Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (toinen jaosto)

30 päivänä tammikuuta 2025 *

Ennakkoratkaisupyyntö – Kuluttajansuoja – Sopimattomat elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien väliset kaupalliset menettelyt sisämarkkinoilla – Direktiivi 2005/29/EY – Keinot tällaisten menettelyjen torjumiseksi – 11 ja 13 artikla – Kuluttajansuojaa koskevien oikeussääntöjen rikkomista koskevat menettelyt – Kohtuullisen ajan noudattaminen – Kansallinen säännöstö, jossa säädetään kansallisen viranomaisen velvollisuudesta antaa tiedoksi väitteensä 90 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon rikkomisen olennaisista seikoista – Kansallisen viranomaisen päätöksen toteaminen kokonaisuudessaan ja automaattisesti pätemättömäksi, jos tätä määräaikaa ei noudateta – Ne bis in idem -periaate – Samoja tosiseikkoja koskevan uuden rikkomismenettelyn aloittamista koskevan oikeuden menettäminen – Tehokkuusperiaate – Yritysten puolustautumisoikeudet

Asiassa C-510/23,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyynnöstä, jonka Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Latiumin alueellinen hallintotuomioistuin, Italia) on esittänyt 2.8.2023 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 8.8.2023, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

Trenitalia SpA

vastaan

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

jossa asian käsittelyyn osallistuu

Federconsumatori,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (toinen jaosto),

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

julkisasiamies: P. Pikamäe,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

* Oikeudenkäyntikieli: italia.

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

– Trenitalia SpA, edustajinaan P. Fattori, A. Lirosi ja S. Spagnuolo, avvocati,

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

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

– Euroopan komissio, asiamiehinään P. Kienapfel, P. Ondrůšek ja D. Recchia,

kuultuaan julkisasiamiehen 5.9.2024 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,

on antanut seuraavan

tuomion

1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta 11.5.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY (sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi) (EUVL 2005, L 149, s. 22) 11 artiklan tulkintaa.

2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa vastakkain ovat Trenitalia SpA ja Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (kilpailu- ja markkinaviranomainen, Italia; jäljempänä AGCM) ja joka koskee viimeksi mainitun Trenitalialle sopimattoman kaupallisen menettelyn vuoksi määräämiä seuraamuksia.

Asiaa koskevat oikeussäännöt

Unionin lainsäädäntö

Direktiivi 2005/29

3 Direktiivin 2005/29 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Tarkoitus”, säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on tukea sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja saavuttaa korkeatasoinen kuluttajansuoja lähentämällä jäsenvaltioiden lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka koskevat kuluttajien taloudellisia etuja vahingoittavia sopimattomia kaupallisia menettelyjä.”

4 Kyseisen direktiivin 5 artiklan otsikko on ”Sopimattomien kaupallisten menettelyjen kieltäminen”, ja sen 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Sopimattomat kaupalliset menettelyt ovat kiellettyjä.”

5 Direktiivin 11 artiklassa, jonka otsikko on ”Täytäntöönpano”, säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on huolehdittava, että käytettävissä on riittävät ja tehokkaat keinot sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjumiseksi, jotta tämän direktiivin säännöksiä noudatetaan kuluttajien edun edellyttämällä tavalla.

Näihin keinoihin kuuluvat säännökset, joiden mukaisesti sellaiset henkilöt tai yhteisöt, joiden etua sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjuminen kansallisen lainsäädännön mukaisesti koskee, kilpailijat mukaan luettuina, voivat

a) ryhtyä oikeudellisiin toimiin tällaisten sopimattomien kaupallisten menettelyjen suhteen;

ja/tai

b) saattaa tällaiset sopimattomat kaupalliset menettelyt sellaisen hallintoviranomaisen käsiteltäväksi, jolla on toimivalta joko ratkaista valitukset tai panna vireille asianmukainen oikeudenkäynti asiassa.

– –

2. Jäsenvaltioiden on 1 kohdassa tarkoitettujen säännösten nojalla annettava tuomioistuimille tai hallintoviranomaiselle tapauksissa, joissa ne pitävät sitä kaikkien asiaan liittyvien etujen ja etenkin yleisen edun kannalta tarpeellisena, toimivalta

a) määrätä sopimattomat kaupalliset menettelyt lopetettavaksi tai hakea tuomioistuimelta päätöstä niiden lopettamisesta,

tai

b) kieltää sopimaton kaupallinen menettely tai hakea tuomioistuimelta päätöstä menettelyn kieltämisestä, jollei menettelyä vielä ole käytetty mutta sen käyttäminen on odotettavissa,

vaikka tosiasiallisen vahingon syntymistä taikka elinkeinonharjoittajan tahallisuutta tai huolimattomuutta ei olisi näytetty.

– –”

6 Direktiivin 13 artiklassa, jonka otsikko on ”Seuraamukset”, säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on säädettävä tämän direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia”

Asetus N:o 2006/2004

7 Kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä 27.10.2004 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 (asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä) (EUVL 2004, L 364, s. 1), sellaisena kuin se on muutettuna direktiivillä 2005/29 (jäljempänä asetus N:o 2006/2004), johdanto-osan seitsemännen perustelukappaleen sanamuoto oli seuraava:

”Toimivaltaisten viranomaisten kyky harjoittaa vapaasti yhteistyötä vastavuoroiselta pohjalta tietojenvaihdossa sekä yhteisön sisällä tapahtuvien rikkomusten havaitsemisessa, tutkinnassa, lopettamisessa ja kieltämisessä on olennainen tekijä sisämarkkinoiden toimivuuden ja kuluttajansuojan turvaamisen kannalta.”

8 Asetuksen N:o 2006/2004 1 artiklassa, jonka otsikko oli ”Tavoite”, säädettiin seuraavaa:

”Tässä asetuksessa säädetään edellytykset, joiden mukaisesti kuluttajien etuja suojaavan lainsäädännön täytäntöönpanosta vastaamaan nimetyt jäsenvaltioiden toimivaltaiset viranomaiset tekevät yhteistyötä keskenään ja [Euroopan] komission kanssa, jotta voidaan varmistaa kyseisen lainsäädännön noudattaminen ja sisämarkkinoiden toimivuus sekä tehostaa kuluttajien taloudellisten etujen suojaa.”

9 Asetuksen 3 artiklassa, jonka otsikko oli ”Määritelmät”, säädettiin seuraavaa:

”Tässä asetuksessa tarkoitetaan:

a) ’kuluttajien etuja suojaavalla lainsäädännöllä’ liitteessä lueteltuja direktiivejä, sellaisina kuin ne on saatettu osaksi jäsenvaltioiden kansallista lainsäädäntöä, ja asetuksia;

_ _”

10 Asetuksen 9 artiklassa, jonka otsikko oli ”Markkinoiden valvonnan ja täytäntöönpanotoimenpiteiden koordinointi”, säädettiin seuraavaa:

”1. Toimivaltaisten viranomaisten on koordinoitava markkinoiden valvontatoimiaan ja täytäntöönpanotoimiaan. Koordinoinnin toteuttamiseksi niiden on vaihdettava kaikki tarpeelliset tiedot.

2. Kun toimivaltaiset viranomaiset saavat tietoonsa, että yhteisön sisäinen rikkomus haittaa kuluttajien etuja useammassa kuin kahdessa jäsenvaltiossa, asianomaisten toimivaltaisten viranomaisten on koordinoitava täytäntöönpanotoimensa ja keskinäistä avunantoa koskevat pyyntönsä yhteysviraston kautta. Niiden on erityisesti pyrittävä toteuttamaan tutkinta- ja täytäntöönpanotoimet samanaikaisesti.

_ _”

11 Saman asetuksen liitteessä olevassa 16 kohdassa viitattiin direktiiviin 2005/29.

12 Asetus N:o 2006/2004 kumottiin 17.1.2020 alkaen kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 kumoamisesta 12.12.2017 annetulla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2017/2394 (EUVL 2017, L 345, s. 1).

Italian lainsäädäntö

Kuluttajakoodeksi

13 Kuluttajakoodeksista 6.9.2005 annetun asetuksen nro 206 (decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo; GURI nro 235, Supplemento ordinario, 8.10.2005), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 27 §:ssä, jonka otsikko on ”Hallinnollinen ja tuomioistuimissa annettava suoja”, säädetään seuraavaa:

”1. [AGCM] käyttää laissa asetetuissa rajoissa tämän pykälän mukaisia toimivaltuuksiaan myös [asetuksen N:o 2006/2004] soveltamisesta vastaavana toimivaltaisena viranomaisena.

– –

2. [AGCM] kieltää joko viran puolesta tai sellaisen henkilön tai organisaation, jonka etua asia koskee, pyynnöstä sopimattomien kaupallisten menettelyjen jatkamisen ja poistaa niiden vaikutukset. Tässä tarkoituksessa [AGCM] käyttää edellä mainitussa [asetuksessa N:o 2006/2004] tarkoitettuja tutkinta- ja täytäntöönpanovaltuuksia myös muiden kuin rajatylittävien rikkomisten osalta. – –

– –

13. Tämän asetuksen rikkomisen perusteella määrättäviin hallinnollisiin seuraamusmaksuihin sovelletaan soveltuvin osin [muutoksista rikosoikeudelliseen järjestelmään 24.11.1981 annetun lain nro 689/81 (legge n. 689 – Modifiche al sistema penale), sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa (jäljempänä laki nro 689/81)], I luvun I jakson säännöksiä sekä lain 26, 27, 28 ja 29 §:ää. – –”

Laki nro 689/81

14 Lailla nro 689/81 määritetään hallinnollisiin seuraamusmaksuihin yleisesti sovellettavat säännöt, ja sen 14 §:ssä, jonka otsikko on ”Väitteestä ilmoittaminen ja sen tiedoksianto”, säädetään seuraavaa:

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

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

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

– –”

Pääasia ja ennakkoratkaisukysymys

15 Trenitalia on Italian suurin rautateiden henkilöliikennettä hallinnoiva yhtiö. Trenitalia liikennöi sekä paikallisliikenteen että keskipitkän ja pitkän matkan reittejä, ja viimeksi mainittuun ryhmään kuuluu muun muassa suurnopeusjunia.

16 Kuluttajat, Autorità di regolazione dei trasporti (liikenteen sääntelyviranomainen, Italia) ja Federconsumatori-niminen yhdistys tekivät AGCM:lle vuosina 2011–2016 lukuisia ilmoituksia ja kanteluja junalippujen verkkomyynnin toteutuksesta. AGCM liitti 21.10.2016 asiakirja-aineistoonsa sen työntekijöiden 26.8.–30.9.2016 tekemien simuloitujen lippuostosten tulokset.

17 AGCM antoi 15.11.2016 Trenitalialle tiedoksi päätöksen kuluttajansuojalainsäädännön rikkomisen toteamista koskevan menettelyn aloittamisesta, ja se suoritti samana päivänä yhtiön tiloissa tarkastuksen, jossa se takavarikoi asiakirjoja. Trenitalian neuvonantajilla on ollut mahdollisuus tutustua tutkinnan asiakirja-aineistoon ja esittää argumentteja yhtiön puolustukseksi. Tarkastus suoritettiin myös yhtiössä, joka oli toimittanut Trenitalian käyttämän tietoteknisen järjestelmän.

18 AGCM teki 19.7.2017 päätöksen, jolla se totesi Trenitalian syyllistyneen sopimattomaan kaupalliseen menettelyyn junalippujen verkkomyynnissä. AGCM:n mukaan Trenitalian junalippujen telemaattisessa tieto-, haku- ja ostojärjestelmässä kuluttajalle tarjottiin matkustusvaihtoehtoina ennen kaikkea suurnopeusjunien käyttöä, vaikka samoina ajankohtina olisi ollut mahdollista matkustaa paljon edullisemmilla paikallisjunilla, joita ei tarjottu. Tämä viranomainen määräsi näin ollen Trenitalian lopettamaan kyseisen menettelytapansa, asetti sille määräajan menettelyn lopettamisen edellyttämien toimenpiteiden selvittämiseksi ja – ottaen huomioon rikkomisen vakavuuden ja keston – määräsi Trenitalialle 5 miljoonan euron suuruisen seuraamusmaksun.

19 Trenitalia riitautti AGCM:n 19.7.2017 päivätyn päätöksen Tribunale amministrativo regionale per il Laziossa (Latiumin alueellinen hallintotuomioistuin, Italia), joka on ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin, vedoten muun muassa siihen, että kyseiseen päätökseen johtaneen menettelyn kontradiktorinen tutkintavaihe oli aloitettu liian myöhään.

20 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa tältä osin, että Consiglio di Staton (ylin hallintotuomioistuin, Italia) viimeaikaisen oikeuskäytännön mukaan AGCM:n menettelyissä, jotka koskevat kuluttajansuojaa, on noudatettava lain nro 689/81 14 §:ää, jonka mukaan kyseisellä viranomaisella on sillä uhalla, että sen toimivalta määrätä seuraamuksia raukeaa, velvollisuus aloittaa menettelyn kontradiktorinen tutkintavaihe antamalla väitteet tiedoksi 90 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon väitetyn rikkomisen olennaisista seikoista (jäljempänä kyseessä oleva määräaika).

21 Kyseessä olevan määräajan alkamisajankohta kuuluu sellaisen tuomioistuinvalvonnan piiriin, jossa hallintotuomioistuin arvioi asiaa jälkikäteen siten, että se tarkistaa, mistä päivästä alkaen AGCM:n käytettävissä olleet tiedot olivat riittäviä, jotta se oli velvollinen antamaan väitteet tiedoksi ja aloittamaan näin menettelyn kontradiktorisen tutkintavaiheen. Määräajan ylittymisestä seuraa, että AGCM:n rikkomismenettelyn päätteeksi tekemä päätös on todettava kokonaisuudessaan pätemättömäksi. Lisäksi ne bis in idem -periaatteesta seuraa, ettei kyseinen viranomainen voi enää aloittaa saman menettelytavan perusteella uutta rikkomismenettelyä edes tilanteessa, jossa asianomainen yhtiö ei ole koskaan lopettanut kyseistä menettelyään.

22 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan kyseessä olevan määräajan soveltaminen loukkaa AGCM:n itsenäisyyttä velvoittamalla sen tutkimaan sen käsiteltäväksi saatetut asiat puhtaasti kronologisessa järjestyksessä ilman, että se voi ottaa huomioon kunkin asian erityispiirteitä. Kun lisäksi otetaan huomioon, että AGCM:n toiminta on hyvin monitahoista erityisesti suurten talouden toimijoiden toimintaan kohdistuvissa tutkinnoissa, menettelyn kontradiktorisen tutkintavaiheen liian aikaiseen aloittamiseen liittyy kohonnut riski siitä, ettei kyseinen viranomainen pysty hankkimaan tarvittavia ja riittäviä tietoja väitetyn rikkomisen toteamiseksi.

23 Tässä yhteydessä ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin vertaa kyseessä olevia seuraamuksia kilpailuoikeudellisiin seuraamuksiin, joiden yhteydessä toimivaltaisen viranomaisen on saatettava rikkomismenettely päätökseen kohtuullisen ajan kuluessa. Viimeksi mainittua määräaikaa sovelletaan analogisesti myös kuluttajansuojaa koskevissa asioissa, joten kyseessä oleva määräaika, joka ei missään tapauksessa perustu kuluttajansuojaa koskevaan unionin oikeuteen, on jätettävä huomiotta.

24 Lisäksi koska yritys, jota epäillään sopimattomista kaupallisista menettelyistä, ei ole kansallisen oikeuden nojalla, sellaisena kuin Consiglio di Stato on sitä tulkinnut, velvollinen osoittamaan, että sille on aiheutunut vahinkoa siitä, että menettelyn kontradiktorinen tutkintavaihe on aloitettu kyseisen määräajan päättymisen jälkeen, tästä seuraa sellainen kumoamaton olettama, jonka mukaan kyseisen yrityksen puolustautumisoikeuksia on loukattu pelkästään tämän määräajan ylittymisen vuoksi.

25 Joka tapauksessa sellaisen määräajan soveltaminen, jonka alkamisajankohta riippuu käsiteltävänä olevasta asiasta, ei ole yhteensopiva luottamuksensuojan periaatteen kanssa, johon sellaisten yritysten olisi voitava vedota, joille on määrätty seuraamuksia.

26 Näiden seikkojen perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin epäilee, onko unionin oikeuden kanssa yhteensoveltuvaa, että kyseessä olevaa määräaikaa sovelletaan sellaisia rikkomisia koskeviin tutkintamenettelyihin, joista on säädetty seuraamus direktiivin 2005/29 nojalla annetuissa kansallisissa säännöksissä.

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

”Onko [direktiivin 2005/29] 11 artiklaa, kun sitä luetaan kuluttajien suojelun ja hallintotoiminnan tehokkuuden periaatteiden valossa, tulkittava siten, että se on esteenä lain nro 689/81 14 §:n kaltaiselle kansalliselle säännökselle – sellaisena kuin sitä on oikeuskäytännössä tulkittu –, jonka mukaan [AGCM:n] on käynnistettävä sopimattoman kaupallisen menettelyn toteamiseen tarkoitettu tutkintamenettely 90 päivän preklusiivisen määräajan kuluessa, joka lasketaan siitä, kun kyseinen viranomainen sai tietää rikkomisen olennaisista yksityiskohdista, joilla voidaan tarkoittaa myös pelkkää ensimmäistä ilmoitusta rikkomisesta?”

Ennakkoratkaisukysymyksen tarkastelu

28 Aluksi on muistutettava, että kansallisten tuomioistuinten ja unionin tuomioistuimen välille SEUT 267 artiklalla luodussa yhteistyömenettelyssä unionin tuomioistuimen tehtävänä on antaa kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllinen vastaus, jonka perusteella kansallinen tuomioistuin voi ratkaista siinä vireillä olevan asian. Unionin tuomioistuimen on tämän vuoksi tarvittaessa

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

29 Vaikka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on käsiteltävässä asiassa rajannut kysymyksensä koskemaan direktiivin 2005/29 11 artiklaa, se toteaa myös, että kyseessä olevan määräajan noudattamatta jättäminen johtaa AGCM:n tekemän lopullisen päätöksen toteamiseen kokonaisuudessaan pätemättömäksi ja siihen, että AGCM menettää toimivaltansa aloittaa samoja tosiseikkoja koskeva uusi menettely. Siltä osin kuin kyseisen direktiivin 13 artikla koskee sitä, miten jäsenvaltiot määrittävät seuraamusjärjestelmät, joita sovelletaan kyseisen direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen, esitettyyn kysymykseen vastattaessa on otettava huomioon myös tämä 13 artikla.

30 Jotta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa täysin hyödyllinen vastaus, on siis katsottava, että se tiedustelee kysymyksellään lähinnä, onko direktiivin 2005/29 11 ja 13 artiklaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan sopimattoman kaupallisen menettelyn toteamiseen tarkoitetussa menettelyssä, jonka toteuttaa kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisen valvonnasta vastaava kansallinen viranomainen, yhtäältä kyseisen viranomaisen on aloitettava tämän menettelyn kontradiktorinen tutkintavaihe antamalla asianomaiselle yritykselle tiedoksi väitteet 90 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon väitetyn rikkomisen olennaisista seikoista, jotka voivat rajoittua rikkomista koskevaan ensimmäiseen ilmoitukseen, ja toisaalta seuraamuksena tämän määräajan noudattamatta jättämisestä mainitun viranomaisen kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn päätteeksi tekemä lopullinen päätös on todettava kokonaisuudessaan pätemättömäksi ja kyseinen viranomainen menettää oikeutensa aloittaa saman menettelytavan perusteella uusi rikkomismenettely.

31 Direktiivin 2005/29 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisen alakohdan mukaan jäsenvaltioiden on huolehdittava, että käytettävissä on riittävät ja tehokkaat keinot sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjumiseksi, jotta tämän direktiivin säännöksiä noudatetaan kuluttajien edun edellyttämällä tavalla. Tämän 11 artiklan 2 kohdan a alakohdassa täsmennetään, että jäsenvaltioiden on annettava hallintoviranomaisille tapauksissa, joissa ne pitävät sitä kaikkien asiaan liittyvien etujen ja etenkin yleisen edun kannalta tarpeellisena, toimivalta määrätä sopimattomat kaupalliset menettelyt lopetettaviksi tai hakea tuomioistuimelta päätöstä niiden lopettamisesta.

32 Lisäksi kyseisen direktiivin 13 artiklassa säädetään, että jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamuksista, joita sovelletaan tämän direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet seuraamusten täytäntöönpanon varmistamiseksi ja että seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

33 Kuten direktiivin 2005/29 1 artiklasta ja 11 artiklan 1 kohdan ensimmäisestä alakohdasta, kun niitä luetaan yhdessä, ilmenee, direktiivin tavoitteena on taata korkeatasoinen kuluttajansuoja ja tätä varten varmistaa, että sopimattomia kaupallisia menettelyjä torjutaan tehokkaasti kuluttajien edun mukaisesti (ks. vastaavasti tuomio 13.9.2018, Wind Tre ja Vodafone Italia, C-54/17 ja C-55/17, EU:C:2018:710, 54 kohta ja tuomio 2.2.2023, Towarzystwo Ubezpieczeń Ż (Harhaanjohtavat vakiovakuutussopimukset), C-208/21, EU:C:2023:64, 81 kohta).

34 Kyseisen direktiivin 5 artiklan 1 kohdassa säädetään kuitenkin vain, että sopimattomat kaupalliset menettelyt ”ovat kiellettyjä”, ja jätetään näin ollen jäsenvaltioille harkintavaltaa sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjumiseen mainitun direktiivin 11 ja 13 artiklan mukaisesti käytettävien kansallisten toimenpiteiden valitsemisessa edellyttäen, että toimenpiteet ovat riittäviä ja tehokkaita ja että näin säädetyt seuraamukset ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia (ks. vastaavasti tuomio 19.9.2018, Bankia, C-109/17, EU:C:2018:735, 31 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 2.2.2023, Towarzystwo Ubezpieczeń Ż (Harhaanjohtavat vakuutuksia koskevat vakiosopimukset), C-208/21, EU:C:2023:64, 79 kohta).

35 Tästä seuraa, että koska unioni ei ole antanut erityisiä säännöksiä menettelyllisistä määräajoista, joilla pyrittäisiin varmistamaan riittävät ja tehokkaat keinot sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjumiseksi ja tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien seuraamusten määräämiseksi niistä, jäsenvaltioiden tehtävänä on vahvistaa kansalliset menettelysäännöt tällä alalla ja soveltaa niitä (ks. analogisesti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 43–45 kohta; tuomio 13.7.2023, Napfény-Toll, C-615/21, EU:C:2023:573, 34 kohta ja tuomio 21.12.2023, BMW Bank ym., C-38/21, C-47/21 ja C-232/21, EU:C:2023:1014, 303 kohta).

36 Vaikka näiden sääntöjen antaminen ja soveltaminen kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan, niiden on kuitenkin tätä toimivaltaa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta, eivätkä ne saa tehdä unionin oikeuden täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi, kun otetaan huomioon tehokkuusperiaate (ks. vastaavasti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 46 kohta ja tuomio 13.7.2023, Napfény-Toll, C-615/21, EU:C:2023:573, 35 ja 47 kohta).

37 Sitä, että kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisen valvonnasta vastaavat kansalliset viranomaiset vahvistavat kohtuulliset menettelylliset määräajat sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjumiseksi, on pidettävä unionin oikeuden mukaisena. Tällaiset kohtuulliset määräajat asetetaan oikeusvarmuuden periaatteen mukaisesti sekä asianomaisten yritysten että näiden viranomaisten edun mukaisesti, eivätkä ne tee unionin oikeuden täytäntöönpanoa käytännössä mahdottomaksi tai suhteettoman vaikeaksi (ks. analogisesti tuomio 29.10.2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, 28 kohta ja tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 48 kohta).

38 Näin ollen kansallisilla säännöillä, joissa vahvistetaan menettelylliset määräajat sille, että kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisen valvonnasta vastaavat kansalliset viranomaiset toteavat rikkomiset ja määräävät seuraamukset sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjumiseksi, on oikeusvarmuuden periaatetta noudattaen pyrittävä siihen, että asiat käsitellään kohtuullisessa ajassa; vaikutuksena ei kuitenkaan saa olla direktiivin 2005/29 tehokkaan täytäntöönpanon vaarantuminen kansallisessa oikeusjärjestyksessä (ks. analogisesti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 49 kohta).

39 Sen määrittämiseksi, noudatetaanko kansallisella määräaikojen järjestelmällä tällaista tasapainoa, on otettava huomioon muun muassa kyseisen määräajan kesto ja kaikki sen soveltamista koskevat yksityiskohtaiset säännöt, kuten säännöt sen alkamisajankohdasta, sen kulumisen käynnistymisestä sekä sen keskeyttämisen tai katkaisemisen mahdollistamisesta (ks. vastaavasti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 50 kohta ja tuomio 10.6.2021, BNP Paribas Personal Finance, C-776/19–C-782/19, EU:C:2021:470, 30 kohta).

40 On myös otettava huomioon direktiivin 2005/29 soveltamisalaan kuuluvien sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjuntaa koskevien asioiden erityispiirteet ja erityisesti se, että nämä asiat voivat edellyttää monitahoista tosiseikkojen ja taloudellisten seikkojen analysointia (ks. analogisesti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 51 kohta).

41 Lisäksi on niin, että jotta voidaan vahvistaa kohtuulliset aikarajat menettelyille, joita kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisen valvonnasta vastaavat kansalliset viranomaiset toteuttavat sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjumiseksi ja seuraamusten määräämiseksi niistä, oikeusvarmuuden periaate velvoittaa jäsenvaltiot ottamaan käyttöön määräaikojen järjestelmän, joka on riittävän täsmällinen, selkeä ja ennakoitavissa, jotta kaikki asianomaiset toimijat voivat saada selville tarkasti, minkä laajuisia kyseessä olevissa säännöissä niille asetetut velvoitteet ovat, ja ryhtyä niiden johdosta asianmukaisiin toimenpiteisiin (ks. analogisesti tuomio 11.12.2012, komissio v. Espanja, C-610/10, EU:C:2012:781, 49 kohta; tuomio 3.6.2021, Jumbocarry Trading, C-39/20, EU:C:2021:435, 48 kohta ja tuomio 7.3.2024, Die Länderbahn ym., C-582/22, EU:C:2024:213, 66 kohta).

42 Tässä yhteydessä komission toteuttamia SEUT 101 ja SEUT 102 artiklan rikkomista koskevia menettelyjä koskevasta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että käsittelyaikojen kohtuullisuutta koskevaa periaatetta on lähtökohtaisesti noudatettava jokaisessa näihin menettelyihin liittyvässä vaiheessa (ks. vastaavasti tuomio 15.10.2002, Limburgse Vinyl Maatschappij ym. v. komissio, C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P ja C-254/99 P, EU:C:2002:582, 199 ja 230 kohta ja tuomio 21.9.2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied v. komissio, C-105/04 P, EU:C:2006:592, 37–39 kohta).

43 Vastaavista syistä on niin, että vahvistettaessa menettelylliset määräajat sille, että kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisen valvonnasta vastaavat kansalliset viranomaiset toteavat rikkomiset ja määräävät seuraamukset, jäsenvaltiot voivat säätää paitsi rikkomismenettelyyn kokonaisuudessaan sovellettavista yleisistä vanhentumissäännöistä myös tarvittaessa määräajoista, jotka koskevat tämän menettelyn tiettyjen vaiheiden, kuten vaiheen, joka edeltää sitä, kun yritykselle annetaan tieto väitteistä, kulkua, edellyttäen, että kyseessä olevat määräajat ovat tämän tuomion 38–41 kohdassa tarkoitettujen vaatimusten mukaisia.

44 Tältä osin on muistutettava ensinnäkin, että tämän vaiheen keston kohtuullisuutta on lähtökohtaisesti arvioitava kullekin asialle ominaisten seikkojen perusteella (ks. vastaavasti tuomio 13.6.2013, HGA ym. v. komissio, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 82 kohta). Erityisesti kyseistä vaihetta koskevan menettelyllisen määräajan keston on oltava käytännössä riittävä sen moitteettoman kulun varmistamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 29.10.2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, 29 kohta ja tuomio 9.9.2020, Commissaire général aux réfugiés et aux apatrides (Myöhemmän hakemuksen hylkääminen – Kanteen nostamisen määräaika), C-651/19, EU:C:2020:681, 57 kohta).

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

46 Vaikka kilpailuoikeudellisen menettelyn monitahoisuus voi oikeuttaa sen, että menettelyn alustava vaihe kestää pitkään (ks. vastaavasti tuomio 2.9.2021, komissio v. Tempus Energy ja Tempus Energy Technology, C-57/19 P, EU:C:2021:663, 62 kohta ja tuomio 17.11.2022, Irish Wind Farmers' Association ym. v. komissio, C-578/21 P, EU:C:2022:898, 88 kohta), komissio ei kuitenkaan voi pysyä toimimattomana menettelyn tämän vaiheen aikana (ks. vastaavasti tuomio 18.3.1997, Guérin automobiles v. komissio, C-282/95 P, EU:C:1997:159, 36 kohta ja tuomio 13.6.2013, HGA ym. v. komissio, C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, 81 kohta).

47 Lisäksi puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen on unionin oikeuden perustavanlaatuinen periaate, jota on noudatettava täysimääräisesti unionin oikeuden alaan kuuluvissa hallinnollisissa menettelyissä. Kilpailusääntöjen rikkomista koskevassa menettelyssä väitetiedoksianto on tältä osin olennainen tae (ks. vastaavasti tuomio 26.10.2017, Global Steel Wire ym. v. komissio, C-457/16 P ja C-459/16 P–C-461/16 P, EU:C:2017:819, 139 ja 140 kohta; tuomio 13.9.2018, UBS Europe ym., C-358/16, EU:C:2018:715, 60 kohta ja tuomio 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, 56 kohta).

48 Tästä seuraa, että tämän tuomion 45–47 kohdassa esitetyt seikat ovat merkityksellisiä myös hallinnollisessa menettelyssä, jonka toteuttaa kansallisella tasolla kansallinen viranomainen, jonka tehtävänä on valvoa kuluttajansuojalainsäädännön soveltamista, määrätäkseen seuraamuksia unionin säännöstön rikkomisesta tällä alalla.

49 Jotta kansalliset viranomaiset, joiden tehtävänä on valvoa kuluttajansuojalainsäädännön soveltamista, voivat täyttää tehokkaasti velvollisuutensa panna täytäntöön unionin kuluttajansuojasäännöstö, niiden on voitava asettaa niille tehdyt kantelut tärkeysjärjestykseen, ja niillä on oltava tätä varten laaja harkintavalta (ks. analogisesti tuomio 14.12.2000, Masterfoods ja HB, C-344/98, EU:C:2000:689, 46 kohta ja tuomio 19.9.2013, EFIM v. komissio, C-56/12 P, EU:C:2013:575, 72 ja 83 kohta).

50 Toiseksi asetuksella N:o 2006/2004, jota sovellettiin pääasiassa menettelyn kontradiktorisen vaiheen aloittamishetkellä, ja sittemmin asetuksella 2017/2394 otettiin käyttöön yhteistyö- ja koordinointimekanismi, jonka puitteissa kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisesta vastaavat kansalliset viranomaiset voivat joutua tekemään yhteistyötä ja koordinoimaan toimintaansa keskenään ja komission kanssa näiden kahden asetuksen liitteessä tarkoitettuja toimia, kuten direktiiviä 2005/29, koskevien tiettyjen rikkomisten ryhmien torjumiseksi.

51 Asetuksen N:o 2006/2004 9 artiklan 1 ja 2 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten oli koordinoitava markkinoiden valvontatoimiaan ja kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanotoimiaan pyrkien samanaikaisesti toteuttamaan tutkinta- ja täytäntöönpanotoimia. Kuten kyseisen asetuksen johdanto-osan seitsemännestä perustelukappaleesta ilmeni, toimivaltaisten viranomaisten kyky harjoittaa vapaasti yhteistyötä vastavuoroiselta pohjalta tietojenvaihdossa, kyseisen asetuksen soveltamisalaan kuuluvien rikkomisten havaitsemisessa, tutkinnassa, lopettamisessa tai kieltämisessä on olennainen tekijä sisämarkkinoiden toimivuuden ja kuluttajansuojan turvaamisen kannalta.

52 Sekä kuluttajansuojaa koskevan rikkomismenettelyn väitteiden tiedoksiantoa edeltävän vaiheen tarkoituksesta että laajasta harkintavallasta, joka tämän alan lainsäädännön soveltamista valvovalla kansallisella viranomaisella on oltava vahvistettaessa tärkeysjärjestystä tämän alan menettelyjen osalta, seuraa, että tällaisen viranomaisen on menettelyn tässä vaiheessa voitava paitsi suorittaa kaikki alustavat tutkintatoimet ja tehdä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja koskevat arvioinnit, jotka ovat usein monitahoisia ja joita se tarvitsee arvioidakseen, onko

kontradiktorisen tutkintavaiheen aloittaminen perusteltua, myös valita sopivin ajankohta aloittaa kyseisen menettelyn mahdollinen kontradiktorinen vaihe sen mukaan, mille sijalle tärkeysjärjestyksessä se haluaa operatiivisesti itsenäisesti toimiessaan asettaa vireillä olevan rikkomismenettelyn.

53 Näin ollen kansallisella viranomaisella, jonka tehtävänä on valvoa kuluttajansuojalainsäädännön soveltamista, on oltava mahdollisuus lykätä väliaikaisesti kontradiktorisen tutkintavaiheen aloittamista tietyssä menettelyssä, vaikka se on jo todennut väitetyn rikkomisen olennaiset seikat. Tällainen mahdollisuus on yhteensopiva sen tavoitteen kanssa, että asianomainen viranomainen pystyy käsittelemään asianmukaisesti kaikki sen käsiteltäväksi saatetut rikkomismenettelyt. Sillä voidaan myös myötävaikuttaa käytettävissä olevien resurssien tehokkaaseen käyttöön ja edistää asianmukaista yhteistyötä asetuksella N:o 2006/2004 ja sittemmin asetuksella 2017/2394 perustetussa kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisesta vastaavien kansallisten viranomaisten välisessä yhteistyöverkostossa. Tällainen tilapäinen lykkääminen ei kuitenkaan saa johtaa sen kohtuullisen ajan ylittymiseen, jonka kuluessa sääntöjen rikkomista koskevan menettelyn väitteiden tiedoksiantoa edeltävä vaihe on saatettava päätökseen.

54 Kolmanneksi jäsenvaltion on menettelyllistä itsemääräämisoikeuttaan käyttäessään taattava paitsi kuluttajansuojaa ja sen rikkomisia koskevia menettelyjä ja niistä sanktioimista koskevan unionin lainsäädännön täysi tehokkuus myös perusoikeuksien ja muun muassa rikkomista koskevien menettelyjen kohteena olevien yritysten puolustautumisoikeuksien kunnioittaminen (ks. vastaavasti tuomio 7.12.2010, VEBIC, C-439/08, EU:C:2010:739, 63 kohta ja tuomio 5.6.2018, Kolev ym., C-612/15, EU:C:2018:392, 98 kohta).

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

56 Vaikka kohtuullisilla menettelyllisillä määräajoilla pyritään näin ollen muun muassa varmistamaan rikkomismenettelyn kohteena olevien yritysten puolustautumisoikeuksien tehokas käyttö, on kuitenkin niin, että kansallinen säännöstö, jossa säädetään menettelylliset määräajat kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisen valvonnasta vastaaville kansallisille viranomaisille, kun ne määräävät seuraamuksia sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjumiseksi ja seuraamusten määräämiseksi niistä, on mukautettava tätä alaa koskevan unionin oikeuden erityispiirteisiin ja tavoitteisiin, joita on asianomaisten henkilöiden toteuttamalla sääntöjen täytäntöönpanolla, jotta sen täysimääräistä tehokkuutta ei heikennettäisi (ks. analogisesti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 52 kohta).

57 Kuten ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, AGCM on käsiteltävässä asiassa velvollinen aloittamaan menettelyn kontradiktorisen tutkintavaiheen antamalla tiedoksi väitteet 90 päivän kiinteässä määräajassa, joka alkaa kulua siitä, kun väitetyn kilpailusääntöjen rikkomisen olennaiset seikat todetaan. Lisäksi kyseessä olevan määräajan noudattamatta jättämisestä seuraa yhtäältä, että AGCM:n rikkomismenettelyn päätteeksi tekemä lopullinen päätös todetaan automaattisesti kokonaisuudessaan pätemättömäksi siltä osin kuin se koskee sekä sopimattoman

kaupallisen menettelyn lopettamista että asianomaiselle yritykselle määrättyjä seuraamuksia. Toisaalta kyseinen viranomainen on ne bis in idem -periaatteen nojalla lopullisesti estynyt aloittamasta uutta rikkomismenettelyä samasta sopimattomasta kaupallisesta menettelystä. Kuten unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, näiden sääntöjen tarkoituksena on turvata yritysten puolustautumisoikeudet niitä koskevassa sääntöjen rikkomista koskevassa menettelyssä ilmoittamalla niille hyvissä ajoin niitä vastaan esitetyistä väitteistä.

58 Kuten julkisasiamies on pääasiallisesti todennut ratkaisuehdotuksensa 107–109 ja 114 kohdassa, kyseessä olevan määräajan soveltaminen saattaa johtaa siihen, että AGCM:n on kohdeltava erotuksetta kaikkia sen käsiteltäväksi saatettuja rikkomismenettelyitä siten, ettei se ota huomioon kullekin menettelylle ominaisia olosuhteita vaan noudattaa ainoastaan kronologista järjestystä, mikä näin ollen estää sitä asettamasta prioriteetteja ja toimimaan niiden mukaisesti kuluttajansuojamenettelyissään. Kyseinen viranomainen voisi siten joutua aloittamaan tutkintamenettelyjä, joiden tosiseikkoja koskevat tai oikeudelliset perustat ovat epävarmat, tai asettamaan käsittelyssä etusijalle tietyt tapausten luokat, joiden käsittelyä voidaan saatavilla olevien resurssien avulla jatkaa alustavaa tutkintavaihetta pidemmälle, mikä saattaa koitua muiden, erityisen monitahoisten ja kuluttajien etuja loukkaavien tapausten vahingoksi. Tällainen AGCM:n operatiivisen itsenäisyyden loukkaaminen on sitäkin todennäköisempää tilanteessa, jossa määräajan alkamisajankohta, jonka käynnistymistä koskevat säännöt eivät myöskään ole kovin tarkat, selkeät ja ennakoitavat niin kyseisen viranomaisen kuin asianomaisen yrityksen kannalta, on ajankohta, jolloin mainitulle viranomaiselle on tehty ensimmäinen ilmoitus väitetystä kilpailusääntöjen rikkomisesta, jolloin viranomaisen on tutkittava tapaus välittömästi.

59 Lisäksi kyseessä olevan määräajan ylittämisen seuraukset ovat omiaan estämään AGCM:ää toimimasta täysipainoisesti yhteistyössä asetuksella N:o 2006/2004 ja sittemmin asetuksella 2017/2394 perustetussa verkostossa. Kuten AGCM ja komissio ovat kirjallisissa huomautuksissaan perustellusti todenneet, tämän viranomaisen täytyy mahdollisesti toimia rajat ylittävissä tilanteissa toisen jäsenvaltion viranomaisen tai komission tekemän ilmoituksen perusteella. Kyseessä oleva määräaika voi kuitenkin osoittautua riittämättömäksi, jotta AGCM voisi tehdä hyödyllistä yhteistyötä muiden jäsenvaltioiden viranomaisten ja komission kanssa, etenkin silloin, kun kyseessä olevasta kaupallisesta menettelystä on jo tehty ilmoitus Italiassa, jolloin kyseessä oleva määräaika alkaa kulua.

60 Lisäksi on todettava yhtäältä, että sääntöjen rikkomista koskevan menettelyn kohteena olevien yritysten puolustautumisoikeudet eivät missään tapauksessa voi tulla loukatuiksi pelkästään sillä, että kyseessä oleva määräaika on laiminlyöty.

61 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 131 kohdassa lähinnä todennut, on nimittäin niin, että vaikka on toki vältettävä vaarantamasta peruuttamattomasti yrityksen puolustautumisoikeuksia sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevan rikkomismenettelyn alustavassa vaiheessa, tällainen yritys voi joka tapauksessa käyttää tehokkaasti puolustautumisoikeuksiaan, edellyttäen, että taataan, ettei kansallinen kilpailuviranomainen voi tehdä mitään päätöstä tällaista yritystä vastaan ilman, että kyseinen viranomainen on suorittanut kontradiktorisen tutkintavaiheen, jossa kyseinen yhtiö on voinut täysimääräisesti vedota oikeuksiinsa.

62 Toisaalta unionin tuomioistuin on jo todennut kansallisten kilpailuviranomaisten sellaisen toiminnan yhteydessä, jolla pyritään määräämään seuraamuksia unionin kilpailuoikeuden rikkomisista, että kansallinen vanhentumisjärjestelmä, joka estää järjestelmään olennaisesti

liittyvistä syistä systeemisesti tehokkaiden ja ennaltaehkäisevien seuraamusten määräämisen unionin kilpailuoikeuden rikkomisesta, on omiaan tekemään kyseisen oikeuden sääntöjen soveltamisen käytännössä mahdottomaksi tai kohtuuttoman vaikeaksi. Näin ollen se katsoi, että kansallinen säännöstö, jossa säädetään vanhentumisajasta, jonka soveltaminen saattoi sen vuoksi, että kilpailuoikeuden alaan kuuluvat asiat ovat erittäin monimutkaisia, aiheuttaa systeemisen riskin siitä, että kilpailuoikeuden rikkomisen muodostavat teot jäävät sanktioimatta, ei ole tehokkuusperiaatteen mukainen (ks. vastaavasti tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 53 ja 56 kohta).

63 Kun otetaan huomioon direktiivin 2005/29 tavoite, josta muistutetaan tämän tuomion 33 kohdassa ja joka on taata korkeatasoinen kuluttajansuoja ja varmistaa, että sopimattomia kaupallisia menettelyjä torjutaan tehokkaasti kuluttajien edun mukaisesti, tämän tuomion edellisessä kohdassa esitetyt seikat ovat merkitykselliset myös kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisen valvonnasta vastaavien kansallisten viranomaisten toiminnan yhteydessä.

64 Kuten julkisasiamies on ratkaisuehdotuksensa 137–139 kohdassa lähinnä todennut, ovat seuraukset, jotka pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännöstön mukaan on kyseessä olevan määräajan noudattamatta jättämisellä, omiaan aiheuttamaan systeemisen riskin siitä, että direktiivin 2005/29 5 artiklan 1 kohdassa säädetyn sopimattomien kaupallisten menettelyjen kiellon rikkomista merkitsevät teot jäävät sanktioimatta. Kyseinen kansallinen säännöstö voisi nimittäin merkitä sitä, että huomattava määrä tämän säännöksen toteennäytetyistä rikkomisista jää ilman tehokkaita ja varoittavia seuraamuksia. Lisäksi siitä, ettei AGCM:llä olisi mahdollisuutta aloittaa uutta rikkomismenettelyä tällaisten seuraamusten määräämiseksi, voisi tosiasiallisesti olla seurauksena, että yrityksiä kannustettaisiin jatkamaan sopimattomia kaupallisia menettelyjä, millä vaarannettaisiin näin ollen vakavalla tavalla se, että kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisen valvonnasta vastaavat kansalliset viranomaiset panevat tehokkaasti täytäntöön asiaa koskevat unionin säännöt.

65 Kun otetaan huomioon tämän tuomion 58, 59 ja 64 kohdassa esitetyt seikat, kyseessä olevan määräajan soveltaminen AGCM:n toimintaan voi näin ollen johtaa kyseisen viranomaisen operatiivisen itsenäisyyden vaarantumiseen ja aiheuttaa systeemisen riskin siitä, että direktiivin 2005/29 5 artiklan 1 kohdassa säädetyn sopimattomien kaupallisten menettelyjen kiellon rikkomista merkitsevät teot jäävät sanktioimatta.

66 Lisäksi on täsmennettävä, että kansallisen oikeuden tulkinta, jonka mukaan seuraukset siitä, että AGCM jättää noudattamatta kyseessä olevaa määräaikaa, rajoittuvat tämän viranomaisen seuraamusten määräämistä koskevan toimivallan menettämiseen, jolloin se voi edelleen määrätä yrityksen lopettamaan sopimattoman kaupallisen menettelyn, ei kuitenkaan voi sulkea pois tällaisen sanktioimatta jäämisen riskiä ja taata direktiivin 2005/29 tehokasta soveltamista. Tällaiset rajoitukset kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisen valvonnasta vastaavan kansallisen viranomaisen toiminnalle olisivat nimittäin ristiriidassa jäsenvaltioiden direktiivin 13 artiklassa säädetyn velvollisuuden kanssa, jonka mukaan niiden on otettava käyttöön tehokkaita ja varoittavia seuraamuksia koskeva järjestelmä ja varmistettava sen täytäntöönpano.

67 Siltä osin kuin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan pääasiassa kyseessä olevan määräajan soveltaminen perustuu ylemmän tuomioistuimen kansallisesta oikeudesta tekemään tiettyyn tulkintaan, on vielä lisättävä, että kaikkien unionin oikeuden säännösten ja määräysten tehokkuuden varmistamiseksi ensisijaisuusperiaate edellyttää, että kansalliset tuomioistuimet tulkitsevat kansallista oikeuttaan mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden mukaisesti (tuomio

6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, 70 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 12.10.2023, Z. (Oikeus saada luottosopimuksen kaksoiskappale), C-326/22, EU:C:2023:775, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

68 Kansallista oikeutta soveltaessaan näiden tuomioistuinten on siis tulkittava sitä mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden merkityksellisten säännösten ja määräysten sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti ottamalla huomioon kansallinen oikeus kokonaisuudessaan ja soveltamalla siinä hyväksyttyjä tulkintatapoja taatakseen mainittujen säännösten ja määräysten täyden tehokkuuden ja päätyäkseen ratkaisuun, joka on niillä tavoitellun päämäärän mukainen (ks. vastaavasti tuomio 6.10.2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, 71 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 22.9.2022, Vicente (Asianajopalkkioiden periminen), C-335/21, EU:C:2022:720, 72 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

69 Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siten tulkittava kansallista oikeuttaan ja muun muassa kuluttajansuojalaista annetun asetuksen nro 206, sellaisena kuin sitä sovelletaan pääasiassa, 27 §:n 13 momenttia ja lain nro 689/81 14 §:ää mahdollisimman pitkälle unionin oikeuden mukaisesti sen täyden tehokkuuden varmistamiseksi. Unionin oikeuden mukaista tulkintaa koskeva velvollisuus edellyttää, että kyseinen tuomioistuin muuttaa tarvittaessa vakiintunutta oikeuskäytäntöä, kun se perustuu kansallisen oikeuden tulkintaan, joka on yhteensopimaton unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen tavoitteiden kanssa, ja jättää tässä tarkoituksessa omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia ylemmän tai ylimmän tuomioistuimen hyväksymiä tulkintoja, jotka sitovat sitä sen kansallisen oikeuden nojalla, jos tämä tulkinta ei ole yhteensopiva unionin oikeuden kanssa (ks. vastaavasti tuomio 24.6.2019, Popławski, C-573/17, EU:C:2019:530, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen; tuomio 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, 58 kohta ja tuomio 13.6.2024, DG de la Función Pública, Generalitat de Catalunya ja Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya, C-331/22 ja C-332/22, EU:C:2024:496, 108 ja 110 kohta).

70 Kaiken edellä esitetyn perusteella esitettyyn kysymykseen on vastattava, että direktiivin 2005/29 11 ja 13 artiklaa, kun niitä luetaan tehokkuusperiaatteen valossa, on tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan sopimattoman kaupallisen menettelyn toteamiseen tarkoitetussa menettelyssä, jonka toteuttaa kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisen valvonnasta vastaava kansallinen viranomainen, yhtäältä kyseisen viranomaisen on aloitettava menettelyn kontradiktorinen tutkintavaihe antamalla asianomaiselle yritykselle tiedoksi väitteet 90 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon väitetyn rikkomisen olennaisista seikoista, jotka voivat rajoittua rikkomista koskevaan ensimmäiseen ilmoitukseen, ja toisaalta seuraamuksena tämän määräajan noudattamatta jättämisestä mainitun viranomaisen kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn päätteeksi tekemä lopullinen päätös on todettava kokonaisuudessaan pätemättömäksi ja kyseinen viranomainen menettää oikeutensa aloittaa saman menettelytavan perusteella uusi rikkomismenettely.

Oikeudenkäyntikulut

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

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

Sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta 11.5.2005 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/29/EY (sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi) 11 ja 13 artiklaa, kun niitä luetaan tehokkuusperiaatteen valossa,

on tulkittava siten, että

ne ovat esteenä kansalliselle säännöstölle, jonka mukaan sopimattoman kaupallisen menettelyn toteamiseen tarkoitetussa menettelyssä, jonka toteuttaa kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisen valvonnasta vastaava kansallinen viranomainen, yhtäältä kyseisen viranomaisen on aloitettava menettelyn kontradiktorinen tutkintavaihe antamalla asianomaiselle yritykselle tiedoksi väitteet 90 päivän kuluessa siitä, kun se on saanut tiedon väitetyn rikkomisen olennaisista seikoista, jotka voivat rajoittua rikkomista koskevaan ensimmäiseen ilmoitukseen, ja toisaalta seuraamuksena tämän määräajan noudattamatta jättämisestä mainitun viranomaisen kilpailusääntöjen rikkomista koskevan menettelyn päätteeksi tekemä lopullinen päätös on todettava kokonaisuudessaan pätemättömäksi ja kyseinen viranomainen menettää oikeutensa aloittaa saman menettelytavan perusteella uusi rikkomismenettely.

Allekirjoitukset