ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

30 januari 2025 *

„Prejudiciële verwijzing – Consumentenbescherming – Oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt – Richtlijn 2005/29/EG – Middelen ter bestrijding van dergelijke praktijken – Artikelen 11 en 13 – Procedures wegens inbreuk op het consumentenrecht – Inachtneming van de redelijke termijn – Nationale regeling die bepaalt dat de nationale autoriteit verplicht is de punten van bezwaar mee te delen binnen een vervaltermijn van 90 dagen vanaf het tijdstip waarop zij kennisneemt van de wezenlijke elementen van de inbreuk – Volledige en automatische nietigverklaring van het besluit van de nationale autoriteit in geval van niet-inachtneming van deze termijn – Ne-bis-in-idembeginsel – Verval van de bevoegdheid om een nieuwe inbreukprocedure in te leiden voor dezelfde feiten – Doeltreffendheidsbeginsel – Rechten van verdediging van ondernemingen”

In zaak C-510/23,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) bij beslissing van 2 augustus 2023, ingekomen bij het Hof op 8 augustus 2023, in de procedure

Trenitalia SpA

tegen

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

in tegenwoordigheid van:

Federconsumatori,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president van het Hof, waarnemend voor de president van de Tweede kamer, F. Biltgen, president van de Eerste kamer, I. Jarukaitis, president van de Vierde kamer, M. L. Arastey Sahún (rapporteur), president van de Vijfde kamer, en J. Passer, rechter,

advocaat-generaal: P. Pikamäe,

* Procestaal: Italiaans.

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

– Trenitalia SpA, vertegenwoordigd door P. Fattori, A. Lirosi en S. Spagnuolo, avvocati,

– de Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, vertegenwoordigd door F. Sclafani, avvocato dello Stato,

– de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door L. Fiandaca en P. Gentili, avvocati dello Stato,

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Kienapfel, P. Ondrůšek en D. Recchia als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 5 september 2024,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 11 van richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van richtlijn 84/450/EEG van de Raad, richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad („richtlijn oneerlijke handelspraktijken”) (PB 2005, L 149, blz. 22).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Trenitalia SpA en de Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Italiaanse mededingings- en marktautoriteit; hierna: „AGCM”) naar aanleiding van sancties die door deze autoriteit aan Trenitalia zijn opgelegd wegens een oneerlijke handelspraktijk.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2005/29

3 Artikel 1 van richtlijn 2005/29, met als opschrift „Doel”, bepaalt:

„Het doel van deze richtlijn is om bij te dragen aan de goede werking van de interne markt en om een hoog niveau van consumentenbescherming tot stand te brengen door de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake oneerlijke handelspraktijken die de economische belangen van de consumenten schaden, te harmoniseren.”

4 Artikel 5 van deze richtlijn heeft als opschrift „Verbod op oneerlijke handelspraktijken” en bepaalt in lid 1:

„Oneerlijke handelspraktijken zijn verboden.”

5 Artikel 11 („Handhaving”) van die richtlijn luidt:

„1. De lidstaten zorgen voor de invoering van passende en doeltreffende middelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken, zodat de naleving van deze richtlijn in het belang van de consumenten kan worden afgedwongen.

Daartoe behoren wettelijke bepalingen op grond waarvan personen of organisaties die volgens de nationale wetgeving een rechtmatig belang hebben bij het bestrijden van oneerlijke handelspraktijken, met inbegrip van de concurrenten:

a) in rechte kunnen optreden tegen die oneerlijke handelspraktijken,

en/of

b) die oneerlijke handelspraktijken kunnen voorleggen aan een administratieve instantie die bevoegd is om hetzij zelf een uitspraak te doen over een klacht, hetzij een passende gerechtelijke procedure in te leiden.

[…]

2. In het kader van de in lid 1 bedoelde wettelijke bepalingen verlenen de lidstaten aan rechterlijke of administratieve instanties bevoegdheden om, ingeval deze instanties dergelijke maatregelen, rekening houdend met alle belangen die op het spel staan en met name het algemeen belang, nodig achten:

a) te bevelen dat de oneerlijke handelspraktijken worden gestaakt of een gerechtelijke procedure in te leiden ter verkrijging van zo’n bevel,

of

b) indien de oneerlijke handelspraktijk nog niet is uitgevoerd, maar op het punt staat te worden uitgevoerd, de praktijk te verbieden of een gerechtelijke procedure in te leiden om de praktijk te laten verbieden,

ook zonder bewijs van daadwerkelijk geleden verlies of schade of van opzet of onachtzaamheid van de handelaar.

[…]”

6 Artikel 13 van deze richtlijn, met als opschrift „Sancties”, bepaalt:

„De lidstaten stellen de sancties vast die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en treffen alle maatregelen die nodig zijn voor de toepassing van deze sancties. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn.”

Verordening nr. 2006/2004

7 Overweging 7 van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming („verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming") (PB 2004, L 364, blz. 1), zoals gewijzigd bij richtlijn 2005/29 (hierna: „verordening nr. 2006/2004"), was als volgt verwoord:

„De mogelijkheid voor bevoegde autoriteiten om op basis van wederkerigheid ongehinderd samen te werken bij de uitwisseling van informatie, het opsporen en onderzoeken van intracommunautaire inbreuken en het nemen van maatregelen om dergelijke inbreuken te doen staken of ze te laten verbieden, is essentieel voor een goede werking van de interne markt en de bescherming van de consument."

8 Artikel 1 van verordening nr. 2006/2004 had het opschrift „Doel" en bepaalde:

„In deze verordening worden de voorwaarden vastgelegd waaronder de bevoegde autoriteiten die in de lidstaten belast zijn met handhaving van de wetgeving ter bescherming van de belangen van de consument, met elkaar en met de [Europese] Commissie moeten samenwerken om die wetgeving te doen naleven en de soepele werking van de interne markt te waarborgen, alsmede om de bescherming van de economische belangen van de consument te verbeteren."

9 Artikel 3 van deze verordening, met als opschrift „Definities", luidde als volgt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

a) ‚wetgeving ter bescherming van de belangen van de consument': de richtlijnen zoals omgezet in het interne recht van de lidstaten en de in de bijlage genoemde verordening;

[…]"

10 Artikel 9 („Coördinatie van het markttoezicht en de handhavingsactiviteiten") van die verordening bepaalde:

„1. De bevoegde autoriteiten coördineren hun markttoezicht- en handhavingsactiviteiten. Zij wisselen daartoe alle nodige informatie uit.

2. Wanneer de bevoegde autoriteiten vaststellen dat een intracommunautaire inbreuk de belangen van consumenten in meer dan twee lidstaten schaadt, coördineren de betrokken bevoegde autoriteiten hun handhavingsactiviteiten en hun verzoeken om wederzijdse bijstand via het verbindingsbureau. In het bijzonder trachten zij gelijktijdig onderzoek te doen en handhavingsmaatregelen te nemen.

[…]"

11 In punt 16 van de bijlage bij deze verordening werd verwezen naar richtlijn 2005/29.

12 Verordening nr. 2006/2004 is met ingang van 17 januari 2020 ingetrokken bij verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2006/2004 (PB 2017, L 345, blz. 1).

Italiaans recht

Consumentenwetboek

13 Artikel 27 („Administratieve en rechterlijke bescherming") van decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo (wetsbesluit nr. 206 houdende het consumentenwetboek) van 6 september 2005 (gewoon supplement bij GURI nr. 235 van 8 oktober 2005), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, bepaalt:

„1. De [AGCM] oefent de door dit artikel geregelde bevoegdheden ook uit als bevoegde autoriteit voor de toepassing van [verordening nr. 2006/2004], binnen de grenzen van de wettelijke bepalingen.

[…]

2. De [AGCM] verbiedt ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende persoon of organisatie de voortzetting van oneerlijke handelspraktijken, en maakt een einde aan de gevolgen ervan. Daartoe maakt de [AGCM] gebruik van de onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden van voornoemde [verordening nr. 2006/2004], ook ten aanzien van inbreuken die niet grensoverschrijdend zijn. […]

[…]

13. Voor zover van toepassing dienen de bepalingen van hoofdstuk I, afdeling I, en de artikelen 26, 27, 28 en 29 van [legge n. 689 – Modifiche al sistema penale (wet nr. 689 houdende wijziging van het strafstelsel) van 24 november 1981, in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: ‚wet nr. 689/81')], in acht te worden genomen wanneer een administratieve geldboete wegens overtreding van dit wetsbesluit wordt opgelegd. […]"

Wet nr. 689/81

14 Wet nr. 689/81, waarbij de algemene regeling inzake administratieve geldboeten is vastgesteld, bepaalt in artikel 14 („Mededeling van punten van bezwaar en kennisgeving") het volgende:

„Voor zover mogelijk dient van de inbreuk terstond mededeling te worden gedaan aan de inbreukpleger en aan degene die hoofdelijk verplicht is tot betaling van het bedrag dat wegens die inbreuk verschuldigd is.

Indien de mededeling niet terstond aan alle of een deel van de in de vorige alinea genoemde personen is geschied, moeten de elementen van de inbreuk binnen een termijn van 90 dagen worden gemeld aan de betrokkenen die op het grondgebied van de Republiek wonen, en binnen een termijn van 360 dagen na de vaststelling [van de inbreuk] aan de betrokkenen die in het buitenland wonen.

Wanneer de op de inbreuk betrekking hebbende stukken bij beslissing van de gerechtelijke autoriteit worden toegezonden aan de bevoegde autoriteit, beginnen de in de vorige alinea bedoelde termijnen te lopen vanaf de datum van ontvangst [van deze stukken].

[…]”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

15 Trenitalia is de belangrijkste beheermaatschappij voor het personenvervoer per spoor in Italië. Zij verzorgt zowel regionale als middellange- en langeafstandsverbindingen, welke laatste categorie onder meer de hogesnelheidstreinen omvat.

16 Tussen 2011 en 2016 heeft de AGCM diverse meldingen en klachten ontvangen van consumenten, de Autorità di regolazione dei trasporti (toezichthoudende autoriteit voor het vervoer, Italië) en de vereniging Federconsumatori, over de manier waarop treinkaartjes online werden verkocht. Op 21 oktober 2016 heeft de AGCM de resultaten van gesimuleerde aankopen die haar medewerkers tussen 26 augustus en 30 september 2016 hadden verricht, bij het dossier gevoegd.

17 Op 15 november 2016 heeft de AGCM Trenitalia in kennis gesteld van haar besluit om een procedure tot vaststelling van een inbreuk op het recht inzake consumentenbescherming in te leiden en heeft zij op het hoofdkantoor van deze onderneming een inspectie uitgevoerd die aanleiding gaf tot de inbeslagneming van documenten. De adviseurs van Trenitalia hebben toegang tot het onderzoeksdossier gekregen en zijn in de gelegenheid gesteld om verweer te voeren. Daarnaast is ook een inspectie verricht bij de onderneming die het door Trenitalia gebruikte IT-systeem heeft geleverd.

18 Bij besluit van 19 juli 2017 heeft de AGCM geconstateerd dat Trenitalia zich bij de onlineverkoop van treinkaartjes schuldig had gemaakt aan een oneerlijke handelspraktijk. Volgens de AGCM hielden de reisoplossingen die de consument werden aangeboden via het geautomatiseerde informatie-, zoek- en aankoopsysteem van Trenitalia immers hoofdzakelijk het gebruik van hogesnelheidstreinen in, terwijl voor dezelfde dienstregeling het gebruik van regionale treinen, die veel goedkoper waren maar niet werden voorgesteld, mogelijk was geweest. Derhalve heeft de AGCM Trenitalia gelast de gelaakte praktijk te staken, haar een termijn opgelegd om te onderzoeken welke maatregelen zij daartoe diende te nemen en haar, gelet op de ernst en de duur van de inbreuk, een geldboete van vijf miljoen EUR opgelegd.

19 Trenitalia heeft tegen het besluit van de AGCM van 19 juli 2017 beroep ingesteld bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië), de verwijzende rechter, en heeft zich daarbij met name beroepen op het feit dat de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure die tot dat besluit heeft geleid, te laat was ingeleid.

20 In dit verband merkt de verwijzende rechter op dat volgens de recente rechtspraak van de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) de door de AGCM gevoerde procedures inzake consumentenbescherming moeten voldoen aan artikel 14 van wet nr. 689/81, op grond waarvan deze autoriteit, op straffe van verval van haar sanctiebevoegdheid, de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure dient in te leiden door de mededeling van de punten van bezwaar binnen een termijn van 90 dagen vanaf het tijdstip waarop zij kennisneemt van de wezenlijke elementen van de vermeende inbreuk (hierna: „betrokken termijn”).

21 Het beginpunt van de betrokken termijn is onderworpen aan rechterlijke toetsing, waarbij de bestuursrechter een beoordeling ex tunc moet verrichten en moet nagaan vanaf welk tijdstip de elementen waarover de AGCM beschikte volstonden opdat zij gehouden was de punten van bezwaar mee te delen en daardoor de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure te laten ingaan. Elke overschrijding van die termijn leidt tot nietigverklaring van het na de inbreukprocedure vastgestelde besluit van de AGCM in zijn geheel. Bovendien kan deze autoriteit op grond van het ne-bis-in-idembeginsel geen nieuwe inbreukprocedure met betrekking tot dezelfde praktijk inleiden, ook al heeft de betrokken onderneming de praktijk nog steeds niet beëindigd.

22 Volgens de verwijzende rechter doet de toepassing van de betrokken termijn afbreuk aan de autonomie van de AGCM door haar te verplichten de bij haar aanhangige zaken in zuiver chronologische volgorde te behandelen, zonder dat zij rekening kan houden met de bijzondere aspecten die inherent zijn aan elke zaak. Gelet op de uiterst complexe werkzaamheden van de AGCM, met name wanneer een onderzoek wordt ingesteld naar de praktijken van grote economische spelers, vergroot een te snelle inleiding van de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure voorts het risico dat deze autoriteit er niet in slaagt de noodzakelijke en voldoende elementen te verzamelen om de verweten inbreuk vast te stellen.

23 De verwijzende rechter trekt in dit verband een parallel met de sancties in mededingingszaken, waar de bevoegde autoriteit de inbreukprocedure binnen een „redelijke termijn” moet afronden. Deze laatste termijn geldt naar analogie ook op het gebied van de consumentenbescherming, zodat de betrokken termijn, die hoe dan ook niet voortvloeit uit het Unierecht ter bescherming van consumenten, buiten toepassing moet worden gelaten.

24 Aangezien de van oneerlijke handelspraktijken verdachte onderneming op grond van het nationale recht zoals uitgelegd door de Consiglio di Stato, niet hoeft aan te tonen dat zij schade heeft geleden als gevolg van de inleiding van de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure na het verstrijken van de betrokken termijn, vloeit daaruit bovendien een onweerlegbaar vermoeden voort dat de rechten van verdediging van deze onderneming zijn geschonden alleen vanwege die overschrijding van de termijn.

25 Hoe dan ook is de toepassing van een termijn waarvan het beginpunt van het concrete geval afhangt, niet verenigbaar met het vertrouwensbeginsel waarop de bestrafte ondernemingen aanspraak moeten kunnen maken.

26 In het licht van deze overwegingen twijfelt de verwijzende rechter of de toepassing van de betrokken termijn op onderzoeksprocedures met betrekking tot inbreuken die worden bestraft door de ter uitvoering van richtlijn 2005/29 vastgestelde nationale bepalingen, verenigbaar is met het Unierecht.

27 In die omstandigheden heeft de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 11 van richtlijn [2005/29], gelezen in het licht van de beginselen van consumentenbescherming en doeltreffendheid van bestuurshandelingen, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als die welke voortvloeit uit de toepassing van artikel 14 van [wet nr. 689/81] – zoals uitgelegd in de recente rechtspraak –, op grond waarvan de [AGCM] verplicht is om het onderzoek tot vaststelling van een oneerlijke handelspraktijk in te

leiden binnen een vervaltermijn van 90 dagen, die begint te lopen vanaf het tijdstip waarop de [AGCM] kennisneemt van de wezenlijke elementen van de inbreuk, die mogelijkerwijs slechts de gegevens omvatten die zijn ontvangen bij de eerste melding van de inbreuk?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

28 Vooraf moet eraan worden herinnerd dat het Hof in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof tot taak heeft de nationale rechter een antwoord te geven dat nuttig is voor de oplossing van het bij hem aanhangige geding. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen in voorkomend geval te herformuleren en, indien nodig, de bepalingen van het recht van de Unie in aanmerking te nemen die door de nationale rechter in zijn vraag niet zijn genoemd (zie in die zin arrest van 30 januari 2024, Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia” pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

29 Hoewel de verwijzende rechter zijn vraag heeft beperkt tot artikel 11 van richtlijn 2005/29, geeft hij in casu ook aan dat de niet-inachtneming van de betrokken termijn leidt tot de volledige nietigverklaring van het definitieve besluit van de AGCM en tot het verval van de bevoegdheid van de AGCM om een nieuwe procedure in te leiden met betrekking tot dezelfde feiten. Aangezien artikel 13 van deze richtlijn betrekking heeft op de vaststelling, door de lidstaten, van de sanctieregelingen die van toepassing zijn in geval van schending van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen, moet bij de beantwoording van de gestelde vraag tevens artikel 13 in aanmerking worden genomen.

30 Om de verwijzende rechter een zo nuttig mogelijk antwoord te geven, moet dus worden geoordeeld dat hij met zijn vraag in wezen wenst te vernemen of de artikelen 11 en 13 van richtlijn 2005/29 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die, wanneer er een procedure tot vaststelling van een oneerlijke handelspraktijk wordt gevoerd door een nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming, ten eerste, deze autoriteit verplicht om de onderzoeksfase op tegenspraak van deze procedure in te leiden door de mededeling van de punten van bezwaar aan de betrokken onderneming binnen een termijn van 90 dagen die begint te lopen vanaf het tijdstip waarop die autoriteit kennisneemt van de wezenlijke elementen van de vermeende inbreuk, die mogelijkerwijs slechts de gegevens omvatten van de eerste melding van de inbreuk, en, ten tweede, de niet-inachtneming van deze termijn bestraft met de volledige nietigverklaring van het definitieve besluit dat door die autoriteit na de inbreukprocedure is genomen en met het verval van haar bevoegdheid om een nieuwe inbreukprocedure in te leiden met betrekking tot dezelfde praktijk.

31 Krachtens artikel 11, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2005/29 zorgen de lidstaten voor de invoering van passende en doeltreffende middelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken, zodat de naleving van deze richtlijn in het belang van de consumenten kan worden afgedwongen. Lid 2, onder a), van dit artikel 11 preciseert dat de lidstaten aan administratieve instanties bevoegdheden verlenen om te bevelen dat de oneerlijke handelspraktijken worden gestaakt of een gerechtelijke procedure in te leiden ter verkrijging van zo’n bevel, ingeval deze instanties dergelijke maatregelen, rekening houdend met alle belangen die op het spel staan en met name het algemeen belang, nodig achten.

32 Voorts bepaalt artikel 13 van deze richtlijn dat de lidstaten de sancties vaststellen die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en alle maatregelen treffen die nodig zijn voor de toepassing van deze sancties, die doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn.

33 Zoals blijkt uit een gecombineerde lezing van artikel 1 en artikel 11, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2005/29, strekt deze richtlijn ertoe een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen en met het oog daarop ervoor te zorgen dat oneerlijke handelspraktijken op doeltreffende wijze worden bestreden in het belang van de consumenten [zie in die zin arresten van 13 september 2018, Wind Tre en Vodafone Italia, C-54/17 en C-55/17, EU:C:2018:710, punt 54, en 2 februari 2023, Towarzystwo Ubezpieczeń Ż (Misleidende modelverzekeringsovereenkomsten), C-208/21, EU:C:2023:64, punt 81].

34 Deze richtlijn bepaalt in artikel 5, lid 1, evenwel louter dat oneerlijke handelspraktijken „verboden zijn", en laat de lidstaten dus een beoordelingsmarge bij de keuze van de nationale maatregelen om deze praktijken overeenkomstig de artikelen 11 en 13 van deze richtlijn te bestrijden, op voorwaarde dat deze maatregelen passend en doeltreffend zijn en de vastgestelde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn [zie in die zin arresten van 19 september 2018, Bankia, C-109/17, EU:C:2018:735, punt 31 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 2 februari 2023, Towarzystwo Ubezpieczeń Ż (Misleidende modelverzekeringsovereenkomsten), C-208/21, EU:C:2023:64, punt 79].

35 Hieruit volgt dat, bij gebreke van een specifieke Unieregeling inzake de procedurele termijnen die ertoe strekken te waarborgen dat er passende en doeltreffende middelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken voorhanden zijn en dat deze praktijken op doeltreffende, evenredige en afschrikkende wijze worden bestraft, het aan de lidstaten staat om op dat gebied nationale procedurevoorschriften vast te stellen en toe te passen (zie naar analogie arresten van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punten 43-45; 13 juli 2023, Napfény-Toll, C-615/21, EU:C:2023:573, punt 34, en 21 december 2023, BMW Bank e.a., C-38/21, C-47/21 en C-232/21, EU:C:2023:1014, punt 303).

36 Zo de lidstaten dus weliswaar bevoegd zijn om deze regels vast te stellen en toe te passen, moeten zij bij de uitoefening van die bevoegdheid echter het Unierecht in acht nemen en mogen zij, gelet op het doeltreffendheidsbeginsel, de uitoefening van dat recht in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken (zie in die zin arresten van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 46, en 13 juli 2023, Napfény-Toll, C-615/21, EU:C:2023:573, punten 35 en 47).

37 De vaststelling van redelijke procedurele termijnen voor de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken, moet worden geacht verenigbaar te zijn met het Unierecht. Dergelijke redelijke termijnen worden immers overeenkomstig het rechtszekerheidsbeginsel vastgesteld in het belang van zowel de betrokken ondernemingen als die autoriteiten en maken de uitvoering van het Unierecht in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk (zie naar analogie arresten van 29 oktober 2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, punt 28, en 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 48).

38 De nationale regels waarbij procedurele termijnen worden vastgelegd voor het vaststellen van inbreuken en het opleggen van sancties door de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming ter bestrijding van

oneerlijke handelspraktijken, moeten er dus – met inachtneming van het rechtszekerheidsbeginsel – op gericht zijn dat zaken binnen een redelijke termijn worden behandeld zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffende uitvoering van richtlijn 2005/29 in de interne rechtsorde (zie naar analogie arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 49).

39 Bij de beoordeling van de vraag of een nationale termijnregeling een dergelijk evenwicht in acht neemt, moet met name rekening worden gehouden met de duur van de betrokken termijn en met de wijze waarop deze termijn moet worden toegepast, zoals de datum waarop deze termijn ingaat, de wijze waarop deze termijn ingaat en de wijze van schorsing of stuiting ervan (zie in die zin arresten van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 50, en 10 juni 2021, BNP Paribas Personal Finance, C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470, punt 30).

40 Tevens moet rekening worden gehouden met het specifieke karakter van zaken die betrekking hebben op de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2005/29 vallen en, meer in het bijzonder, met de omstandigheid dat deze zaken een complexe feitelijke en economische analyse kunnen vereisen (zie naar analogie arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 51).

41 Opdat redelijke tijdsbeperkingen zouden worden vastgesteld voor de procedures die worden gevoerd door de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming teneinde oneerlijke handelspraktijken te bestrijden en te bestraffen, verplicht het rechtszekerheidsbeginsel de lidstaten bovendien om een termijnregeling in te voeren die voldoende nauwkeurig, duidelijk en voorzienbaar is om alle betrokken actoren in staat te stellen de omvang van de verplichtingen die de betrokken regels hun opleggen nauwkeurig te kennen en dienovereenkomstig hun voorzieningen te treffen (zie naar analogie arresten van 11 december 2012, Commissie/Spanje, C-610/10, EU:C:2012:781, punt 49; 3 juni 2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, punt 48, en 7 maart 2024, Die Länderbahn e.a., C-582/22, EU:C:2024:213, punt 66).

42 In dit verband volgt uit de rechtspraak van het Hof inzake door de Commissie gevoerde procedures betreffende inbreuken op de artikelen 101 en 102 VWEU dat het beginsel van de redelijke termijn in beginsel in elke fase van die procedures moet worden geëerbiedigd (zie in die zin arresten van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, EU:C:2002:582, punten 199 en 230, en 21 september 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Commissie, C-105/04 P, EU:C:2006:592, punten 37-39).

43 Om soortgelijke redenen kunnen de lidstaten, wanneer procedurele termijnen worden vastgelegd voor het vaststellen van inbreuken en het opleggen van sancties door de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming, niet alleen algemene verjaringsvoorschriften vaststellen voor de inbreukprocedure in haar geheel, maar in voorkomend geval ook termijnen bepalen voor het verloop van bepaalde fasen van die procedure, zoals de fase voorafgaand aan de mededeling van de punten van bezwaar aan de betrokken onderneming, voor zover deze termijnen voldoen aan de in de punten 38 tot en met 41 van het onderhavige arrest genoemde vereisten.

44 In dit verband moet ten eerste in herinnering worden gebracht dat de redelijkheid van de duur van deze fase in beginsel moet worden beoordeeld met inachtneming van de specifieke omstandigheden van elke zaak (zie in die zin arrest van 13 juni 2013, HGA e.a./Commissie,

C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punt 82). Meer in het bijzonder moet de duur van een procedurele termijn voor die fase materieel gezien volstaan om het goede verloop ervan te waarborgen [zie in die zin arresten van 29 oktober 2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, punt 29, en 9 september 2020, Commissaris-generaal voor de vluchtelingen en de staatlozen (Afwijzing van een volgend verzoek – Termijn om beroep in te stellen), C-651/19, EU:C:2020:681, punt 57].

45 Tevens zij eraan herinnerd dat, in het kader van door de Commissie gevoerde procedures betreffende inbreuken op de artikelen 101 en 102 VWEU, de vooronderzoeksfase, die duurt tot de mededeling van de punten van bezwaar, de Commissie in staat moet stellen alle relevante bewijzen te verzamelen die al of niet het bestaan van een inbreuk op de mededingingsregels bevestigen en een standpunt in te nemen over de richting die – en het uiteindelijke gevolg dat – aan de procedure zal worden gegeven (zie in die zin arresten van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, EU:C:2002:582, punt 182, en 29 september 2011, Elf Aquitaine/Commissie, C-521/09 P, EU:C:2011:620, punt 113).

46 De complexiteit van een procedure inzake mededinging kan weliswaar rechtvaardigen dat de vooronderzoeksfase ervan vrij lang duurt (zie in die zin arresten van 2 september 2021, Commissie/Tempus Energy en Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, punt 62, en 17 november 2022, Irish Wind Farmers' Association e.a./Commissie, C-578/21 P, EU:C:2022:898, punt 88), maar dat betekent niet dat de Commissie tijdens deze fase van de procedure mag volharden in een passieve houding (zie in die zin arresten van 18 maart 1997, Guérin automobiles/Commissie, C-282/95 P, EU:C:1997:159, punt 36, en 13 juni 2013, HGA e.a./Commissie, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punt 81).

47 Bovendien vormt de eerbiediging van de rechten van de verdediging een fundamenteel beginsel van het Unierecht, dat volledig in acht moet worden genomen in het kader van administratieve procedures die onder het Unierecht vallen. In het kader van een procedure wegens inbreuk op de mededingingsregels vormt de mededeling van de punten van bezwaar in dit opzicht een wezenlijke garantie (zie in die zin arresten van 26 oktober 2017, Global Steel Wire e.a./Commissie, C-457/16 P en C-459/16 P–C-461/16 P, EU:C:2017:819, punten 139 en 140; 13 september 2018, UBS Europe e.a., C-358/16, EU:C:2018:715, punt 60, en 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punt 56).

48 Hieruit volgt dat de overwegingen in de punten 45 tot en met 47 van het onderhavige arrest ook relevant zijn in het kader van een administratieve procedure die op nationaal niveau wordt gevoerd door een nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming teneinde een inbreuk op de regelgeving van de Unie op dit gebied tegen te gaan.

49 Voor een doeltreffende naleving van hun verplichting om de Uniewetgeving inzake consumentenbescherming uit te voeren, moeten de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van die wetgeving aan de bij hen aanhangig gemaakte klachten verschillende prioriteiten kunnen toekennen door daartoe over een ruime beoordelingsmarge te beschikken (zie naar analogie arresten van 14 december 2000, Masterfoods en HB, C-344/98, EU:C:2000:689, punt 46, en 19 september 2013, EFIM/Commissie, C-56/12 P, EU:C:2013:575, punten 72 en 83).

50 Ten tweede is bij verordening nr. 2006/2004, die van toepassing was ten tijde van de inleiding van de fase op tegenspraak van de procedure in het hoofdgeding, en vervolgens bij verordening 2017/2394, een mechanisme van samenwerking en coördinatie ingesteld waarbij de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming, genoodzaakt kunnen zijn om met elkaar en met de Commissie samen te werken en acties te coördineren met het oog op de bestrijding van bepaalde categorieën inbreuken op de in de bijlage bij elk van deze twee verordeningen genoemde handelingen, waaronder richtlijn 2005/29.

51 Overeenkomstig artikel 9, leden 1 en 2, van verordening nr. 2006/2004 moesten de bevoegde autoriteiten hun markttoezicht en activiteiten tot handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming coördineren door te streven naar gelijktijdige onderzoeken en handhavingsmaatregelen. Zoals bleek uit overweging 7 van deze verordening, was de mogelijkheid voor de bevoegde autoriteiten om op basis van wederkerigheid ongehinderd samen te werken bij de uitwisseling van informatie, het opsporen en onderzoeken van inbreuken die onder deze verordening vielen en het nemen van maatregelen om dergelijke inbreuken te doen staken of ze te laten verbieden, essentieel voor een goede werking van de interne markt en de bescherming van de consument.

52 Zowel uit het eigenlijke doel van de fase vóór de mededeling van de punten van bezwaar van een inbreukprocedure inzake consumentenbescherming, als uit de ruime beoordelingsmarge waarover een nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor de handhaving van die wetgeving moet beschikken bij de vaststelling van prioriteiten voor haar procedures ter zake, volgt dat een dergelijke autoriteit in die fase van de procedure niet alleen alle voorafgaande onderzoeksmaatregelen en de vaak ingewikkelde feitelijke en juridische beoordelingen moet kunnen verrichten die zij nodig heeft om te beoordelen of de inleiding van de onderzoeksfase op tegenspraak gerechtvaardigd is, maar ook, afhankelijk van de prioriteit die zij in het kader van de uitoefening van haar operationele onafhankelijkheid aan een lopende inbreukprocedure wenst toe te kennen, het meest geschikte moment moet kunnen kiezen om in voorkomend geval de onderzoeksfase op tegenspraak van die procedure in te leiden.

53 Een nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming moet de inleiding van de onderzoeksfase op tegenspraak van een bepaalde procedure dan ook tijdelijk kunnen uitstellen, ook al heeft zij de wezenlijke elementen van de vermeende inbreuk reeds vastgesteld. Die mogelijkheid strookt met de doelstelling om ervoor te zorgen dat de betrokken autoriteit alle bij haar aanhangige inbreukprocedures op adequate wijze kan behandelen. Deze mogelijkheid kan ook bijdragen tot een efficiënt gebruik van de beschikbare middelen en tot de bevordering van een passende samenwerking binnen het – bij verordening nr. 2006/2004 en vervolgens bij verordening 2017/2394 ingestelde – netwerk tot samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming. Een dergelijk tijdelijk uitstel mag echter niet tot gevolg hebben dat de redelijke termijn waarbinnen de fase vóór de mededeling van de punten van bezwaar van een inbreukprocedure moet worden afgerond, wordt overschreden.

54 Ten derde moet een lidstaat in het kader van zijn procedurele autonomie niet alleen de doeltreffendheid van het Unierecht inzake consumentenbescherming en van de vervolging en bestraffing van inbreuken daarop ten volle waarborgen, maar ook de eerbiediging van de grondrechten, waaronder de rechten van verdediging van de ondernemingen waarop de inbreukprocedures betrekking hebben (zie in die zin arresten van 7 december 2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, punt 63, en 5 juni 2018, Kolev e.a., C-612/15, EU:C:2018:392, punt 98).

55 In dit verband heeft het Hof reeds geoordeeld dat de buitensporige duur van de fase vóór de mededeling van de punten van bezwaar van invloed kan zijn op de toekomstige mogelijkheden van de betrokken ondernemingen om zich te verweren, met name door een aantasting van hun rechten van verdediging in het kader van de onderzoeksfase op tegenspraak van de tegen hen ingeleide inbreukprocedure. Hoe meer tijd er immers verstrijkt tussen een voorafgaande onderzoeksmaatregel en de mededeling van de punten van bezwaar, hoe waarschijnlijker het wordt dat eventueel disculperend bewijs betreffende de in die mededeling verweten inbreuk, niet meer, of slechts met moeite, kan worden vergaard (zie in die zin arrest van 21 september 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Commissie, C-105/04 P, EU:C:2006:592, punt 49).

56 Redelijke procedurele termijnen hebben dus weliswaar tot doel om met name de daadwerkelijke uitoefening te waarborgen van de rechten van verdediging van de ondernemingen waartegen een inbreukprocedure loopt, maar dit neemt niet weg dat een nationale regeling waarbij procedurele termijnen worden vastgelegd voor het opleggen van sancties door de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming teneinde oneerlijke handelspraktijken te bestrijden en te bestraffen, moet worden afgestemd op het specifieke karakter van het Unierecht ter zake en op de doelstellingen die aan de toepassing van dit recht door de betrokken personen verbonden zijn, teneinde geen afbreuk te doen aan de volle werking van dat recht (zie naar analogie arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 52).

57 In casu is de AGCM, zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing, gehouden de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure in te leiden door de punten van bezwaar mede te delen binnen een vaste termijn van 90 dagen, die begint te lopen vanaf het tijdstip waarop die autoriteit de wezenlijke elementen van de vermeende inbreuk heeft vastgesteld. Bovendien leidt de niet-inachtneming van de betrokken termijn ten eerste tot de volledige en automatische nietigverklaring van het definitieve besluit dat door de AGCM na de inbreukprocedure is vastgesteld, zowel wat betreft de beëindiging van de oneerlijke handelspraktijk als de aan de betrokken onderneming opgelegde sancties. Ten tweede wordt het deze autoriteit op grond van het ne-bis-in-idembeginsel definitief onmogelijk gemaakt om een nieuwe inbreukprocedure in te leiden met betrekking tot dezelfde oneerlijke handelspraktijk. Zoals blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt, hebben deze regels tot doel de rechten van verdediging van de ondernemingen te beschermen tijdens de tegen hen ingeleide inbreukprocedure door hen tijdig in kennis te stellen van de tegen hen aangevoerde bezwaren.

58 Zoals de advocaat-generaal in de punten 107 tot en met 109 en 114 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, bestaat het risico dat de toepassing van de betrokken termijn de AGCM ertoe verplicht alle bij haar aanhangige inbreukprocedures zonder onderscheid te behandelen zonder dat zij rekening houdt met de specifieke omstandigheden van elke procedure maar een zuiver chronologische volgorde in acht neemt, waardoor zij geen prioriteiten kan stellen en toepassen voor haar procedures inzake consumentenbescherming. Deze autoriteit kan aldus gedwongen zijn om onderzoeksprocedures in te leiden op basis van onzekere feitelijke en juridische gronden of om voorrang te geven aan de behandeling van bepaalde categorieën van dossiers die zij met de haar ter beschikking staande middelen over de fase van het inleidende onderzoek heen kan behandelen, in voorkomend geval ten koste van bijzonder complexe dossiers die schadelijk zijn voor de belangen van de consument. Een dergelijke aantasting van de operationele onafhankelijkheid van de AGCM is des te waarschijnlijker in een situatie waarin het beginpunt van de termijn, waarbij de regels betreffende het ingaan van die termijn overigens zowel voor

deze autoriteit als voor de betrokken onderneming niet erg nauwkeurig, vrij onduidelijk en weinig voorzienbaar blijken te zijn, samenvalt met de eerste melding van de vermeende inbreuk bij die autoriteit, die dan meteen alle nodige stukken moet gaan verzamelen.

59 Bovendien kunnen de gevolgen van de overschrijding van de betrokken termijn de AGCM beletten een volledige samenwerking te verlenen binnen het bij verordening nr. 2006/2004 en vervolgens bij verordening 2017/2394 opgerichte netwerk. Zoals de AGCM en de Commissie in hun schriftelijke opmerkingen terecht hebben aangevoerd, kan van deze autoriteit immers worden verlangd dat zij in grensoverschrijdende situaties optreedt op basis van een melding van een autoriteit van een andere lidstaat of van de Commissie. De betrokken termijn kan echter ontoereikend blijken om de AGCM in staat te stellen op zinvolle wijze met de autoriteiten van de andere lidstaten en met de Commissie samen te werken, a fortiori wanneer de betrokken handelspraktijk reeds was gesignaleerd in Italië, waardoor die termijn is beginnen lopen.

60 Daarbij moet er overigens op worden gewezen dat de rechten van verdediging van de ondernemingen waartegen een inbreukprocedure loopt, hoe dan ook niet kunnen worden geschonden alleen vanwege de niet-inachtneming van de betrokken termijn.

61 Zoals de advocaat-generaal in punt 131 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, moet weliswaar worden vermeden dat de rechten van verdediging van een onderneming in de inleidende fase van een inbreukprocedure inzake oneerlijke handelspraktijken onherstelbaar worden geschaad, maar zal die onderneming hoe dan ook haar rechten van verdediging daadwerkelijk kunnen blijven uitoefenen, mits wordt gewaarborgd dat de nationale mededingingsautoriteit geen enkel besluit tegen die onderneming zal kunnen vaststellen zonder dat deze autoriteit een onderzoeksfase op tegenspraak heeft doorlopen waarin die onderneming haar rechten van verdediging ten volle zal hebben kunnen uitoefenen.

62 Verder heeft het Hof in het kader van de werkzaamheden van de nationale mededingingsautoriteiten ter bestraffing van inbreuken op het mededingingsrecht van de Unie reeds geoordeeld dat een nationale verjaringsregeling die om redenen die inherent zijn aan die regeling, systematisch verhindert dat doeltreffende en afschrikkende sancties worden opgelegd wegens inbreuken op dat recht, de toepassing van de regels van dat recht in de praktijk onmogelijk of uiterst moeilijk kan maken. Bijgevolg heeft het Hof geoordeeld dat een nationale regeling die voorziet in een verjaringstermijn waarvan de toepassing – gezien de hoge complexiteit van mededingingszaken – een structureel risico kan vormen dat dergelijke inbreuken op dat recht onbestraft blijven, niet in overeenstemming is met het doeltreffendheidsbeginsel (zie in die zin arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punten 53 en 56).

63 Gelet op de in punt 33 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte doelstelling van richtlijn 2005/29 om een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen en ervoor te zorgen dat de oneerlijke praktijken op doeltreffende wijze worden bestreden in het belang van de consumenten, zijn de overwegingen in het vorige punt van het onderhavige arrest ook relevant in het kader van de werkzaamheden van nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming.

64 Zoals de advocaat-generaal in de punten 137 tot en met 139 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt, lijken de gevolgen die de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling verbindt aan de niet-inachtneming van de betrokken termijn, te kunnen leiden tot een structureel risico dat inbreuken op het bij artikel 5, lid 1, van richtlijn 2005/29 ingevoerde verbod

van oneerlijke handelspraktijken onbestraft blijven. Deze nationale regeling zou aldus immers kunnen impliceren dat voor een groot aantal vastgestelde inbreuken op deze bepaling geen doeltreffende en afschrikkende sancties worden opgelegd. Bovendien zet het feit dat de AGCM geen nieuwe inbreukprocedure kan inleiden teneinde dergelijke sancties vast te stellen, ondernemingen er in feite mogelijkerwijs toe aan oneerlijke handelspraktijken in stand te houden, waardoor de daadwerkelijke uitvoering van de Unieregels ter zake door de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming, ernstig in gevaar komt.

65 In die omstandigheden – gelet op de overwegingen in de punten 58, 59 en 64 van het onderhavige arrest – kan de toepassing van de betrokken termijn op de werkzaamheden van de AGCM leiden tot een aantasting van de operationele onafhankelijkheid van deze autoriteit en tot een structureel risico dat de feiten die inbreuken vormen op het bij artikel 5, lid 1, van richtlijn 2005/29 ingevoerde verbod van oneerlijke handelspraktijken, onbestraft blijven.

66 Daarnaast moet worden onderstreept dat een uitlegging van het nationale recht volgens welke de niet-inachtneming van de betrokken termijn door de AGCM er enkel toe leidt dat haar sanctiebevoegdheid vervalt, zodat zij een onderneming nog steeds kan gelasten een oneerlijke handelspraktijk te staken, als zodanig niet het risico kan uitsluiten dat de feiten onbestraft blijven en geen doeltreffende toepassing van richtlijn 2005/29 kan waarborgen. Het aldus begrenzen van het optreden van een nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming is immers onverenigbaar met de in artikel 13 van deze richtlijn neergelegde verplichting van de lidstaten om een stelsel van doeltreffende en afschrikkende sancties vast te stellen en te handhaven.

67 Voor zover volgens de verwijzende rechter de toepassing van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde termijn voortvloeit uit een bepaalde uitlegging van het nationale recht door een hogere rechter, moet hieraan nog worden toegevoegd dat, teneinde de doeltreffendheid van alle Unierechtelijke bepalingen te waarborgen, het voorrangsbeginsel de nationale rechterlijke instanties ertoe verplicht om hun nationale recht zoveel mogelijk in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen [arresten van 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punt 70 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 12 oktober 2023, Z. (Recht om een kopie van de kredietovereenkomst te ontvangen), C-326/22, EU:C:2023:775, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

68 Bij de toepassing van het nationale recht moeten die rechterlijke instanties dat recht dus zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de Unierechtelijke bepalingen, en daarbij het gehele interne recht in aanmerking nemen en toepassing geven aan de daarin erkende uitleggingsmethoden, teneinde de volle werking van die bepalingen te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling [zie in die zin arresten van 6 oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, punt 71 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 22 september 2022, Vicente (Vordering tot betaling van advocatenhonorarium), C-335/21, EU:C:2022:720, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

69 Het staat dus aan de verwijzende rechter om zijn nationale recht, met name artikel 27, lid 13, van wetsbesluit nr. 206 van 6 september 2005 houdende het consumentenwetboek, in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding, en artikel 14 van wet nr. 689/81, zoveel mogelijk in overeenstemming met het Unierecht uit te leggen teneinde de volle werking ervan te verzekeren. Het vereiste van conforme uitlegging houdt voor deze rechter de verplichting in om in voorkomend geval vaste rechtspraak te wijzigen wanneer deze berust op een met de

doelstellingen van een bepaling van het Unierecht onverenigbare uitlegging van het nationale recht en daartoe op eigen gezag iedere uitlegging van een hogere of zelfs de hoogste nationale rechterlijke instantie waaraan hij krachtens zijn nationale recht is gebonden buiten toepassing te laten, indien deze uitlegging onverenigbaar is met het Unierecht (zie in die zin arresten van 24 juni 2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak; 21 januari 2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, punt 58, en 13 juni 2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya en Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 en C-332/22, EU:C:2024:496, punten 108 en 110).

70 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat de artikelen 11 en 13 van richtlijn 2005/29, gelezen in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling die, wanneer er een procedure tot vaststelling van een oneerlijke handelspraktijk wordt gevoerd door een nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming, ten eerste, deze autoriteit verplicht om de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure in te leiden door de mededeling van de punten van bezwaar aan de betrokken onderneming binnen een termijn van 90 dagen die begint te lopen vanaf het tijdstip waarop die autoriteit kennisneemt van de wezenlijke elementen van de vermeende inbreuk, die mogelijkerwijs slechts de gegevens omvatten van de eerste melding van de inbreuk en, ten tweede, de niet-inachtneming van deze termijn bestraft met de volledige nietigverklaring van het definitieve besluit dat door die autoriteit na de inbreukprocedure is genomen en met het verval van haar bevoegdheid om een nieuwe inbreukprocedure in te leiden met betrekking tot dezelfde praktijk.

Kosten

71 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

De artikelen 11 en 13 van richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van richtlijn 84/450/EEG van de Raad, richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad („richtlijn oneerlijke handelspraktijken”), gelezen in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel,

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij zich verzetten tegen een nationale regeling die, wanneer er een procedure tot vaststelling van een oneerlijke handelspraktijk wordt gevoerd door een nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming, ten eerste, deze autoriteit verplicht om de onderzoeksfase op tegenspraak van de procedure in te leiden door de mededeling van de punten van bezwaar aan de betrokken onderneming binnen een termijn van 90 dagen die begint te lopen vanaf het tijdstip waarop die autoriteit kennisneemt van de wezenlijke elementen van de vermeende inbreuk, die mogelijkerwijs slechts de gegevens omvatten van de eerste melding

van de inbreuk en, ten tweede, de niet-inachtneming van deze termijn bestraft met de volledige nietigverklaring van het definitieve besluit dat door die autoriteit na de inbreukprocedure is genomen en met het verval van haar bevoegdheid om een nieuwe inbreukprocedure in te leiden met betrekking tot dezelfde praktijk.

ondertekeningen