A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2025. január 30.*

„Előzetes döntéshozatal – Fogyasztóvédelem – Vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatai a belső piacon – 2005/29/EK irányelv – Az ilyen gyakorlatok leküzdésére szolgáló eszközök – 11. és 13. cikk – A fogyasztóvédelmi jog szabályainak megsértése miatt indított eljárások – Észszerű határidő betartása – A nemzeti hatóság azon kötelezettségét előíró nemzeti szabályozás, hogy a jogsértés lényeges elemeiről való tudomásszerzéstől számított 90 napos jogvesztő határidőn belül közölje kifogásait – E határidő be nem tartása esetén a nemzeti hatóság határozatának teljes és automatikus megsemmisítése – A *ne bis in idem* elve – Az ugyanazon tényállás miatt új jogsértési eljárás indítására vonatkozó jogkör elvesztése – A tényleges érvényesülés elve – A vállalkozások védelemhez való joga”

A C-510/23. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) a Bírósághoz 2023. augusztus 8-án érkezett, 2023. augusztus 2-i határozatával terjesztett elő

a **Trenitalia SpA**

és

az **Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato**

között,

a **Federconsumatori**

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: K. Lenaerts, a Bíróság elnöke, a második tanács elnökeként eljárva, F. Biltgen, az első tanács elnöke, I. Jarukaitis, a negyedik tanács elnöke, M. L. Arastey Sahún, az ötödik tanács elnöke (előadó), és J. Passer bíró,

főtanácsnok: P. Pikamäe,

hivatalvezető: A. Calot Escobar,

* Az eljárás nyelve: olasz.

tekintettel az írásbeli szakaszra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

– a Trenitalia SpA képviseletében P. Fattori, A. Lirosi és S. Spagnuolo avvocati,

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

– az olasz kormány képviseletében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítői: L. Fiandaca és P. Gentili avvocati dello Stato,

– az Európai Bizottság képviseletében P. Kienapfel, P. Ondrůšek és D. Recchia, meghatalmazotti minőségben,

a főtanácsnok indítványának a 2024. szeptember 5-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv”) (HL 2005. L 149., 22. o.) 11. cikkének értelmezésére vonatkozik.

2 E kérelmet a Trenitalia SpA és az Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (verseny- és piacfelügyeleti hatóság, Olaszország; a továbbiakban: AGCM) közötti, az e hatóság által a Trenitaliával szemben tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat miatt kiszabott szankciókkal kapcsolatos jogvita keretében terjesztették elő.

Jogi háttér

Az uniós jog

A 2005/29 irányelv

3 A 2005/29 irányelv „Célkitűzés” című 1. cikke kimondja:

„Ennek az irányelvnek az a célja, hogy hozzájáruljon a belső piac megfelelő működéséhez, valamint hogy a fogyasztók gazdasági érdekeit sértő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási tagállami rendelkezések közelítése révén magas szintű fogyasztóvédelmet valósítson meg.”

4 Ezen irányelvnek „A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tilalma” című 5. cikke az (1) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Tilos tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat alkalmazni.”

5 Az említett irányelv „Végrehajtás” című 11. cikke kimondja:

„(1) A tagállamok a fogyasztók érdekében biztosítják a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok leküzdésére, valamint az ezen irányelv rendelkezései betartásának kikényszerítésére alkalmas megfelelő és hatékony eszközöket.

Ezek az eszközök magukban foglalják azokat a jogi rendelkezéseket, amelyek lehetővé teszik azoknak a személyeknek vagy szervezeteknek – a versenytársakat is beleértve –, amelyeknek a nemzeti jog alapján jogos érdekük fűződik a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok leküzdéséhez, hogy:

a) bírósághoz forduljanak az ilyen tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok miatt;

és/vagy

b) az ilyen tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat ügyében olyan közigazgatási hatóság előtt eljárást indítsanak, amely hatáskörrel rendelkezik a panaszok elbírálására, vagy megfelelő bírósági eljárás kezdeményezésére.

[….]

(2) Az (1) bekezdésben említett jogi rendelkezések szerint a tagállamok a bíróságokra vagy a közigazgatási hatóságokra ruházhatják azokat a hatásköröket, amelyek felhatalmazzák azokat arra, hogy olyan esetekben, amikor ezeket az intézkedéseket szükségesnek ítélik, figyelembe véve az összes felmerülő érdeket és különösen a közérdeket:

a) elrendeljék a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok megszüntetését, vagy megindítsák az ilyen gyakorlatok megszüntetésének elrendeléséhez szükséges megfelelő bírósági eljárást,

vagy

b) amennyiben a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat még nem valósult meg, de alkalmazása hamarosan bekövetkezhet, elrendeljék a tervezett gyakorlat megtiltását vagy megindítsák a gyakorlat megtiltásának elrendeléséhez szükséges megfelelő bírósági eljárást,

akár a tényleges veszteségre vagy kárra, illetve a kereskedő részéről felmerülő szándékra vagy gondatlanságra utaló bizonyíték hiányában is.

[…]”

6 Ugyanezen irányelv „Szankciók” című 13. cikke előírja:

„A tagállamok megállapítják az ezen irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, és meghoznak minden szükséges intézkedést ezek végrehajtására. Az előírt szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.”

A 2006/2004 rendelet

7 A 2005/29 irányelvvel módosított, a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló, 2004. október 27-i 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet („a fogyasztóvédelmi együttműködésről szóló rendelet”) (HL 2004. L 364., 1. o.; a továbbiakban: 2006/2004 rendelet) (7) preambulumbekezdésének szövege a következő volt:

„A megfelelő hatóságok arra irányuló képessége, hogy viszonosság alapján szabadon együttműködjenek az információcsere, a Közösségen belüli jogsértések észlelése és kivizsgálása, valamint az e jogsértések megszüntetésére és megtiltására irányuló intézkedések terén, elengedhetetlen a belső piac zavartalan működésének és a fogyasztók védelmének biztosításához.”

8 A 2006/2004 rendelet „Célkitűzés” című 1. cikke előírta:

„Ez a rendelet megállapítja a tagállamokban a fogyasztói érdekek védelmére vonatkozó jogszabályok végrehajtására hatáskörrel rendelkező hatóságok kijelölésének, valamint az ezen hatóságok egymás közötti és a[z Európai] Bizottsággal való együttműködésének feltételeit az ezen jogszabályok betartásának és a belső piac zavartalan működésének biztosítása, valamint a fogyasztók gazdasági érdekei védelmének megerősítése érdekében.”

9 E rendelet „Fogalommeghatározások” című 3. cikke a következőképpen rendelkezett:

„E rendelet alkalmazásában:

a) »a fogyasztók érdekeinek védelmét szolgáló jogszabályok«: a mellékletben felsorolt, a tagállamok belső jogrendjébe megfelelően átültetett irányelvek és rendeletek;

[…]”

10 Az említett rendeletnek „A piacfelügyeleti és a végrehajtási cselekmények összehangolása” című 9. cikke kimondta:

„(1) A hatáskörrel rendelkező hatóságok összehangolják a piacfelügyeleti és végrehajtási cselekményeiket. A hatáskörrel rendelkező hatóságok kicserélik az ennek megvalósításához szükséges információkat.

(2) Amennyiben a hatáskörrel rendelkező hatóságok tudomására jut, hogy egy Közösségen belüli jogsértés több, mint két tagállamban okoz fogyasztói érdeksérelmet, az érintett hatáskörrel rendelkező hatóságoknak az összekötő hivatalon keresztül össze kell hangolniuk a végrehajtási cselekményeiket és a kölcsönös jogsegély iránti megkereséseiket. Az érintett hatáskörrel rendelkező hatóságoknak különösen törekedniük kell a vizsgálatok és a végrehajtási intézkedések egyidejű végrehajtására.

[…]”

11 Ugyanezen rendelet mellékletének 16. pontja a 2005/29 irányelvre utalt.

12 A 2006/2004 rendeletet 2020. január 17-i hatállyal hatályon kívül helyezte a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2017. december 12-i (EU) 2017/2394 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2017. L 345., 1. o.).

Az olasz jog

A fogyasztóvédelmi törvénykönyv

13 A 2005. szeptember 6-i decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo (a fogyasztóvédelmi törvénykönyvről szóló, 206. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet, a GURI 2005. október 8-i 235. számának rendes melléklete) alapügyben alkalmazandó változata „Közigazgatási és bírósági jogvédelem” című 27. cikke a következőképpen rendelkezik:

„1. Az [AGCM] az e cikk által szabályozott hatásköröket [a 2006/2004 rendelet] alkalmazására hatáskörrel rendelkező hatóságként is gyakorolja, a jogszabályi rendelkezések korlátain belül.

[…]

2. Az [AGCM] – hivatalból vagy bármely érintett személy, illetve szervezet kérelmére – megtiltja a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok folytatását, és megszünteti azok hatásait. Az [AGCM] e célból – a határokon át nem nyúló jogsértésekkel kapcsolatban is – a fent említett [2006/2004 rendeletben] meghatározott vizsgálati és végrehajtási jogköröket gyakorolja. […]

[…]

13. Az e rendelet megsértéséből eredő közigazgatási bírságok vonatkozásában [az 1981. november 24-i legge n. 689 – Modifiche al sistema penale (a büntetőjogi rendszer módosításáról szóló 689. sz. törvény) alapügyben alkalmazandó változata (a továbbiakban: 689/81. sz. törvény)] I. fejezete I. szakaszának, valamint 26., 27., 28. és 29. cikkének rendelkezéseit tiszteletben kell tartani, amennyiben azok alkalmazandók. […]”

A 689/81. sz. törvény

14 A 689/81. sz. törvény szabályozza a közigazgatási bírságok általános rendszerét, és a „Kifogásközlés és értesítés” című 14. cikkében előírja:

„Amennyiben lehetséges, a jogsértést azonnal kifogásolni kell mind a jogsértőnél, mind pedig annál a személynél, aki egyetemlegesen felelős az e jogsértés folytán fizetendő összeg megfizetéséért.

Ha az azonnali kifogásolás az előző bekezdésben megjelölt összes személy vonatkozásában nem történik meg, a jogsértés részleteiről a Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező érintetteket a [jogsértés] megállapításától számított 90 napos határidőn belül, a külföldön lakóhellyel rendelkező érintetteket pedig 360 napos határidőn belül kell értesíteni.

Amennyiben a jogsértéssel kapcsolatos dokumentumokat az igazságügyi hatóság határozata alapján továbbítják az illetékes hatóságnak, az előző bekezdésben említett határidők [e dokumentumok] kézhezvételének időpontjában kezdődnek.

[…]”

Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés

15 A Trenitalia a fő vasúti személyszállítási társaság Olaszországban. A vállalat tartományi, valamint közép- és nagytávolságú vasúti szállítási szolgáltatásokat is nyújt, ez utóbbi kategóriába tartoznak többek között a nagysebességű vonatok.

16 2011 és 2016 között a fogyasztók, az Autorità di regolazione dei trasporti (közlekedési szabályozó hatóság, Olaszország), valamint a Federconsumatori szövetség bejelentéseket és panaszokat nyújtott be az AGCM-hez a vonatjegyek online értékesítésének módjával kapcsolatban. 2016. október 21-én az AGCM az ügy irataihoz csatolta a tisztviselői által 2016. augusztus 26. és szeptember 30. között elvégzett vásárlási szimulációk eredményeit.

17 2016. november 15-én az AGCM értesítette a Trenitaliát a fogyasztóvédelmi jogsértés megállapítására irányuló eljárás megindításáról szóló határozatáról, és helyszíni vizsgálatot folytatott e társaság székhelyén, ahol dokumentumokat foglalt le. A Trenitalia jogi képviselői lehetőséget kaptak arra, hogy betekintsenek a vizsgálati iratokba, és érveket terjesszenek elő a védekezéshez. Egyébiránt a Trenitalia által használt informatikai rendszert szolgáltató társaságot is helyszíni vizsgálat alá vonták.

18 2017. július 19-i határozatában az AGCM megállapította, hogy a Trenitalia a vonatjegyek online értékesítése keretében tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot folytatott. Az AGCM szerint ugyanis a Trenitalia telematikai információs, keresési és jegyvásárlási rendszerén keresztül a fogyasztónak kínált utazási lehetőségek elsősorban nagysebességű vonatok igénybevételével jártak, miközben ugyanezen időpontokban lehetséges lett volna a sokkal olcsóbb, de fel nem kínált tartományi vonatok igénybevétele is. Következésképpen e hatóság kötelezte a Trenitaliát a kifogásolt gyakorlat megszüntetésére, határidőt adott neki az ehhez szükséges intézkedések meghatározására, és a jogsértés súlyára és időtartamára tekintettel öt millió euró bírságot szabott ki vele szemben.

19 A Trenitalia az AGCM 2017. július 19-i határozatát a kérdést előterjesztő bíróság, a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország) előtt többek között arra hivatkozva vitatta, hogy az e határozat alapjául szolgáló eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszát megkésve indították meg.

20 E tekintetben a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, hogy a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) közelmúltbeli ítélkezési gyakorlata szerint az AGCM által a fogyasztóvédelem területén folytatott eljárások során tiszteletben kell tartani a 689/81. sz. törvény 14. cikkét, amelynek értelmében e hatóság a szankcionálási jogköre elvesztésének terhe mellett a kifogásközléssel köteles megindítani az eljárás kontradiktórius vizsgálatának szakaszát attól az időponttól számított 90 napos határidőn belül, amikor tudomást szerez az állítólagos jogsértés lényeges elemeiről (a továbbiakban: szóban forgó határidő).

21 Ezen ítélkezési gyakorlat szerint a szóban forgó határidő kezdő időpontja bírósági felülvizsgálat tárgyát képezi, amelynek keretében a közigazgatási bíróságnak visszamenőleges értékelést kell végeznie, és meg kell vizsgálnia, hogy az AGCM adott időpontban rendelkezésére álló információk mely időponttól kezdődően voltak elegendőek ahhoz, hogy e hatóságnak meg kelljen küldenie a kifogásközlést, és így meg kelljen indítania az eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszát. E határidő bármilyen túllépése az AGCM által a jogsértési eljárás végén hozott

határozat teljes egészében történő megsemmisítését vonja maga után. Egyébként e hatóság a *ne bis in idem* elve alapján ugyanazon gyakorlat tekintetében már nem indíthat új jogsértési eljárást, még akkor sem, ha az érintett vállalkozás soha nem szüntette meg az adott gyakorlatot.

22 A kérdést előterjesztő bíróság szerint a szóban forgó határidő alkalmazása sérti az AGCM autonómiáját, mivel arra kötelezi, hogy az előtte folyamatban lévő ügyeket tisztán időrendi sorrendben vizsgálja meg, anélkül hogy figyelembe vehetné az egyes ügyek sajátosságait. Ráadásul az AGCM tevékenységének nagy fokú összetettségére tekintettel – különösen a jelentős gazdasági szereplők gyakorlataira vonatkozó vizsgálatok esetén – az eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszának túl korai megnyitása növeli annak kockázatát, hogy e hatóság nem tudja összegyűjteni a kifogásolt jogsértés bizonyításához szükséges és elégséges bizonyítékokat.

23 Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság párhuzamot kíván vonni a versenyügyekben elfogadott szankciókkal, ahol az illetékes hatóságnak a jogsértési eljárást „észszerű határidőn” belül kell lezárnia. Ez utóbbi határidő analógia útján alkalmazandó lehet a fogyasztóvédelem területén is, így figyelmen kívül kellene hagyni a szóban forgó határidőt, amely egyáltalán nem következik az uniós fogyasztóvédelmi jogból.

24 Ezenkívül, mivel a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal gyanúsított vállalkozás a Consiglio di Stato (államtanács) által értelmezett nemzeti jog értelmében nem köteles bizonyítani, hogy az eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszának a szóban forgó határidőn túli megindítása miatt sérelmet szenvedett, – pusztán e határidő túllépése miatt – fennáll e vállalkozás védelemhez való joga megsértésének megdönthetetlen vélelme.

25 Mindenesetre egy olyan határidő alkalmazása, amelynek kezdő időpontja az adott ügytől függ, nem egyeztethető össze a bizalomvédelem elvével, amelynek tiszteletben tartására a szankcionált vállalkozásoknak tudniuk kell hivatkozni.

26 E megfontolásokra tekintettel a kérdést előterjesztő bíróságnak kétségei vannak azzal kapcsolatban, hogy a szóban forgó határidőnek a 2005/29 irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések által szankcionált jogsértésekre vonatkozó vizsgálati eljárásokra való alkalmazása összeegyeztethető-e az uniós joggal.

27 E körülmények között a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé előzetes döntéshozatalra:

„Úgy kell-e értelmezni a [2005/29] irányelv 11. cikkét – összefüggésben értelmezve azt a fogyasztóvédelemnek és a közigazgatási eljárás hatékonyságának elvével –, hogy azzal ellentétes a [689/81. sz. törvény] 14. cikkének – ahogyan azt a bíróságok ténylegesen értelmezik – alkalmazásából következő szabályozáshoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében az AGCM valamely tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megállapítása céljából a vizsgálati eljárást 90 napos jogvesztő határidőn belül köteles megindítani, amely akkor kezdődik, amikor a hatóság tudomást szerez a jogsértés lényeges elemeiről, amelyeket pusztán már a jogsértés első bejelentése is tartalmazhat?”

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésről

28 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy a nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárás keretében a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróságnak az előtte folyamatban lévő ügy eldöntéséhez hasznos választ adjon. Ebből a szempontból adott esetben a Bíróságnak át kell fogalmaznia az elé terjesztett kérdéseket, és szükség esetén figyelembe kell vennie olyan uniós jogi normákat, amelyekre a nemzeti bíróság a kérdésének megfogalmazásakor nem hivatkozott (lásd ebben az értelemben: 2024. január 30-i Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia” pri MVR – Sofia ítélet, C-118/22, EU:C:2024:97, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

29 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság, noha kérdését a 2005/29 irányelv 11. cikkére korlátozta, azt is jelzi, hogy a szóban forgó határidő be nem tartása az AGCM által hozott végleges határozat teljes megsemmisítését, valamint e hatóság arra vonatkozó jogkörének elvesztését vonja maga után, hogy ugyanazon tényállásra vonatkozóan új eljárást indítson. Márpedig, mivel ezen irányelv 13. cikke az említett irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciórendszerek tagállamok általi meghatározására vonatkozik, az előterjesztett kérdés megválaszolásakor e 13. cikket is figyelembe kell venni.

30 Annak érdekében, hogy számára teljes mértékben hasznos választ lehessen adni, úgy kell tehát tekinteni, hogy kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a 2005/29 irányelv 11. és 13. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóság által lefolytatott, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megállapítására irányuló eljárás során egyrészt arra kötelezi e hatóságot, hogy az állítólagos jogsértés lényeges elemeiről való tudomásszerzésétől számított 90 napos határidőn belül indítsa meg ezen eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszát a kifogások érintett vállalkozással való közlése útján, amely elemeket már pusztán a jogsértés első bejelentése is tartalmazhatja, másrészt pedig e határidő be nem tartását az említett hatóság által a jogsértési eljárás végén hozott végleges határozat teljes egészében történő megsemmisítésével, valamint azzal szankcionálja, hogy e hatóság elveszíti azon jogkörét, hogy ugyanezen gyakorlattal kapcsolatban új jogsértési eljárást indítson.

31 A 2005/29 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének első albekezdése értelmében a tagállamok a fogyasztók érdekében biztosítják a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok leküzdésére, valamint az ezen irányelv rendelkezései betartásának kikényszerítésére alkalmas megfelelő és hatékony eszközöket. E 11. cikk (2) bekezdésének a) pontja kimondja, hogy a tagállamok a közigazgatási hatóságokra ruházzák azokat a hatásköröket, amelyek felhatalmazzák azokat arra, hogy olyan esetekben, amikor ezeket az intézkedéseket szükségesnek ítélik, figyelembe véve az összes felmerülő érdeket, és különösen a közérdeket, elrendeljék a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok megszüntetését, vagy megindítsák az ilyen gyakorlatok megszüntetésének elrendeléséhez szükséges megfelelő bírósági eljárást.

32 Ezenkívül ezen irányelv 13. cikke úgy rendelkezik, hogy a tagállamok megállapítják az említett irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, és megtesznek mindent ezek végrehajtásának biztosítása érdekében; az előírt szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.

33 Amint az a 2005/29 irányelv 1. cikkének és 11. cikke (1) bekezdése első albekezdésének együttes olvasatából következik, ezen irányelv célja a magas szintű fogyasztóvédelem biztosítása, és e célból a fogyasztók érdekében a tisztességtelen gyakorlatok elleni hatékony fellépés biztosítása (lásd ebben az értelemben: 2018. szeptember 13-i Wind Tre és Vodafone Italia ítélet, C-54/17 és C-55/17, EU:C:2018:710, 54. pont; 2023. február 2-i Towarzystwo Ubezpieczeń Ż [Megtévesztő biztosítási mintaszerződések] ítélet, C-208/21, EU:C:2023:64, 81. pont).

34 Ugyanakkor ezen irányelv 5. cikkének (1) bekezdése csupán arról rendelkezik, hogy „[t]ilos" tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat alkalmazni, így a tagállamok számára mérlegelési mozgásteret hagy az ilyen gyakorlatoknak az említett irányelv 11. és 13. cikkével összhangban való leküzdésére irányuló nemzeti intézkedések megválasztása tekintetében, feltéve hogy azok megfelelőek és hatékonyak, és hogy az így előírt szankciók hatékonyak, arányosak és visszatartó erejűek (lásd ebben az értelemben: 2018. szeptember 19-i Bankia ítélet, C-109/17, EU:C:2018:735, 31. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2023. február 2-i Towarzystwo Ubezpieczeń Ż [Megtévesztő biztosítási mintaszerződések] ítélet, C-208/21, EU:C:2023:64, 79. pont).

35 Ebből következik, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok leküzdésére, valamint azok hatékony, arányos és visszatartó erejű szankcionálására szolgáló megfelelő és hatékony eszközök meglétének biztosítására irányuló eljárási határidőket szabályozó konkrét uniós szabályozás hiányában a tagállamok feladata az e területre vonatkozó nemzeti eljárási szabályok megállapítása és alkalmazása (lásd analógia útján: 2021. január 21-i Whiteland Import Export ítélet, C-308/19, EU:C:2021:47, 43–45. pont; 2023. július 13-i Napfény-Toll ítélet, C-615/21, EU:C:2023:573, 34. pont; 2023. december 21-i BMW Bank és társai ítélet, C-38/21, C-47/21 és C-232/21, EU:C:2023:1014, 303. pont).

36 Ugyanakkor, bár e szabályok megállapítása és alkalmazása a tagállamok hatáskörébe tartozik, a tagállamoknak e hatáskört az uniós jog tiszteletben tartásával kell gyakorolniuk, és a tényleges érvényesülés elvére figyelemmel nem tehetik gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé e jog érvényesülését (lásd ebben az értelemben: 2021. január 21-i Whiteland Import Export ítélet, C-308/19, EU:C:2021:47, 46. pont; 2023. július 13-i Napfény-Toll ítélet, C-615/21, EU:C:2023:573, 35. és 47. pont).

37 Meg kell állapítani, hogy összeegyeztethető az uniós joggal az, ha a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok leküzdése céljából a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok számára észszerű eljárási határidőket állapítanak meg. Az ilyen észszerű határidőket ugyanis a jogbiztonság elvének megfelelően mind az érintett vállalkozások, mind pedig e hatóságok érdekében állapítják meg, és azok nem olyan jellegűek, hogy gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé tennék az uniós jog érvényesülését (lásd analógia útján: 2015. október 29-i BBVA-ítélet, C-8/14, EU:C:2015:731, 28. pont; 2021. január 21-i Whiteland Import Export ítélet, C-308/19, EU:C:2021:47, 48. pont).

38 Így a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok leküzdése érdekében a jogsértéseknek a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok általi megállapítására és a szankciók kiszabására vonatkozó eljárási határidőket megállapító nemzeti szabályoknak a jogbiztonság elvét tiszteletben tartva arra kell irányulniuk, hogy az ügyeket észszerű időn belül bírálják el, ugyanakkor e szabályok nem veszélyeztethetik a 2005/29 irányelvnek a belső jogrendben való hatékony érvényesülését (lásd analógia útján: 2021. január 21-i Whiteland Import Export ítélet, C-308/19, EU:C:2021:47, 49. pont).

39 Annak meghatározása érdekében, hogy a határidők nemzeti szabályozása tiszteletben tartja-e ezt az egyensúlyt, figyelembe kell venni többek között az érintett határidő tartamát, valamint alkalmazásának valamennyi szabályát, mint például a kezdő időpontját, a megindulása tekintetében alkalmazott szabályokat, valamint a nyugvását vagy megszakadását lehetővé tevő szabályokat (lásd ebben az értelemben: 2021. január 21-i Whiteland Import Export ítélet, C-308/19, EU:C:2021:47, 50. pont; 2021. június 10-i BNP Paribas Personal Finance ítélet, C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470, 30. pont).

40 Figyelembe kell venni továbbá a 2005/29 irányelv hatálya alá tartozó tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok leküzdésével kapcsolatos ügyek sajátosságait, és különösen azt a körülményt, hogy ezen ügyek összetett ténybeli és gazdasági elemzés elvégzését tehetik szükségessé (lásd analógia útján: 2021. január 21-i Whiteland Import Export ítélet, C-308/19, EU:C:2021:47, 51. pont).

41 Egyébiránt a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok által a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok leküzdése és azok szankcionálása céljából lefolytatott eljárások észszerű időbeli korlátainak meghatározása érdekében a jogbiztonság elve megköveteli, hogy a tagállamok a határidőkre vonatkozóan kellően pontos, világos és előre látható szabályozást vezessenek be annak lehetővé tétele érdekében, hogy valamennyi érintett szereplő pontosan megismerhesse a szóban forgó szabályok által rájuk rótt kötelezettségek terjedelmét, és ennek megfelelően járhassanak el (lásd analógia útján: 2012. december 11-i Bizottság kontra Spanyolország ítélet, C-610/10, EU:C:2012:781, 49. pont; 2021. június 3-i Jumbocarry Trading ítélet, C-39/20, EU:C:2021:435, 48. pont; 2024. március 7-i Die Länderbahn és társai ítélet, C-582/22, EU:C:2024:213, 66. pont).

42 Ebben az összefüggésben a Bíróságnak a Bizottság által az EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikk megsértése miatt lefolytatott eljárásokkal kapcsolatban kialakított ítélkezési gyakorlatából az következik, hogy az észszerű határidő elvét főszabály szerint ezen eljárások minden egyes szakaszában tiszteletben kell tartani (lásd ebben az értelemben: 2002. október 15-i Limburgse Vinyl Maatschappij és társai kontra Bizottság ítélet, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P és C-254/99 P, EU:C:2002:582, 199. és 230. pont; 2006. szeptember 21-i Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied kontra Bizottság ítélet, C-105/04 P, EU:C:2006:592, 37–39. pont).

43 Hasonló okokból a jogsértéseknek a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok általi megállapítására és a szankciók kiszabására vonatkozó eljárási határidők megállapítása során a tagállamok nemcsak a jogsértési eljárás egészére alkalmazandó általános elévülési szabályokat írhatnak elő, hanem adott esetben ezen eljárás bizonyos szakaszainak – mint például a kifogások érintett vállalkozással való közlését megelőző szakasz – lefolytatását behatároló határidőket is, feltéve hogy a szóban forgó határidők megfelelnek a jelen ítélet 38–41. pontjában említett követelményeknek.

44 E tekintetben először is emlékeztetni kell arra, hogy e szakasz időtartamának észszerű jellegét főszabály szerint az egyes ügyek sajátos körülményeinek figyelembevételével kell értékelni (lásd ebben az értelemben: 2013. június 13-i HGA és társai kontra Bizottság ítélet, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 82. pont). Közelebbről, az említett szakaszt behatároló eljárási határidő tartamának gyakorlati szempontból elegendőnek kell lennie e szakasz megfelelő lefolytatásának biztosításához (lásd ebben az értelemben: 2015. október 29-i BBVA-ítélet, C-8/14, EU:C:2015:731, 29. pont; 2020. szeptember 9-i Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides [Ismételt kérelem elutasítása – Jogorvoslati határidő] ítélet, C-651/19, EU:C:2020:681, 57. pont).

45 Arra is emlékeztetni kell, hogy a Bizottság által az EUMSZ 101. és EUMSZ 102. cikk megsértése miatt folytatott eljárások keretében az előzetes vizsgálati szakasznak, amely a kifogásközlésig tart, nemcsak az a célja, hogy lehetővé tegye ezen intézmény számára azt, hogy összegyűjtse a versenyszabályok megsértésének fennállását bizonyító vagy azt cáfoló valamennyi releváns elemet, hanem azt is, hogy állást foglaljon az eljárás irányát, valamint annak későbbi alakulását illetően (lásd ebben az értelemben: 2002. október 15-i Limburgse Vinyl Maatschappij és társai kontra Bizottság ítélet, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P és C-254/99 P, EU:C:2002:582, 182. pont; 2011. szeptember 29-i Elf Aquitaine kontra Bizottság ítélet, C-521/09 P, EU:C:2011:620, 113. pont).

46 Noha a versenyjogi eljárás összetettsége igazolhatja azt, hogy az eljárás előzetes szakasza hosszú időszakot ölel fel (lásd ebben az értelemben: 2021. szeptember 2-i Bizottság kontra Tempus Energy és Tempus Energy Technology ítélet, C-57/19 P, EU:C:2021:663, 62. pont; 2022. november 17-i Irish Wind Farmers' Association és társai kontra Bizottság ítélet, C-578/21 P, EU:C:2022:898, 88. pont), a Bizottság nem jogosult arra, hogy az eljárás e szakaszában tétlen maradjon (lásd ebben az értelemben: 1997. március 18-i Guérin automobiles kontra Bizottság ítélet, C-282/95 P, EU:C:1997:159, 36. pont; 2013. június 13-i HGA és társai kontra Bizottság ítélet, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 81. pont).

47 Ezenkívül a védelemhez való jog tiszteletben tartása az uniós jog egyik alapelve, amelyet az uniós jog hatálya alá tartozó közigazgatási eljárások során teljes mértékben tiszteletben kell tartani. A versenyszabályok megsértése miatt indított eljárás keretében e tekintetben a kifogásközlés jelenti a lényeges garanciát (lásd ebben az értelemben: 2017. október 26-i Global Steel Wire és társai kontra Bizottság ítélet, C-457/16 P és C-459/16 P–C-461/16 P, EU:C:2017:819, 139. és 140. pont; 2018. szeptember 13-i UBS Europe és társai ítélet, C-358/16, EU:C:2018:715, 60. pont; 2021. október 6-i Sumal ítélet, C-882/19, EU:C:2021:800, 56. pont).

48 Ebből következik, hogy a jelen ítélet 45–47. pontjában szereplő megfontolások a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóság által az e területre vonatkozó uniós szabályozás megsértésének szankcionálása céljából nemzeti szinten lefolytatott közigazgatási eljárás keretében is relevánsak.

49 Márpedig az uniós fogyasztóvédelmi szabályozás végrehajtására vonatkozó kötelezettségük hatékony teljesítése érdekében az e területre vonatkozó jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságoknak képeseknek kell lenniük arra, hogy az eléjük terjesztett panaszokat prioritási sorrendben kezeljék, és e célból széles mérlegelési mozgástérrel kell rendelkezniük (lásd analógia útján: 2000. december 14-i Masterfoods és HB ítélet, C-344/98, EU:C:2000:689, 46. pont; 2013. szeptember 19-i EFIM kontra Bizottság ítélet, C-56/12 P, EU:C:2013:575, 72. és 83. pont).

50 Másodszor, az alapügyben az eljárás kontradiktórius szakaszának megindításakor alkalmazandó 2006/2004 rendelet, majd a 2017/2394 rendelet együttműködési és koordinációs mechanizmust hozott létre, amelynek keretében a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok adott esetben egymással és a Bizottsággal való együttműködésre és koordinálásra hivatottak az e két rendelet mellékletében felsorolt jogi aktusokba – köztük a 2005/29 irányelvbe – ütköző jogsértések bizonyos kategóriái elleni küzdelem érdekében.

51 A 2006/2004 rendelet 9. cikke (1) és (2) bekezdésének megfelelően az illetékes hatóságoknak össze kellett hangolniuk a piac felügyeletével és a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásával kapcsolatos tevékenységeiket, törekedve a vizsgálatok és a végrehajtási intézkedések egyidejű lefolytatására, illetve meghozatalára. Amint az e rendelet (7) preambulumbekezdéséből kitűnik,

az illetékes hatóságok arra irányuló képessége, hogy viszonosság alapján szabadon együttműködjenek az információcsere, az említett rendelet hatálya alá tartozó jogsértések észlelése és kivizsgálása, valamint az e jogsértések megszüntetésére és megtiltására irányuló intézkedések terén, elengedhetetlen a belső piac zavartalan működésének és a fogyasztók védelmének biztosításához.

52 Mind magából a fogyasztóvédelmi jogsértési eljárás kifogásközlést megelőző szakaszának céljából, mind pedig abból a széles mérlegelési mozgástérből, amellyel az e területre vonatkozó jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságnak az e területen lefolytatott eljárásokkal kapcsolatos prioritásainak meghatározása során rendelkeznie kell, az következik, hogy az eljárás e szakaszában e hatóságnak nemcsak arra kell képesnek lennie, hogy lefolytassa az összes előzetes bizonyításfelvételt, valamint elvégezze azon – gyakran összetett – ténybeli és jogi értékeléseket, amelyek szükségesek számára annak értékeléséhez, hogy indokolt-e megindítani a kontradiktórius vizsgálati szakaszt, hanem arra is, hogy működési függetlenségének gyakorlása során a folyamatban lévő jogsértési eljárás tekintetében általa meghatározott prioritás alapján választhassa meg a legmegfelelőbb időpontot ahhoz, hogy adott esetben megindítsa az eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszát.

53 Így a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságnak rendelkeznie kell azzal a lehetőséggel, hogy egy adott eljárásban ideiglenesen elhalassza a kontradiktórius vizsgálati szakasz megindítását, noha már megállapította az állítólagos jogsértés lényeges elemeinek fennállását. E lehetőség összhangban van azzal a célkitűzéssel, hogy az érintett hatóság az előtte folyamatban lévő összes jogsértési eljárást megfelelően tudja kezelni. Az említett lehetőség hozzájárulhat továbbá a rendelkezésre álló erőforrások hatékony felhasználásához, és elősegítheti a 2006/2004 rendelettel, majd a 2017/2394 rendelettel létrehozott együttműködési hálózaton belül a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti megfelelő együttműködést. Mindazonáltal az ilyen ideiglenes elhalasztás nem eredményezheti azon észszerű határidő túllépését, amelyen belül a jogsértési eljárás kifogásközlést megelőző szakaszát le kell zárni.

54 Harmadszor, eljárási autonómiájának gyakorlása során a tagállamnak nemcsak a fogyasztóvédelemre, valamint az azzal kapcsolatos jogsértések üldözésére és szankcionálására vonatkozó uniós szabályozás teljes érvényesülését kell biztosítania, hanem az alapvető jogok, különösen a jogsértési eljárás alá vont vállalkozások védelemhez való jogának tiszteletben tartását is (lásd ebben az értelemben: 2010. december 7-i VEBIC-ítélet, C-439/08, EU:C:2010:739, 63. pont; 2018. június 5-i Kolev és társai ítélet, C-612/15, EU:C:2018:392, 98. pont).

55 E tekintetben a Bíróság már kimondta, hogy a kifogásközlést megelőző szakasz túl hosszú időtartama hatással lehet az érintett vállalkozások jövőbeli védekezési lehetőségeire, különösen azáltal, hogy a velük szemben indított jogsértési eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszában sérti a védelemhez való jogukat. Minél több idő telik el ugyanis valamely előzetes vizsgálati intézkedés és a kifogásközlés között, annál inkább valószínű, hogy a kifogásközlésben felrótt jogsértéssel kapcsolatos esetleges mentő bizonyítékokat már nem lehet, vagy csak nehézségek árán lehet összegyűjteni (lásd ebben az értelemben: 2006. szeptember 21-i Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied kontra Bizottság ítélet, C-105/04 P, EU:C:2006:592, 49. pont).

56 Noha az észszerű eljárási határidők ily módon többek között a jogsértési eljárás alá vont vállalkozások védelemhez való joga tényleges gyakorlásának biztosítására irányulnak, az olyan nemzeti szabályozást, amely a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok leküzdése és

szankcionálása érdekében a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok általi szankciókiszabásra vonatkozóan eljárási határidőket állapít meg, az e területre vonatkozó uniós jog sajátosságaihoz és e jog érintett személyek általi érvényesítésének céljaihoz kell igazítani annak érdekében, hogy ne sérüljön e jog teljes érvényesülése (lásd analógia útján: 2021. január 21-i Whiteland Import Export ítélet, C-308/19, EU:C:2021:47, 52. pont).

57 A jelen ügyben, amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, az AGCM az állítólagos jogsértés lényeges elemeinek megállapításától számított 90 napos előre meghatározott határidőn belül köteles a kifogásközléssel megindítani az eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszát. Ezenkívül a szóban forgó határidő be nem tartása egyrészt az AGCM által a jogsértési eljárás végén hozott végleges határozat automatikus teljes megsemmisítésével jár, mind e határozatnak a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megszüntetésére, mind pedig az érintett vállalkozással szemben kiszabott szankciókra vonatkozó részében. Másrészt e hatóság a *ne bis in idem* elve értelmében véglegesen akadályoztatva van abban, hogy ugyanazon tisztességtelen kereskedelmi gyakorlattal kapcsolatban új jogsértési eljárást indítson. Amint az a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnik, e szabályok célja a vállalkozások védelemhez való jogának védelme a velük szemben indított jogsértési eljárás során azáltal, hogy megfelelő időben tájékoztatják őket a velük szemben felhozott kifogásokról.

58 Amint arra a főtanácsnok az indítványának 107–109. és 114. pontjában lényegében rámutatott, a szóban forgó határidő alkalmazása azzal a veszéllyel jár, hogy az AGCM-et arra kényszeríti, hogy az előtte folyamatban lévő összes jogsértési eljárást különbségtétel nélkül kezelje, az egyes eljárások sajátos körülményeit figyelmen kívül hagyva és kizárólag időrendi sorrendet követve, megakadályozva őt ezáltal abban, hogy a fogyasztóvédelmi eljárásaira vonatkozóan prioritásokat határozzon meg, és azok szerint járjon el. E hatóság így arra kényszerülhet, hogy bizonytalan ténybeli és jogi alapon indítson vizsgálati eljárást, vagy előnyben részesítsen bizonyos olyan ügykategóriákat, amelyek kezelését a rendelkezésre álló forrásai az előzetes vizsgálati szakaszon túl is lehetővé teszik a számára, adott esetben a különösen összetett és a fogyasztók érdekei szempontjából különösen káros ügyek rovására. Az AGCM működési függetlenségének ilyen sérelme még valószínűbb egy olyan helyzetben, amelyben a határidő kezdő időpontja – amely határidő megindulásának szabályai ráadásul nem elég pontosak, nem elég egyértelműek és nem eléggé előre láthatóak mind e hatóság, mind pedig az érintett vállalkozás számára – egybeesik az állítólagos jogsértés e hatóságnak történő első bejelentésével, amely hatóság tehát köteles azonnal megvizsgálni az ügyet.

59 Ezenkívül a szóban forgó határidő túllépéséhez kapcsolódó következmények megakadályozhatják az AGCM-et abban, hogy teljes mértékben együttműködjön a 2006/2004 rendelettel, majd a 2017/2394 rendelettel létrehozott hálózaton belül. Amint ugyanis arra az AGCM és a Bizottság az írásbeli észrevételeiben helyesen hivatkozott, előfordulhat, hogy e hatóságnak határokon átnyúló helyzetekben kell eljárnia egy másik tagállam hatóságától vagy a Bizottságtól származó bejelentés alapján. Márpedig előfordulhat, hogy a szóban forgó határidő nem bizonyul elegendőnek ahhoz, hogy lehetővé tegye az AGCM számára a többi tagállam hatóságaival és a Bizottsággal való hatékony együttműködést, különösen akkor, ha az érintett kereskedelmi gyakorlat Olaszországban már bejelentés tárgyát képezte, amely bejelentés így a szóban forgó határidőt megindította.

60 Egyébiránt rá kell mutatni egyrészt arra, hogy a jogsértési eljárás alá vont vállalkozások védelemhez való joga semmiképpen nem tud sérülni pusztán a szóban forgó határidő be nem tartása miatt.

61 Amint ugyanis arra a főtanácsnok az indítványának 131. pontjában lényegében rámutatott, bár kétségtelenül el kell kerülni azt, hogy valamely vállalkozás védelemhez való joga orvosolhatatlanul sérüljön a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal kapcsolatos jogsértési eljárás előzetes szakaszában, e vállalkozás mindenképpen továbbra is képes lesz ténylegesen gyakorolni a védelemhez való jogát, amennyiben biztosítva van az, hogy a nemzeti versenyhatóság semmilyen határozatot nem hozhat vele szemben anélkül, hogy e hatóság lefolytatta volna a kontradiktórius vizsgálati szakaszt, amely során az említett társaság teljes mértékben érvényesíthette a védelemhez való jogát.

62 Másrészt a Bíróság a nemzeti versenyhatóságok uniós versenyjogi jogsértések szankcionálására irányuló tevékenységével összefüggésben már kimondta, hogy az olyan nemzeti elévülési rendszer, amely benne rejlő okokból szisztematikusan akadályozza a hatékony és visszatartó erejű szankciók e jog megsértése miatti kiszabását, gyakorlatilag lehetetlenné vagy rendkívül nehézzé teszi az említett jog szabályainak alkalmazását. Következésképpen a Bíróság úgy ítélte meg, hogy nem felel meg a tényleges érvényesülés elvének az olyan elévülési időt előíró nemzeti szabályozás, amelynek alkalmazása a versenyjog hatálya alá tartozó ügyek nagy fokú összetettségére tekintettel az e jogba ütköző jogsértést megvalósító cselekmények büntetlenségének rendszerszintű kockázatával járhat (lásd ebben az értelemben: 2021. január 21-i Whiteland Import Export ítélet, C-308/19, EU:C:2021:47, 53. és 56. pont).

63 Tekintettel a 2005/29 irányelvnek a magas szintű fogyasztóvédelem biztosítására és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok hatékony, a fogyasztók érdekében való leküzdésének garantálására irányuló, a jelen ítélet 33. pontjában felidézett céljára, a jelen ítélet előző pontjában szereplő megfontolások a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok tevékenységével összefüggésben is relevánsak.

64 Márpedig, amint arra a főtanácsnok az indítványának 137–139. pontjában lényegében rámutatott, azok a következmények, amelyeket az alapügyben kérdéses nemzeti szabályozás a szóban forgó határidő be nem tartásához fűz, a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok 2005/29 irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében rögzített tilalmába ütköző jogsértést megvalósító cselekmények büntetlenségének rendszerszintű kockázatával járhatnak. E nemzeti szabályozás ugyanis ily módon azzal járhat, hogy számos, e rendelkezésbe ütköző bizonyított jogsértés esetén nem szabnak ki hatékony és visszatartó erejű szankciókat. Ezenkívül az, hogy az AGCM nem indíthat ilyen szankciók meghozatala érdekében új jogsértési eljárást, *de facto* arra ösztönözheti a vállalkozásokat, hogy tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat tartsanak fenn, ezáltal pedig súlyosan veszélyezteti a vonatkozó uniós szabályoknak a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok általi hatékony végrehajtását.

65 E körülmények között, a jelen ítélet 58., 59. és 64. pontjában szereplő megfontolásokra figyelemmel, a szóban forgó határidőnek az AGCM tevékenységére való alkalmazása azzal a következménnyel járhat, hogy sérül e hatóság működési függetlensége, valamint a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok 2005/29 irányelv 5. cikkének (1) bekezdésében rögzített tilalmába ütköző jogsértést megvalósító cselekmények büntetlenségének rendszerszintű kockázatát idézheti elő.

66 Ezenfelül le kell szögezni, hogy a nemzeti jog olyan értelmezése, miszerint a szóban forgó határidő AGCM általi be nem tartásának következményei e hatóság szankcionálási jogkörének elvesztésére korlátozódnak, és így e hatóság továbbra is kötelezheti a vállalkozást a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megszüntetésére, márpedig nem alkalmas arra, hogy kizárja a büntetlenség ilyen kockázatának fennállását, és hogy biztosítsa a 2005/29 irányelv hatékony

alkalmazását. A fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóság fellépésének ilyen korlátai ugyanis összeegyeztethetetlenek lennének a tagállamoknak a hatékony és visszatartó erejű szankciókat előíró rendszer kialakítására és alkalmazásának biztosítására vonatkozó, ezen irányelv 13. cikkében előírt kötelezettségével.

67 Mivel a kérdést előterjesztő bíróság szerint az alapügyben szóban forgó határidő alkalmazása a nemzeti jognak egy felsőbb szintű bíróság általi bizonyos értelmezéséből ered, hozzá kell tenni továbbá, hogy az uniós jog valamennyi rendelkezése érvényesülésének biztosítása érdekében az elsőbbség elve megköveteli a nemzeti bíróságoktól azt, hogy a belső jogot a lehető legteljesebb mértékben az uniós jognak megfelelően értelmezzék (2021. október 6-i Sumal ítélet, C-882/19, EU:C:2021:800, 70. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2023. október 12-i Z. [A hitelmegállapodás másodpéldányának megszerzéséhez való jog] ítélet, C-326/22, EU:C:2023:775, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

68 A nemzeti jog alkalmazásakor tehát e bíróságok kötelesek azt a lehető legteljesebb mértékben az uniós jog releváns rendelkezései szövegének és céljának fényében értelmezni, a belső jog egészét figyelembe véve és a belső jogban elismert értelmezési módszereket alkalmazva, annak érdekében, hogy biztosítsák az említett rendelkezések teljes érvényesülését, és azok céljával összhangban álló eredményre jussanak (lásd ebben az értelemben: 2021. október 6-i Sumal ítélet, C-882/19, EU:C:2021:800, 71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2022. szeptember 22-i Vicente [Ügyvédi munkadíj megfizetése iránti kereset] ítélet, C-335/21, EU:C:2022:720, 72. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

69 Így a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a nemzeti jogot, különösen a fogyasztóvédelmi törvénykönyvről szóló, 206. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet alapügyben alkalmazandó változata 27. cikkének (13) bekezdését és a 689/81. sz. törvény 14. cikkét a lehető legteljesebb mértékben az uniós joggal összhangban értelmezze annak érdekében, hogy biztosítsa e jog teljes érvényesülését. Az összhangban álló értelmezés kötelezettsége arra kötelezi e bíróságot, hogy adott esetben módosítsa az állandó ítélkezési gyakorlatot, amennyiben az a belső jognak az uniós jog valamely rendelkezésének céljaival összeegyeztethetetlen értelmezésén alapul, és hogy e célból saját hatáskörénél fogva mellőzze a felsőbb szintű – akár a legfelsőbb – bíróság által elfogadott bármely olyan értelmezés alkalmazását, amely a nemzeti jog értelmében kötelező lenne rá nézve, amennyiben ezen értelmezés nem egyeztethető össze az uniós joggal (lásd ebben az értelemben: 2019. június 24-i Popławski ítélet, C-573/17, EU:C:2019:530, 78. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2021. január 21-i Whiteland Import Export ítélet, C-308/19, EU:C:2021:47, 58. pont; 2024. június 13-i DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya és Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya ítélet, C-331/22 és C-332/22, EU:C:2024:496, 108. és 110. pont).

70 A fenti indokok összességére tekintettel az előterjesztett kérdésre azt a választ kell adni, hogy a 2005/29 irányelv 11. és 13. cikkét a tényleges érvényesülés elvével összefüggésben úgy kell értelmezni, hogy azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóság által lefolytatott, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megállapítására irányuló eljárás során egyrészt arra kötelezi e hatóságot, hogy az állítólagos jogsértés lényeges elemeiről való tudomásszerzésétől számított 90 napos határidőn belül indítsa meg az eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszát a kifogások érintett vállalkozással való közlése útján, amely elemeket már pusztán a jogsértés első bejelentése is tartalmazhatja, másrészt pedig e határidő be nem tartását az említett hatóság által a jogsértési

eljárás végén hozott végleges határozat teljes egészében történő megsemmisítésével, valamint azzal szankcionálja, hogy e hatóság elveszíti azon jogkörét, hogy ugyanezen gyakorlattal kapcsolatban új jogsértési eljárást indítson.

A költségekről

71 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

A belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv („a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokról szóló irányelv”) 11. és 13. cikkét a tényleges érvényesülés elvével összefüggésben

a következőképpen kell értelmezni:

azokkal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóság által lefolytatott, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megállapítására irányuló eljárás során egyrészt arra kötelezi e hatóságot, hogy az állítólagos jogsértés lényeges elemeiről való tudomásszerzésétől számított 90 napos határidőn belül indítsa meg az eljárás kontradiktórius vizsgálati szakaszát a kifogások érintett vállalkozással való közlése útján, amely elemeket már pusztán a jogsértés első bejelentése is tartalmazhatja, másrészt pedig e határidő be nem tartását az említett hatóság által a jogsértési eljárás végén hozott végleges határozat teljes egészében történő megsemmisítésével, valamint azzal szankcionálja, hogy e hatóság elveszíti azon jogkörét, hogy ugyanezen gyakorlattal kapcsolatban új jogsértési eljárást indítson.

Aláírások