen verfügt habe, um verpflichtet zu sein, die Beschwerdepunkte mitzuteilen und damit die kontradiktorische Phase der Ermittlungen einzuleiten. Eine Überschreitung dieser Frist führe stets dazu, dass die Entscheidung, die die AGCM in dem Verfahren über den Verstoß erlasse, in vollem Umfang für nichtig erklärt werde. Außerdem dürfe die AGCM nach dem Grundsatz *ne bis in idem* wegen derselben Geschäftspraxis kein neues Verfahren über einen Verstoß mehr einleiten, und zwar auch dann, wenn das betreffende Unternehmen die Geschäftspraxis nie abgestellt habe.

22 Die in Rede stehende Frist beeinträchtige die AGCM in ihrer Autonomie. Sie verpflichte die AGCM nämlich, die bei ihr anhängigen Sachen in rein chronologischer Reihenfolge zu bearbeiten, ohne die Besonderheiten des Einzelfalls berücksichtigen zu können. Im Übrigen stehe bei einer allzu frühen Einleitung der kontradiktorischen Phase der Ermittlungen wegen der hohen Komplexität der Tätigkeit der AGCM, insbesondere bei Ermittlungen, die die Praktiken großer Wirtschaftsteilnehmer beträfen, in stärkerem Maße zu befürchten, dass es der AGCM nicht gelinge, genügend erforderliche Beweise für den zu Last gelegten Verstoß zusammenzutragen.

23 Insoweit sieht das vorlegende Gericht eine Parallele zu den Sanktionen, die in Wettbewerbssachen verhängt werden, bei denen die zuständige Behörde verpflichtet sei, das Verfahren innerhalb einer „angemessenen Frist“ abzuschließen. Dies gelte analog auch in Verbraucherschutzsachen, so dass die in Rede stehende Frist, die sich ohnehin nicht aus unionsrechtlichen Verbraucherschutzvorschriften ergebe, nicht anzuwenden sei.

24 Außerdem sei das Unternehmen, das unlauterer Geschäftspraktiken verdächtigt werde, nach dem nationalen Recht, wie es vom Consiglio di Stato (Staatsrat) ausgelegt werde, nicht verpflichtet, nachzuweisen, dass ihm durch die Einleitung der kontradiktorischen Phase der Ermittlungen nach Ablauf der in Rede stehenden Frist ein Schaden entstanden sei, so dass bereits die Überschreitung dieser Frist eine unwiderlegliche Vermutung der Verletzung seiner Verteidigungsrechte begründe.

25 Jedenfalls sei die Anwendung einer Frist, deren Beginn vom Einzelfall abhänge, nicht mit dem Grundsatz des Vertrauensschutzes vereinbar, auf dessen Beachtung die Unternehmen, deren Verhalten sanktioniert werde, Anspruch hätten.

26 Das vorlegende Gericht fragt sich deshalb, ob die Anwendung der in Rede stehenden Frist auf Ermittlungsverfahren betreffend Verstöße, die durch die in Anwendung der Richtlinie 2005/29 erlassenen nationalen Vorschriften geahndet werden, mit dem Unionsrecht vereinbar ist.

27 Das Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionales Verwaltungsgericht Latium) hat daher beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Frage zur Vorabentscheidung vorzulegen:

Ist Art. 11 der Richtlinie 2005/29 unter Berücksichtigung der Grundsätze des Verbraucherschutzes und der Effektivität des Verwaltungshandelns dahin auszulegen, dass er einer nationalen Regelung wie derjenigen entgegensteht, die sich aus der Anwendung von Art. 14 des Gesetzes Nr. 689/81 – wie von der Rechtsprechung ausgelegt – ergibt, wonach die AGCM verpflichtet ist, ein Untersuchungsverfahren zur Überprüfung des Vorliegens einer unlauteren

Geschäftspraxis innerhalb einer Frist von 90 Tagen einzuleiten, wobei die Frist ab dem Zeitpunkt läuft, zu dem die Behörde Kenntnis von den wesentlichen Merkmalen des Verstoßes erlangt, die möglicherweise nur bei der ersten Meldung des Verstoßes vorliegen?

Zur Vorlagefrage

28 Im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof ist es Aufgabe des Gerichtshofs, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei diesem anhängigen Rechtsstreits sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat er die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren und, soweit erforderlich, unionsrechtliche Vorschriften zu berücksichtigen, die das nationale Gericht in seiner Frage nicht angeführt hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 30. Januar 2024, Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia“ pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

29 Im vorliegenden Fall ist in der Vorlagefrage lediglich von Art. 11 der Richtlinie 2005/29 die Rede. Das vorlegende Gericht weist jedoch auch darauf hin, dass die Nichteinhaltung der Frist dazu führt, dass die abschließende Entscheidung, die die AGCM erlässt, in vollem Umfang für nichtig erklärt wird und die AGCM ihre Befugnis verliert, wegen desselben Sachverhalts ein neues Verfahren einzuleiten. Da Art. 13 der Richtlinie aber die Festlegung der bei Verstößen gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie anzuwendenden Sanktionen durch die Mitgliedstaaten betrifft, ist bei der Beantwortung der Vorlagefrage auch diese Vorschrift zu berücksichtigen.

30 Um dem vorlegenden Gericht eine in jeder Hinsicht sachdienliche Antwort zu geben, ist davon auszugehen, dass das vorlegende Recht mit seiner Frage im Wesentlichen wissen möchte, ob die Art. 11 und 13 der Richtlinie 2005/29 dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die bei einem Verfahren zur Feststellung einer unlauteren Geschäftspraxis, das von einer für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörde durchgeführt wird, Letztere zum einen verpflichtet, in einer Frist von 90 Tagen ab dem Zeitpunkt, zu dem sie Kenntnis von den wesentlichen, möglicherweise nur bei der ersten Meldung vorliegenden Umständen des Verstoßes hat, durch die Mitteilung der Beschwerdepunkte an das betroffene Unternehmen die kontradiktorische Phase der Ermittlungen einzuleiten, und zum anderen die Nichteinhaltung dieser Frist dadurch ahndet, dass die Entscheidung der Behörde, mit der das Verfahren über den Verstoß abgeschlossen wird, in vollem Umfang für nichtig erklärt wird und die Behörde die Befugnis verliert, wegen derselben Geschäftspraxis ein neues Verfahren über einen Verstoß einzuleiten.

31 Die Mitgliedstaaten stellen im Interesse der Verbraucher sicher, dass geeignete und wirksame Mittel zur Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken vorhanden sind, um die Einhaltung dieser Richtlinie durchzusetzen (Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 der Richtlinie 2005/29). Sie übertragen den Verwaltungsbehörden Befugnisse, die sie ermächtigen, in Fällen, in denen sie diese Maßnahmen unter Berücksichtigung aller betroffenen Interessen und insbesondere des öffentlichen Interesses für erforderlich halten, die Einstellung der unlauteren Geschäftspraktiken anzuordnen oder ein geeignetes gerichtliches Verfahren zur Anordnung der Einstellung der betreffenden unlauteren Geschäftspraxis einzuleiten (Art. 11 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie 2005/29).

32 Die Mitgliedstaaten legen die Sanktionen fest, die bei Verstößen gegen die nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie anzuwenden sind, und treffen alle geeigneten Maßnahmen, um ihre Durchsetzung sicherzustellen; diese Sanktionen müssen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein (Art. 13 der Richtlinie 2005/29).

33 Wie sich aus ihrem Art. 1 in Verbindung mit Art. 11 Abs. 1 Unterabs. 1 ergibt, besteht das Ziel der Richtlinie 2005/29 darin, ein hohes Verbraucherschutzniveau zu gewährleisten und zu diesem Zweck zu garantieren, dass unlautere Geschäftspraktiken im Interesse der Verbraucher wirksam bekämpft werden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 13. September 2018, Wind Tre und Vodafone Italia, C-54/17 und C-55/17, EU:C:2018:710, Rn. 54, und vom 2. Februar 2023, Towarzystwo Ubezpieczeń Ż [Irreführende Musterversicherungsverträge], C-208/21, EU:C:2023:64, Rn. 81).

34 Die Richtlinie 2005/29 sieht in ihrem Art. 5 Abs. 1 aber lediglich vor, dass unlautere Geschäftspraktiken „verboten [sind]“. Sie lässt den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Wahl der nationalen Maßnahmen, mit denen solche Praktiken gemäß den Art. 11 und 13 dieser Richtlinie bekämpft werden sollen, mithin einen Wertungsspielraum. Die Maßnahmen müssen jedoch geeignet und wirksam und die vorgesehenen Sanktionen wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sein (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 19. September 2018, Bankia, C-109/17, EU:C:2018:735, Rn. 31 die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 2. Februar 2023, Towarzystwo Ubezpieczeń Ż [Irreführende Musterversicherungsverträge], C-208/21, EU:C:2023:64, Rn. 79).

35 Sofern die Verfahrensfristen, mit denen sichergestellt wird, dass geeignete und wirksame Mittel zur Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken und zur Verhängung wirksamer, verhältnismäßiger und abschreckender Sanktionen vorhanden sind, nicht in spezifischen Vorschriften des Unionsrechts geregelt sind, ist es daher Sache der Mitgliedstaaten, insoweit nationale Verfahrensregeln zu erlassen und anzuwenden (vgl. entsprechend Urteile vom 21. Januar 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, Rn. 43 bis 45, vom 13. Juli 2023, Napfény-Toll, C-615/21, EU:C:2023:573, Rn. 34, und vom 21. Dezember 2023, BMW Bank u. a., C-38/21, C-47/21 und C-232/21, EU:C:2023:1014, Rn. 303).

36 Auch wenn sie für den Erlass und die Anwendung dieser Vorschriften zuständig sind, müssen die Mitgliedstaaten bei der Ausübung dieser Zuständigkeit aber das Unionsrecht beachten und dürfen dessen Verwirklichung wegen des Effektivitätsgrundsatzes nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Januar 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, Rn. 46, und vom 13. Juli 2023, Napfény-Toll, C-615/21, EU:C:2023:573, Rn. 35 und 47).

37 Die Festlegung angemessener Verfahrensfristen für die zur Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden ist mit dem Unionsrecht vereinbar. Solche Verfahrensfristen werden nach dem Grundsatz der Rechtssicherheit nämlich sowohl im Interesse der betroffenen Unternehmen als auch im Interesse der für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden festgelegt. Sie sind nicht geeignet, die Durchsetzung des Unionsrechts praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren (vgl. entsprechend Urteile vom 29. Oktober 2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, Rn. 28, und vom 21. Januar 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, Rn. 48).

38 Daher müssen die nationalen Rechtsvorschriften, mit denen im Bereich der Feststellung der Verstöße und der Verhängung von Sanktionen durch die zur Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden die Verfahrensfristen festgesetzt werden, unter Beachtung des Grundsatzes der Rechtssicherheit darauf abzielen, dass die Sachen in angemessener Frist bearbeitet werden, ohne dass dies dazu führt, dass die wirksame Umsetzung der Richtlinie 2005/29 in das nationale Recht beeinträchtigt wird (vgl. entsprechend Urteil vom 21. Januar 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, Rn. 49).

39 Bei der Beurteilung der Frage, ob eine nationale Fristenregelung ein solches Gleichgewicht herstellt, sind insbesondere die Dauer der betreffenden Frist und sämtliche Modalitäten ihrer Anwendung zu würdigen, etwa der Zeitpunkt, zu dem die Frist zu laufen beginnt, die Art und Weise, wie die Frist in Lauf gesetzt wird, und die Art und Weise, wie der Ablauf der Frist gehemmt oder unterbrochen wird (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 21. Januar 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, Rn. 50, und vom 10. Juni 2021, BNP Paribas Personal Finance, C-776/19 bis C-782/19, EU:C:2021:470, Rn. 30).

40 Es sind auch die Eigentümlichkeiten von Sachen zu berücksichtigen, in denen es um die Bekämpfung unlauterer Geschäftspraktiken geht, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2005/29 fallen, insbesondere der Umstand, dass in solchen Sachen mitunter eine komplexe Analyse der zugrunde liegenden Tatsachen und wirtschaftlichen Zusammenhänge erforderlich ist (vgl. entsprechend Urteil vom 21. Januar 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, Rn. 51).

41 Im Übrigen ist es bei der Festlegung eines angemessenen zeitlichen Rahmens von Verfahren, die von den zur Bekämpfung und Ahndung unlauterer Geschäftspraktiken für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden durchgeführt werden, aus Gründen der Rechtssicherheit geboten, dass die Mitgliedstaaten eine Fristenregelung schaffen, die so klar, bestimmt und vorhersehbar ist, dass alle Betroffenen den Umfang der ihnen damit auferlegten Verpflichtungen genau erkennen und sich darauf einstellen können (vgl. entsprechend Urteile vom 11. Dezember 2012, Kommission/Spanien, C-610/10, EU:C:2012:781, Rn. 49, vom 3. Juni 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, Rn. 48, und vom 7. März 2024, Die Länderbahn u. a., C-582/22, EU:C:2024:213, Rn. 66).

42 Insoweit ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Verfahren, die von der Kommission betreffend Zuwiderhandlungen gegen die Art. 101 und 102 AEUV durchgeführt werden, dass der Grundsatz der angemessenen Verfahrensdauer in solchen Verfahren grundsätzlich in jedem Verfahrensabschnitt zu beachten ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij u. a./Kommission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P bis C-252/99 P und C-254/99 P, EU:C:2002:582, Rn. 199 und 230, und vom 21. September 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Kommission, C-105/04 P, EU:C:2006:592, Rn. 37 bis 39).

43 Aus vergleichbaren Gründen können die Mitgliedstaaten bei der Festlegung der Verfahrensfristen im Bereich der Feststellung von Verstößen und der Verhängung von Sanktionen durch die für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden nicht nur allgemeine Regeln der Verjährung für das Verfahren über die Zuwiderhandlung als Ganzes vorsehen, sondern gegebenenfalls auch Fristen für den Ablauf bestimmter Abschnitte dieses

Verfahrens wie den Abschnitt vor der Mitteilung der Beschwerdepunkte an das betroffene Unternehmen, sofern die betreffenden Fristen den oben in den Rn. 38 bis 41 genannten Anforderungen entsprechen.

44 Insoweit ist erstens festzustellen, dass die Angemessenheit der Dauer des Verfahrensabschnitts vor der Mitteilung der Beschwerdepunkte an das betroffene Unternehmen anhand der Umstände des Einzelfalls zu beurteilen ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 13. Juni 2013, HGA u. a./Kommission, C-630/11 P bis C-633/11 P, EU:C:2013:387, Rn. 82). Insbesondere muss eine diesen Verfahrensabschnitt begrenzende Verfahrensfrist so lang sein, dass dieser im Hinblick auf seinen Inhalt ordnungsgemäß ablaufen kann (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 29. Oktober 2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, Rn. 29, und vom 9. September 2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [Ablehnung eines Folgeantrags – Rechtsbehelfsfrist], C-651/19, EU:C:2020:681, Rn. 57).

45 Bei Verfahren betreffend Zuwiderhandlungen gegen die Art. 101 und 102 AEUV, die von der Kommission durchgeführt werden, soll es der Abschnitt der Vorermittlungen, der sich bis zur Mitteilung der Beschwerdepunkte erstreckt, der Kommission nicht nur ermöglichen, alle relevanten Elemente zusammenzutragen, durch die das Vorliegen einer Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsvorschriften bestätigt oder nicht bestätigt wird, sondern auch, eine Position zur Ausrichtung und zum weiteren Gang des Verfahrens einzunehmen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 15. Oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij u. a./Kommission, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P bis C-252/99 P und C-254/99 P, EU:C:2002:582, Rn. 182, und vom 29. September 2011, Elf Aquitaine/Kommission, C-521/09 P, EU:C:2011:620, Rn. 113).

46 Die Komplexität eines Verfahrens in Wettbewerbssachen ist zwar geeignet, eine lange Dauer des Verfahrensabschnitts der Vorermittlungen zu rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 2. September 2021, Kommission/Tempus Energy und Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, Rn. 62, und vom 17. November 2022, Irish Wind Farmers' Association u. a./Kommission, C-578/21 P, EU:C:2022:898, Rn. 88). Die Kommission darf einen Zustand der Untätigkeit in diesem Verfahrensabschnitt aber nicht fortbestehen lassen (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 18. März 1997, Guérin automobiles/Kommission, C-282/95 P, EU:C:1997:159, Rn. 36, und vom 13. Juni 2013, HGA u. a./Kommission, C-630/11 P bis C-633/11 P, EU:C:2013:387, Rn. 81).

47 Die Wahrung der Verteidigungsrechte ist ein elementarer Grundsatz des Unionsrechts, der in unionsrechtlichen Verwaltungsverfahren streng zu beachten ist. In einem Verfahren betreffend eine Zuwiderhandlung gegen die Wettbewerbsregeln wird dies hauptsächlich durch die Mitteilung der Beschwerdepunkte gewährleistet (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 26. Oktober 2017, Global Steel Wire u. a./Kommission, C-457/16 P und C-459/16 P bis C-461/16 P, EU:C:2017:819, Rn. 139 und 140, vom 13. September 2018, UBS Europe u. a., C-358/16, EU:C:2018:715, Rn. 60, und vom 6. Oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, Rn. 56).

48 Die oben in den Rn. 45 bis 46 angestellten Erwägungen gelten deshalb auch für Verwaltungsverfahren, die auf nationaler Ebene durch eine für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständige nationale Behörde durchgeführt werden, um Verstöße gegen die unionsrechtlichen Verbraucherschutzvorschriften zu ahnden.

49 Um ihre Verpflichtung zur Durchführung der unionsrechtlichen Verbraucherschutzvorschriften wirksam erfüllen zu können, müssen die für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden aber in der Lage sein, den Beschwerden, mit denen sie befasst werden, unterschiedliche Priorität beizumessen, wobei sie über ein weites Ermessen verfügen (vgl. entsprechend Urteile vom 14. Dezember 2000, Masterfoods und HB, C-344/98, EU:C:2000:689, Rn. 46, und vom 19. September 2013, EFIM/Kommission, C-56/12 P, EU:C:2013:575, Rn. 72 und 83).

50 Zweitens wurde durch die Verordnung Nr. 2006/2004, die zum Zeitpunkt der Einleitung der kontradiktorischen Phase des Verfahrens in der Sache, die Gegenstand des Ausgangsverfahrens ist, anwendbar war, dann die Verordnung 2017/2394, ein Mechanismus der Zusammenarbeit und der Koordinierung geschaffen, in dessen Rahmen die für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden zur Bekämpfung bestimmter Arten von Verstößen gegen die in diesen beiden Verordnungen jeweils im Anhang aufgeführten Rechtsakte – unter anderem die Richtlinie 2005/29 – unter Umständen miteinander und mit der Kommission zusammenarbeiten und sich untereinander und mit der Kommission abstimmen.

51 Nach Art. 9 Abs. 1 und 2 der Verordnung Nr. 2006/2004 hatten die zuständigen Behörden ihre Marktüberwachungstätigkeit und ihre Tätigkeit der Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zu koordinieren und sich dabei um eine gleichzeitige Durchführung von Ermittlungs- und Durchsetzungsmaßnahmen zu bemühen. Nach dem siebten Erwägungsgrund der Verordnung Nr. 2006/2004 ist die Fähigkeit der zuständigen Behörden, im Informationsaustausch, bei der Erkennung und Untersuchung unter die Verordnung fallender Verstöße und im gemeinsamen Vorgehen zur Einstellung oder zum Verbot derartiger Verstöße auf gegenseitiger Basis frei zusammenzuarbeiten eine wesentliche Voraussetzung, um das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und den Schutz der Verbraucher zu gewährleisten.

52 Es ergibt sich sowohl aus dem Sinn und Zweck des Verfahrensabschnitts vor der Mitteilung der Beschwerdepunkte eines Verfahrens betreffend einen Verstoß gegen die Verbraucherschutzgesetze als auch aus dem weiten Ermessen, über das eine für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständige nationale Behörde bei der Setzung der Prioritäten für ihre Verfahren in Verbraucherschutzsachen verfügen muss, dass eine solche Behörde in diesem Verfahrensabschnitt nicht nur dazu in der Lage sein muss, sämtliche Vorermittlungen und die oft komplexen Beurteilungen tatsächlicher und rechtlicher Art durchzuführen, die erforderlich sind, um beurteilen zu können, ob die Einleitung der kontradiktorischen Phase der Ermittlungen gerechtfertigt ist, sondern auch dazu, nach der Priorität, die sie einem laufenden Verfahren in Ausübung ihrer operativen Unabhängigkeit geben will, den geeigneten Zeitpunkt der etwaigen Einleitung der kontradiktorischen Phase der Ermittlungen zu bestimmen.

53 Eine für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständige nationale Behörde muss in einem bestimmten Verfahren die Einleitung der kontradiktorischen Phase der Ermittlungen deshalb vorübergehend aufschieben können, obwohl sie die wesentlichen Umstände des zur Last gelegten Verstoßes bereits festgestellt hat. Dies steht in Einklang mit dem Ziel, die betreffende Behörde in die Lage zu versetzen, alle Verfahren über einen Verstoß, die bei ihr anhängig sind, angemessen zu bearbeiten. Darüber hinaus kann dies einen Beitrag zu einer effizienten Verwendung der verfügbaren Mittel und zur Förderung der zweckmäßigen Zusammenarbeit innerhalb des durch die Verordnung Nr. 2006/2004 und dann durch die Verordnung 2017/2394 eingerichteten Netzes der Zusammenarbeit zwischen den für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden leisten. Allerdings darf ein solcher

vorübergehender Aufschub der Einleitung der kontradiktorischen Phase der Ermittlungen nicht dazu führen, dass bei einem Verfahren über einen Verstoß die angemessene Dauer des Verfahrensabschnitts vor der Mitteilung der Beschwerdepunkte überschritten wird.

54 Drittens hat ein Mitgliedstaat bei der Ausübung seiner Verfahrensautonomie nicht nur die volle Wirksamkeit der unionsrechtlichen Verbraucherschutzvorschriften und der Verfolgung und Ahndung der Verstöße gegen diese Vorschriften, sondern auch die Wahrung der Grundrechte, insbesondere der Verteidigungsrechte der Unternehmen, gegen die Verfahren über einen Verstoß durchgeführt werden, zu gewährleisten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 7. Dezember 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, Rn. 63, und vom 5. Juni 2018, Kolev u. a., C-612/15, EU:C:2018:392, Rn. 98).

55 Hierzu hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass eine überlange Dauer des Verfahrensabschnitts vor der Mitteilung der Beschwerdepunkte Auswirkungen auf die künftigen Verteidigungsmöglichkeiten der betroffenen Unternehmen haben kann, insbesondere dadurch, dass deren Verteidigungsrechte in der kontradiktorischen Phase der Ermittlungen des Verfahrens über einen Verstoß, das gegen sie durchgeführt wird, beeinträchtigt werden. Denn je mehr Zeit zwischen Vorermittlungen und der Mitteilung der Beschwerdepunkte vergeht, desto wahrscheinlicher wird es, dass etwaige Entlastungsbeweise in Bezug auf den in der Mitteilung der Beschwerdepunkte gerügten Verstoß nicht mehr oder nur noch schwer erhoben werden können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. September 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Kommission, C-105/04 P, EU:C:2006:592, Rn. 49).

56 Angemessene Verfahrensfristen dienen somit insbesondere dazu, die wirksame Ausübung der Verteidigungsrechte der Unternehmen, gegen die ein Verfahren über einen Verstoß durchgeführt wird, zu gewährleisten. Damit die volle Wirksamkeit der unionsrechtlichen Verbraucherschutzvorschriften nicht beeinträchtigt wird, muss eine nationale Regelung, mit der für die Verhängung von Sanktionen durch die zur Bekämpfung und Ahndung unlauterer Geschäftspraktiken für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden Verfahrensfristen festgelegt werden, aber den Besonderheiten der unionsrechtlichen Verbraucherschutzvorschriften und den Zielen der Umsetzung dieser Vorschriften durch die betreffenden Personen Rechnung tragen (vgl. entsprechend Urteil vom 21. Januar 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, Rn. 52).

57 Im vorliegenden Fall hat die AGCM die kontradiktorische Phase der Ermittlungen in einer starren Frist von 90 Tagen ab Feststellung der wesentlichen Umstände des zur Last gelegten Verstoßes durch die Mitteilung der Beschwerdepunkte einzuleiten, wie sich aus der Vorlageentscheidung ergibt. Die Nichteinhaltung der in Rede stehenden Frist hat zum einen zur Folge, dass die Entscheidung, mit der die AGCM das Verfahrens über den Verstoß abschließt, in vollem Umfang für nichtig erklärt wird, und zwar sowohl, soweit sie sich auf die Einstellung der unlauteren Geschäftspraxis bezieht, als auch, soweit sie sich auf die gegen das betroffene Unternehmen verhängten Sanktionen bezieht. Zum anderen ist die AGCM nach dem Grundsatz *ne bis in idem* für immer daran gehindert, wegen derselben unlauteren Geschäftspraxis ein neues Verfahren über einen Verstoß einzuleiten. Wie sich aus den Akten ergibt, die dem Gerichtshof vorliegen, dienen die betreffenden Vorschriften dazu, in dem Verfahren über einen Verstoß, das gegen ein Unternehmen durchgeführt wird, dessen Verteidigungsrechte zu wahren, indem es rechtzeitig über die Beschwerdepunkte unterrichtet wird, die ihm zur Last gelegt werden.

58 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 107 bis 109 und 114 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, besteht bei Anwendung der in Rede stehenden Frist die Gefahr, dass die AGCM sämtliche Verfahren über einen Verstoß, die bei ihr anhängig sind, undifferenziert behandeln muss, indem sie nicht die Umstände des Einzelfalls berücksichtigt, sondern rein chronologisch vorgeht, so dass sie daran gehindert ist, für ihre Verfahren in Verbraucherschutzsachen Prioritäten festzulegen und die Sachen dementsprechend zu bearbeiten. Die AGCM könnte so gezwungen sein, Ermittlungsverfahren auf unsicherer Tatsachen- und Rechtsgrundlage einzuleiten oder vornehmlich bestimmte Arten von Akten zu bearbeiten, die nach den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln über das Stadium der Vorermittlungen hinaus bearbeitet werden können, gegebenenfalls zulasten besonders komplexer Sachen, die die Interessen der Verbraucher besonders stark berühren. Eine solche Beeinträchtigung der operativen Unabhängigkeit der AGCM ist insbesondere in Fällen wahrscheinlich, in denen der Beginn der Frist – dessen Modalitäten im Übrigen sowohl für die AGCM als auch für das betroffene Unternehmen wenig klar, bestimmt und vorhersehbar zu sein scheinen – mit der ersten Meldung des zur Last gelegten Verstoßes bei der AGCM zusammenfällt, so dass die AGCM verpflichtet ist, den Fall sofort zu bearbeiten.

59 Außerdem kann die AGCM wegen der Folgen der Überschreitung der in Rede stehenden Frist an der uneingeschränkten Zusammenarbeit in dem durch die Verordnung Nr. 2006/2004 und dann die Verordnung 2017/2394 geschaffenen Netz gehindert sein. Wie die AGCM und die Kommission in ihren schriftlichen Erklärungen zu Recht geltend machen, kann es nämlich durchaus vorkommen, dass die AGCM auf eine Meldung einer Behörde eines anderen Mitgliedstaats oder der Kommission hin bei grenzüberschreitenden Sachverhalten tätig werden muss. Die in Rede stehende Frist könnte für die AGCM aber zu kurz sein, um mit den Behörden der übrigen Mitgliedstaaten und der Kommission zusammenzuarbeiten, insbesondere dann, wenn die betreffende Geschäftspraxis in Italien bereits gemeldet worden und die in Rede stehende Frist damit in Lauf gesetzt worden war.

60 Abgesehen davon ist zum einen festzustellen, dass die Verteidigungsrechte der Unternehmen, gegen die ein Verfahren über einen Verstoß durchgeführt wird, jedenfalls nicht allein wegen der Überschreitung der in Rede stehenden Frist verletzt werden können.

61 Denn, wie der Generalanwalt in Nr. 131 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, ist es zwar wichtig, zu verhindern, dass in einem Verfahren über einen Verstoß wegen unlauterer Geschäftspraktiken die Verteidigungsrechte eines Unternehmens in der Phase der Vorermittlungen unwiederbringlich verletzt werden. Das betroffene Unternehmen bleibt aber jedenfalls in der Lage, seine Verteidigungsrechte wirksam auszuüben, sofern gewährleistet ist, dass die nationale Wettbewerbsbehörde keine Entscheidung gegen es erlassen kann, ohne eine kontradiktorische Phase der Ermittlungen durchgeführt zu haben, in der das Unternehmen seine Verteidigungsrechte hat uneingeschränkt geltend machen können.

62 Zum anderen hat der Gerichtshof im Zusammenhang mit der von den nationalen Wettbewerbsbehörden ausgeübten Tätigkeit der Ahndung von Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht der Union bereits entschieden, dass eine nationale Verjährungsregelung, die aus ihr selbst innewohnenden Gründen systemisch der Verhängung effektiver und abschreckender Sanktionen wegen Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht der Union entgegensteht, geeignet ist, die Anwendung der entsprechenden Rechtsvorschriften praktisch unmöglich zu machen oder übermäßig zu erschweren. Er hat deshalb angenommen, dass eine nationale Regelung, mit der eine Verjährungsfrist eingeführt wird, deren Anwendung wegen der hohen Komplexität von Wettbewerbssachen eine systemische Gefahr der Nichtahndung von

Zuwiderhandlungen gegen das Wettbewerbsrecht der Union schaffen könnte, nicht mit dem Effektivitätsgrundsatz vereinbar ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Januar 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, Rn. 53 und 56).

63 Da mit der Richtlinie 2005/29 das Ziel verfolgt wird, ein hohes Verbraucherschutzniveau zu erreichen und im Interesse der Verbraucher sicherzustellen, dass unlautere Geschäftspraktiken wirksam bekämpft werden (siehe oben, Rn. 33), gelten die in der vorstehenden Randnummer angestellten Erwägungen auch für die Tätigkeit der für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden.

64 Wie der Generalanwalt in den Nrn. 137 bis 139 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, könnten die Folgen, die die Nichteinhaltung der in Rede stehenden Frist nach der nationalen Regelung, um die es im Ausgangsverfahren geht, hat, aber eine systemische Gefahr der Nichtahndung von Zuwiderhandlungen gegen das Verbot unlauterer Geschäftspraktiken gemäß Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2005/29 schaffen. Denn die betreffende nationale Regelung könnte so dazu führen, dass bei einer erheblichen Zahl bewiesener Verstöße gegen diese Bestimmung keine wirksamen und abschreckenden Sanktionen verhängt werden. Und, da die AGCM kein neues Verfahren über einen Verstoß einleiten kann, um solche Sanktionen zu verhängen, könnten sich die Unternehmen veranlasst sehen, unlautere Geschäftspraktiken fortzuführen, wodurch die wirksame Durchführung der unionsrechtlichen Verbraucherschutzvorschriften durch die für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörden stark beeinträchtigt würde.

65 Nach den oben in den Rn. 58, 59 und 64 angestellten Erwägungen kann die Anwendung der in Rede stehenden Frist auf die Tätigkeit der AGCM die operative Unabhängigkeit dieser Behörde beeinträchtigen und eine systemische Gefahr der Nichtahndung von Zuwiderhandlungen gegen das Verbot unlauterer Geschäftspraktiken gemäß Art. 5 Abs. 1 der Richtlinie 2005/29 schaffen.

66 Auch wäre eine Auslegung des nationalen Rechts dahin, dass die Nichteinhaltung der in Rede stehenden Frist durch die AGCM lediglich zur Folge hätte, dass die AGCM nicht mehr befugt wäre, Sanktionen zu verhängen, so dass die AGCM nach wie vor gegenüber einem Unternehmen die Einstellung einer unlauteren Geschäftspraktik anordnen könnte, nicht geeignet, eine solche Gefahr der Nichtahndung auszuschließen und eine wirksame Anwendung der Richtlinie 2005/29 zu gewährleisten. Solche Beschränkungen der Tätigkeit einer für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörde ließen sich nämlich nicht mit der Verpflichtung der Mitgliedstaaten gemäß Art. 13 der Richtlinie vereinbaren, eine Regelung über wirksame und abschreckende Sanktionen zu erlassen und deren Durchführung zu gewährleisten.

67 Soweit die Anwendung der in Rede stehenden Frist im Ausgangsverfahren die Folge einer bestimmten Auslegung des nationalen Rechts durch ein höheres Gericht ist, wie das vorlegende Gericht ausführt, ist noch darauf hinzuweisen, dass der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts zur Gewährleistung der Wirksamkeit sämtlicher Bestimmungen des Unionsrechts den nationalen Gerichten auferlegt, ihr nationales Recht so weit wie möglich unionsrechtskonform auszulegen (Urteile vom 6. Oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, Rn. 70 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 12. Oktober 2023, Z. [Recht auf den Erhalt einer Zweitausfertigung des Kreditvertrags], C-326/22, EU:C:2023:775, Rn. 34 und die dort angeführte Rechtsprechung).

68 Die nationalen Gerichte müssen das nationale Recht bei seiner Anwendung daher unter Berücksichtigung des gesamten innerstaatlichen Rechts und unter Anwendung der dort anerkannten Auslegungsmethoden so weit wie möglich anhand des Wortlauts und des Zwecks der einschlägigen Bestimmungen des Unionsrechts auslegen, um deren volle Wirksamkeit zu gewährleisten und zu einem Ergebnis zu gelangen, das im Einklang mit dem mit ihnen verfolgten Zweck steht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. Oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, Rn. 71 und die dort angeführte Rechtsprechung, und vom 22. September 2022, Vicente [Verfahren zur Vollstreckung von Anwaltshonoraren], C-335/21, EU:C:2022:720, Rn. 72 und die dort angeführte Rechtsprechung).

69 Damit die volle Wirksamkeit des Unionsrecht gewährleistet ist, hat das vorlegende Gericht sein nationales Recht – insbesondere Art. 27 Abs. 13 des Gesetzesvertretenden Dekrets Nr. 206 – Verbraucherschutzgesetzbuch in der auf den Ausgangsrechtsstreit anwendbaren Fassung und Art. 14 des Gesetzes Nr. 689/81 – daher soweit wie möglich unionsrechtskonform auszulegen. Es ist wegen des Erfordernisses einer unionsrechtskonformen Auslegung verpflichtet, eine gefestigte Rechtsprechung, die auf einer Auslegung des nationalen Rechts beruht, die mit den Zielen einer Bestimmung des Unionsrechts nicht vereinbar ist, gegebenenfalls abzuändern und hierzu jede von einem höheren oder gar obersten Gericht vorgenommene Auslegung, die für es nach seinem nationalen Recht verbindlich wäre, aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet zu lassen, wenn diese Auslegung nicht mit dem Unionsrecht vereinbar ist (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 24. Juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, Rn. 78 die dort angeführte Rechtsprechung, vom 21. Januar 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, Rn. 58, und vom 13. Juni 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya und Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 und C-332/22, EU:C:2024:496, Rn. 108 und 110).

70 Nach alledem ist auf die Vorlagefrage zu antworten, dass die Art. 11 und 13 der Richtlinie 2005/29 im Licht des Effektivitätsgrundsatzes dahin auszulegen sind, dass sie einer nationalen Regelung entgegenstehen, die bei einem Verfahren zur Feststellung einer unlauteren Geschäftspraxis, das von einer für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörde durchgeführt wird, Letztere zum einen verpflichtet, in einer Frist von 90 Tagen ab dem Zeitpunkt, zu dem sie Kenntnis von den wesentlichen, möglicherweise nur bei der ersten Meldung vorliegenden Umständen des Verstoßes hat, durch die Mitteilung der Beschwerdepunkte an das betroffene Unternehmen die kontradiktorische Phase der Ermittlungen einzuleiten, und zum anderen die Nichteinhaltung dieser Frist dadurch ahndet, dass die Entscheidung der Behörde, mit der das Verfahren über den Verstoß abgeschlossen wird, in vollem Umfang für nichtig erklärt wird und die Behörde die Befugnis verliert, wegen derselben Geschäftspraxis ein neues Verfahren über einen Verstoß einzuleiten.

Kosten

71 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Zweite Kammer) für Recht erkannt:

Die Art. 11 und 13 der Richtlinie 2005/29/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2005 über unlautere Geschäftspraktiken von Unternehmen gegenüber

Verbrauchern im Binnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates sowie der Verordnung (EG) Nr. 2006/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates (Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken)

sind im Licht des Effektivitätsgrundsatzes wie folgt auszulegen:

Sie stehen einer nationalen Regelung entgegen, die bei einem Verfahren zur Feststellung einer unlauteren Geschäftspraxis, das von einer für die Durchsetzung der Verbraucherschutzgesetze zuständigen nationalen Behörde durchgeführt wird, Letztere zum einen verpflichtet, in einer Frist von 90 Tagen ab dem Zeitpunkt, zu dem sie Kenntnis von den wesentlichen, möglicherweise nur bei der ersten Meldung vorliegenden Umständen des Verstoßes hat, durch die Mitteilung der Beschwerdepunkte an das betroffene Unternehmen die kontradiktorische Phase der Ermittlungen einzuleiten, und zum anderen die Nichteinhaltung dieser Frist dadurch ahndet, dass die Entscheidung der Behörde, mit der das Verfahren über den Verstoß abgeschlossen wird, in vollem Umfang für nichtig erklärt wird und die Behörde die Befugnis verliert, wegen derselben Geschäftspraxis ein neues Verfahren über einen Verstoß einzuleiten.

Unterschriften