

**Sag C-510/23****Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

8. august 2023

**Forelæggende ret:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

**Afgørelse af:**

2. august 2023

**Sagsøger:**

Trenitalia SpA

**Sagsøgte:**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

**Hovedsagens genstand**

Sag anlagt af selskabet Trenitalia ved Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, herefter »TAR Lazio«) med påstand om annullation af den foranstaltning, hvorved Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (konkurrencemyndigheden, herefter »AGCM«) har pålagt selskabet en bøde for en ukorrekt handelspraksis, der er forbudt i henhold til forbrugerloven.

**Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse**

Anmodningen om præjudiciel afgørelse, som TAR Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) har indgivet i henhold til artikel 267 TEUF, vedrører fortolkningen af EU-retten, og navnlig artikel 11 i direktiv 2005/29, med hensyn til anvendelsen af artikel 14 i lov nr. 689 af 24. november 1981 på håndhævelsessager vedrørende overtrædelser til skade for forbrugerne.

## Præjudicielt spørgsmål

»Skal artikel 11 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005, sammenholdt med princippet om forbrugerbeskyttelse og princippet om god forvaltningsskik, fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den, der følger af anvendelsen af artikel 14 i lov nr. 689 af 24. november 1981 – som fortolket i retspraksis – ifølge hvilken Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato har pligt til at indlede en håndhævelsessag med henblik på at fastlægge, om der foreligger en ukorrekt (urimelig) handelspraksis, inden for en frist på 90 dage, der løber fra det tidspunkt, hvor konkurrencemyndigheden har fået kendskab til overtrædelsens væsentligste elementer, idet disse alene kan udgøres af de elementer, som er indeholdt i den første klage over overtrædelsen?«

## Anførte EU-retlige forskrifter

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005, navnlig artikel 11

## Anførte nationale forskrifter

Lovdekret nr. 206 af 6. september 2005 (herefter »forbrugerloven«):

Artikel 27 (i den affattelse, som var gældende, da håndhævelsessagen blev indledt):

»1. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, herefter »konkurrencemyndigheden«, varetager de i denne artikel omhandlede beføjelser også i egenskab af kompetent myndighed med henblik på anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 af 27. oktober 2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse inden for de lovbestemte rammer.

1a. Selv i regulerede sektorer som omhandlet i artikel 19, stk. 3, har konkurrencemyndigheden, med forbehold af overholdelsen af gældende lovgivning, enekompetence til at iværksætte foranstaltninger mod erhvervsdrivendes adfærd, der udgør ukorrekt handelspraksis, idet konkurrencemyndigheden udøver denne kompetence i henhold til de i denne artikel fastlagte beføjelser efter indhentning af udtalelse fra den kompetente tilsynsmyndighed.

2. Konkurrencemyndigheden nedlægger, af egen drift eller efter anmodning fra enhver person eller organisation, som har interesse heri, forbud mod vedvarende ukorrekt handelspraksis og eliminerer virkningerne heraf. I dette øjemed anvender konkurrencemyndigheden de i ovennævnte forordning (EF) nr. 2006/2004 omhandlede undersøgelses- og håndhævelsesbeføjelser også med hensyn til ikke

grænseoverskridende overtrædelser. [...] Konkurrencemyndighedens foranstaltninger er uafhængige af, at de berørte forbrugere befinder sig på den medlemsstats område, hvor den erhvervsdrivende er etableret, eller i en anden medlemsstat. [...]

3. Ved begrundet foranstaltning kan konkurrencemyndigheden i meget presserende tilfælde nedlægge foreløbigt forbud mod den konkrete form for ukorrekt handelspraksis. Under alle omstændigheder giver konkurrencemyndigheden den erhvervsdrivende meddelelse om indledning af en håndhævelsessag [...].

9. Foruden forbuddet mod den konkrete form for ukorrekt handelspraksis kan konkurrencemyndigheden beslutte at udstede en administrativ bøde på mellem 5 000,00 EUR og 5 000 000 EUR under hensyntagen til overtrædelsens grovhed og varighed. [...]

11. Ved en egen forretningsorden regulerer konkurrencemyndigheden håndhævelsessagen således, at de berørte personer sikres kontradiktion, fuldt kendskab til undersøgelsestiltag og protokolføring [...]

13. Administrative bøder for overtrædelse af dette dekret er, såfremt de finder anvendelse, undergivet bestemmelserne i kapitel I, afsnit I, og artikel 26-29 i lov nr. 689 af 24. november 1981, med ændringer. [...]

Artikel 27, stk. 1 (i den affattelse, der følger af ændringen i 2021):

»1. Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, herefter »konkurrencemyndigheden«, varetager de i denne artikel omhandlede beføjelser også i egenskab af kompetent myndighed med henblik på anvendelsen af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2394 af 12. december 2017 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2006/2004 inden for de lovbestemte rammer [...].«

Legge 24 novembre 1981, n. 689, »Modifiche al sistema penale« (lov nr. 689 af 24.11.1981, »Ændringer af den strafferetlige ordning«)

Artikel 12

»Såfremt de finder anvendelse, og medmindre andet er fastsat, omfatter bestemmelserne i dette kapitel alle overtrædelser, med hensyn til hvilke der er fastsat en administrativ sanktion i form af en bøde, selv hvis denne sanktion ikke er fastsat for at erstatte en strafferetlig sanktion. [...].«

Artikel 14

»Så vidt muligt skal både overtræderen og eventuelt den eller de personer, som hæfter solidarisk for betalingen af det beløb, som skyldes for overtrædelser, umiddelbart underrettes om overtrædelserne.

Hvis den umiddelbare underretning ikke har fundet sted for alle eller nogle af de i det foregående stykke nævnte personer, skal overtrædelsernes væsentligste elementer meddeles de berørte personer med bopæl i landet inden for 90 dage og dem med bopæl i udlandet inden for 360 dage fra det tidspunkt, hvor overtrædelserne er blevet fastslået.

[...]

Pligten til at betale det beløb, som skyldes for overtrædelserne, ophører med hensyn til den person, som ikke er blevet givet meddelelse herom inden for den fastsatte frist.«

#### Artikel 28

»Retten til at opkræve beløb, som skyldes for de i denne lov omhandlede overtrædelser, forældes efter fem år fra den dag, hvor overtrædelserne er blevet begået.

Afbrydelse af forældelsesfristen reguleres af bestemmelserne i codice civile (den borgerlige lovbog).«

Delibera Agcm 1° aprile 2015, n. 25411, »Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore« (AGCM's afgørelse nr. 25411 af 1.4.2015, »Forretningsorden vedrørende håndhævelsessager på området for forbrugerbeskyttelse«)

#### Artikel 6

»1. Den ansvarlige for håndhævelsessagen indleder, efter vurdering af de elementer, som denne råder over og har fået oplyst ved anmodningen om foranstaltninger i henhold til artikel 4, sagen med henblik på at fastlægge, hvorvidt der foreligger vildledende eller ulovlig sammenlignende reklame som omhandlet i lovdekretet om vildledende reklame eller ukorrekt handelspraksis som omhandlet i forbrugerloven. Håndhævelsessagen skal indledes inden for 180 dage fra modtagelsen af anmodningen om foranstaltninger, og denne frist afbrydes, såfremt der anmodes om oplysninger og indtil disse oplysninger er modtaget.

2. Den ansvarlige for håndhævelsessagen giver parterne meddelelse om indledning af sagen og informerer de øvrige personer, som har interesse heri, og som har indgivet anmodningen om foranstaltninger i henhold til artikel 4 [...].«

## **Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen**

- 1 Trenitalia (herefter »sagsøgeren«) er et offentligt selskab, som er helejet af selskabet Ferrovie dello Stato italiane (hvis kapital er helejet af Ministero dell'Economia e delle Finanze (økonomi- og finansministeriet)). I 2017 fastslog AGCM, at sagsøgeren – som er det største selskab for personbefordring med jernbane i Italien – udviste en ukorrekt handelspraksis til skade for forbrugerne. Nærmere bestemt tilbød søgesystemet for køb af togbilletter på internettet og i billetautomater ikke forbrugerne rejseløsninger med regionale tog, men viste hovedsageligt rejseløsninger med (dyrere) højhastighedstog.
- 2 Helt fra 2011 modtog AGCM således flere klager i denne retning fra forbrugere. På baggrund af disse klager tilvejebragte AGCM den 21. oktober 2016 et datamedium, der indeholdt alle de simuleringer, som myndighedens personale foretog mellem slutningen af august og slutningen af september 2016 angående online-køb af billetter på Trenitalias websted. Den 15. november 2016 gav AGCM sagsøgeren underretning om indledning af sagen. Samme dag gennemførte myndigheden en inspektion på selskabets sæde, som blev afsluttet med indhentning af dokumentation. Sagsøgerens rådgivere havde flere lejligheder til at opnå adgang til sagsakterne og indgive skriftlige indlæg. Endvidere afgav sagsøgeren mundtlige indlæg i en høring.
- 3 På grundlag af den lange håndhævelsessag vedtog AGCM den 19. juli 2017 en sanktionsforanstaltning og pålagde sagsøgeren en betydelig bøde (5 000 000 EUR). Ifølge AGCM blev den ulovlige praksis udvist fra og med 2012, dvs. på tidspunktet for den fuldstændige realisering af det elektroniske søgesystemet for køb af togbilletterne, og blev stadig udvist i 2017, da sanktionsforanstaltningen blev vedtaget.
- 4 Sagsøgeren har anlagt sag med påstand om annullation af den ovennævnte foranstaltning med den begrundelse, at AGCM indledte sagen med henblik på at fastlægge, om overtrædelsen forelå, for sent, nærmere bestemt efter udløbet af fristen på 90 dage i artikel 14 i lov nr. 689/1981.

## **De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter**

- 5 Efter sagsøgerens opfattelse varede fasen før håndhævelsessagen – dvs. fasen før meddelelsen om indledning af sagen, hvor AGCM uden kontradiktion, indsamler de første indicier med henblik på at fastlægge, om overtrædelsen reelt foreligger – over fire år, i hvilken periode AGCM ikke gennemførte nogle foranstaltninger for at undersøge de modtagne klager. Endvidere bekræftede indhentningen af dokumentation i oktober 2016, at undersøgelserne var relativt enkle at gennemføre, og dette understøtter synspunktet om, at AGCM udviste retsstridig passivitet og således tilsidesatte artikel 14 i lov nr. 689/1981.

- 6 Sagsøgeren har gjort gældende, at AGCM's adfærd også er i åbenbar strid med artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder (herefter »EMRK«) og med artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), fordi en sådan adfærd krænker den tiltalte parts ret til forsvar og berettigede forventning, idet denne part ikke burde være genstand for retsforfølgning, når meddelelsen om overtrædelsen er over 90 dage gammel.
- 7 AGCM finder derimod, at fristen på 90 dage ikke finder anvendelse på sager om forbrugerbeskyttelse. Den eneste fastsatte pligt er nemlig pligten til at indlede håndhævelsessagen inden for rimelig tid fra det tidspunkt, hvor der er opnået kendskab til en overtrædelse. I den foreliggende situation blev denne pligt overholdt, henset til den usammenhængende karakter af klagerne over de faktiske omstændigheder, som blev til genstand for undersøgelse, hvilken karakter krævede en nøje analyse med henblik på at fastlægge, at der ikke var tale om en lejlighedsvis driftsforstyrrelse, men om en forbudt handelspraksis. Endvidere blev den sidste foranstaltning inden for fasen før håndhævelsessagen truffet den 21. oktober 2016, dvs. under alle omstændigheder mindre end 90 dage efter sagens indledning.

#### **Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen**

- 8 Den forelæggende ret har anført, at på grundlag af en nylig tilgang i retspraksis, der nu er fast, er AGCM's indledning af håndhævelsessager omfattet af den i artikel 14 i lov nr. 689/1981 fastsatte frist på 90 dage. Denne fortolkning, som sikrer en øget beskyttelse for dem, der begår overtrædelser til skade for forbrugerne, er baseret på den nærmest strafferetlige karakter af AGCM's sanktioner. Af denne kvalifikation følger pligten til at overholde de principper, som er fastsat i EMRK's artikel 6 og chartrets artikel 41, ifølge hvilke den offentlige myndighed umiddelbart (»ufortøvet«, ifølge ordvalget i EMRK) skal underrette den tiltalte om overtrædelsen med henblik på ligestilling af sagens parter og for at undgå, at tidsforløbet kan være til skade for den tiltalte.
- 9 Heraf følger, at AGCM efter afslutningen af fasen før håndhævelsessagen har pligt til inden for 90 dage at give underretning om overtrædelsen ved at give meddelelse om foranstaltningen om indledning af den konkrete sag. Disse 90 dage løber ikke nødvendigvis fra den første klage over overtrædelsen, men fra afslutningen af vurderingen foretaget under fasen før håndhævelsessagen, dvs. fra afslutningen af indhentningen af overtrædelsens nødvendige faktuelle elementer. Den foranstaltning, hvorved vurderingen afsluttes, kan blive genstand for prøvelse ved en forvaltningsdomstol (som kan bedømme, om AGCM's foranstaltninger, herunder sanktionsforanstaltninger, er lovlige), som kan undersøge, hvorvidt underretningen om overtrædelsen på et givet tidspunkt med rimelighed kunne formuleres.

- 10 Den forelæggende ret har dog anført, at ved en mekanisk anvendelse af artikel 14 i lov nr. 689/1981 bevirker den eventuelle overskridelse af fristen for underretning, selv med en enkelt dag, den retslige annullation af AGCM's foranstaltninger, således at konkurrencemyndighedens arbejde grundlæggende gøres virkningsløst. I kraft af princippet *ne bis in idem* (som er relevant i medfør af chartrets artikel 50) er det endvidere ikke muligt efterfølgende at indlede en ny sag med hensyn til den samme handling, end ikke i tilfælde af vedvarende overtrædelse, dvs. såfremt virksomheden aldrig er ophørt med sin ukorrekte handelspraksis.
- 11 Den forelæggende ret har endvidere mindet om, at forbrugerlovens artikel 27 gennemfører artikel 11 i direktiv 2005/29 i den nationale retsorden, ifølge hvilken medlemsstaterne skal påse, at der findes »tilstrækkelige og effektive midler til bekæmpelse af urimelig handelspraksis«. Imidlertid fastsættes intetsteds i direktivet en frist for indledningen af håndhævelsessager, og ej heller i andre bestemmelser om forbrugerbeskyttelse.
- 12 Den forelæggende ret har også fremhævet kompleksiteten af AGCM's arbejde, idet myndigheden allerede inden for fasen før håndhævelsessagen skal gennemføre en lang række kontroller for at kunne formulere underretningen korrekt. Ifølge den forelæggende ret findes der en åbenbar parallelitet mellem AGCM's sanktionsforanstaltninger på området for forbrugerbeskyttelse og i tilfælde af overtrædelser af konkurrencereglerne. I denne forbindelse har den forelæggende ret anført, at Europa-Kommissionen har pligt til at afslutte disse sager (forstået som fasen før håndhævelsessagen og den egentlige håndhævelsessag) inden for *rimelig tid* (dom af 15.10.2002, [C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/ P og] C-254/99[ P], ECLI:EU:C:2002:582). Den forelæggende ret er af den opfattelse, at dette princip analogt skal finde anvendelse på området for forbrugerbeskyttelse, eftersom harmonisering af lovgivning vedrørende urimelig handelspraksis har til formål »[direkte at beskytte] forbrugernes økonomiske interesser [og] indirekte [at beskytte] lovlige virksomheder mod deres konkurrenter [for at sikre] loyal konkurrence« på markedet (ottende betragtning til direktiv 2005/29/EF).
- 13 Henset til, at AGCM's håndhævelsessager udviser objektive vanskeligheder, synes det åbenlyst, at fastsættelsen af en streng frist kan være til hinder for forbrugerbeskyttelsesaktiviteter, hvilket medfører risikoen for at forringe den korrekte anvendelse af de nationale og de EU-retlige bestemmelser på området.
- 14 Den strenge anvendelse af artikel 14 i lov nr. 689/1981 kan desuden påvirke AGCM's selvstændighed. Fastsættelsen af en frist på 90 dage er i praksis ensbetydende med en pligt til at indlede håndhævelsessager efter et udelukkende kronologisk kriterium, hvilket indskrænker AGCM's skønsbeføjelser. Endvidere er AGCM nødt til sideløbende at gennemføre en lang række sager, og dette høje antal ville kunne undergrave et vellykket udfald af undersøgelserne, hvorfor nogle former for urimelig handelspraksis ville forblive ustraffede.

- 15 Angående virksomhedens ret til forsvar har den forelæggende ret først og fremmest konstateret, at den logiske konsekvens af den nærmest strafferetlige karakter af AGCM's sanktioner (på grundlag af de af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fastslåede principper, de såkaldte »Engel-kriterier«) er kravet om at overholde de garantier, herunder de proceduremæssige, som er sikret i EMRK's artikel 6 og chartrets artikel 41. Bl.a. omfatter disse garantier bl.a. pligten for den kompetente myndighed til hurtigt at afslutte en konkret sag, idet kontradiktionen med den person, som skal sanktioneres, iværksættes hurtigst muligt med henblik på at give denne mulighed for at forsvare sig på passende måde. Imidlertid har den forelæggende ret påpeget, at artikel 14 i lov nr. 689/1981, som fortolket og anvendt, er mere vidtgående og fastsætter en egentlig uafkræftelig formodning for, at den erhvervsdrivendes ret til forsvar er blevet krænket, såfremt fristen er udløbet, uden at den erhvervsdrivende skal fremlægge bevis for en faktisk skade som følge af for sen indledning af håndhævelsessagen.
- 16 Endvidere har den forelæggende ret anført, at for sen underretning om overtrædelsen i praksis ikke nødvendigvis fremstår som krænkende for virksomhedernes ret til forsvar; idet der ses bort fra de specifikke tilfælde, hvor det er godtgjort, at det ikke er muligt at fremlægge et beviselement for AGCM, skal det således konstateres, at virksomhederne i løbet af hele fasen før håndhævelsessagen endog kan opnå en konkurrencefordel ved at begå overtrædelsen.
- 17 Den forelæggende ret har desuden anført, at netop sanktionens strafferetlige karakter i bred forstand begrundes eksistensen af en fase af fortrolig karakter, dvs. uden kontradiktion, hvor AGCM skal indsamle alle underretningens nødvendige elementer, idet AGCM's arbejde ville begrænses på urimelig vis, hvis fasen før håndhævelsessagen blev begrænset til summariske vurderinger, fordi myndigheden ville kunne være ude af stand til at foretage en korrekt og fuldstændig rekonstruktion af overtrædelsen. En for betydelig fremskyndelse af indledningen af sagen ville endvidere forøge risikoen for, at AGCM ikke indhenter de nødvendige beviselementer.
- 18 Hvad angår beskyttelsen af den berettigede forventning, har den forelæggende ret anført, at eftersom det tidspunkt, hvorfra fristen løber, ikke er fast, men afhænger af aktuelle faktorer knyttet til det enkelte tilfælde, såsom eksempelvis hvorvidt klagen er fuldstændig eller ej, synes en sådan frist alligevel ikke på en passende måde at sikre de sanktonerede personers berettigede forventning. Desuden argumenteres det ofte, at AGCM's passivitet er til skade for den almene interesse, hvorfor fristen også sigter mod at anspore myndigheden til hurtigt at foretage repressive indgreb, således at den berørte virksomheds forventning ikke konsolideres. Imidlertid synes det selvmodsigende og ulogisk at anvende en frist for indledningen af håndhævelsessager med hensyn til former for ulovlig adfærd, som stadigvæk udvises, fordi AGCM i givet fald i det væsentlige afskæres fra at straffe ulovlig adfærd, som fortsat krænker den almene interesse.



- 19 Afslutningsvis har den forelæggende ret for så vidt angår kravet på retssikkerhed anført, at den italienske retsorden netop for at undgå underretninger, der finder sted efter et uforholdsmæssigt langt tidsrum, fastsætter en specifik forældelsesfrist på fem år, der løber fra det tidspunkt, hvor overtrædelsen er ophørt (artikel 28 i lov nr. 689/1981).

ARBEJDSDOKUMENT