

**C-510/23. sz. ügy****Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata  
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás****A benyújtás napja:**

2023. augusztus 8.

**A kérdést előterjesztő bíróság:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Olaszország)

**Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:**

2023. augusztus 2.

**Felperes:**

Trenitalia SpA

**Alperes:**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

**Az alapeljárás tárgya**

Kereset, amelyet a Trenitalia társaság terjesztett a Tribunale amministrativo per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország; a továbbiakban: TAR Lazio) elé az Autorità garante della concorrenza e del mercato (verseny- és piacfelügyeleti hatóság, Olaszország; a továbbiakban: Agcm) határozatának megsemmisítése iránt; az Agcm e határozattal szankció megfizetésére kötelezte e társaságot a Codice del consumo (fogyasztóvédelmi törvénykönyv) értelmében tiltott, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat alkalmazása miatt

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja**

A TAR Lazio által az EUMSZ 267. cikk alapján előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem, amelynek tárgyát az uniós jognak, különösen pedig a 2005/29 irányelv 11. cikkének – a legge 24 novembre 1981, n. 689 (1981. november 24-i 689. sz. törvény) 14. cikkének a fogyasztókkal szembeni jogsértések vizsgálatára irányuló eljárásokra való alkalmazásával összefüggésben történő – értelmezése képezi

## **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés**

„Úgy kell-e értelmezni a 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 11. cikkét – összefüggésben értelmezve azt a fogyasztóvédelemnek és a közigazgatási eljárás hatékonyságának elvével –, hogy azzal ellentétes az 1981. november 24-i 689. sz. törvény 14. cikkének – ahogyan azt a bíróságok ténylegesen értelmezik – alkalmazásából következő szabályozáshoz hasonló olyan nemzeti szabályozás, amelynek értelmében a verseny- és piacfelügyeleti hatóság valamely tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat megállapítása céljából a vizsgálati eljárást 90 napos jogvesztő határidőn belül köteles megindítani, amely akkor kezdődik, amikor a hatóság tudomást szerez a jogsértés lényeges elemeiről, amelyeket pusztán már a jogsértés első bejelentése is tartalmazhat?”

### **A hivatkozott uniós jog**

A 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv, különösen pedig annak 11. cikke

### **A hivatkozott nemzeti jog**

Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (2005. szeptember 6-i 206. sz., felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet; a továbbiakban: fogyasztóvédelmi törvénykönyv):

27. cikk (a vizsgálat megindításakor hatályos változat):

„1. A verseny- és piacfelügyeleti hatóság (a továbbiakban: hatóság) az e cikk által szabályozott hatásköröket gyakorolja a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló, 2004. október 27-i 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazására hatáskörrel rendelkező hatóságként is, a jogszabályi rendelkezések korlátain belül.

1-bis. A 19. cikk 3. bekezdése értelmében a szabályozott ágazatokban is – a hatályos szabályok tiszteletben tartása mellett – a kereskedők tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot megvalósító magatartásával szembeni fellépésre irányuló hatáskör [...] kizárólagosan a verseny- és piacfelügyeleti hatóságot illeti, amely hatóság a jelen cikkben foglalt felhatalmazásai alapján gyakorolja azt, a hatáskörrel rendelkező szabályozó hatóság véleményének megszerzését követően.

2. A hatóság – hivatalból vagy bármely érintett személy, illetve szervezet kérelmére – megtiltja a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok folytatását, és megszünteti azok hatásait. A hatóság e célból – a határokon át nem nyúló jogsértésekkel kapcsolatban is – a fent említett 2006/2004/EK rendeletben meghatározott vizsgálati és végrehajtási jogköröket gyakorolja. [...] A hatóság beavatkozása független attól, hogy az érintett fogyasztók lakóhelye abban a

tagállamban van-e, amelyben a kereskedő üzleti tevékenységét folytatja, vagy egy másik tagállamban. [...]

3. A hatóság különösen sürgős esetben indokolással ellátott határozattal a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok ideiglenes megszüntetését rendelheti el. A hatóság mindenesetre tájékoztatja a kereskedőt a vizsgálat megindításáról [...].

9. A hatóság a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot megtiltó határozattal határoz továbbá 5000,00 euró és 5 000 000 euró közötti összegű közigazgatási pénzügyi szankció kiszabásáról, tekintettel a jogsértés súlyára és időtartamára. [...]

11. A verseny- és piacfelügyeleti hatóság – a kontradiktórius vita, az iratok teljes körű ismerete és a jegyzőkönyvezés biztosítása érdekében – a saját szabályzatával szabályozza a vizsgálati eljárást [...]

13. Az e rendelet megsértéséből eredő közigazgatási pénzügyi szankciók vonatkozásában a többször módosított 1981. november 24-i 689. sz. törvény I. fejezete I. szakaszának, valamint 26., 27., 28. és 29. cikkének rendelkezéseit tiszteletben kell tartani, amennyiben azok alkalmazandók. [...]"

A 27. cikk (1) bekezdése (a 2021. évi módosításból eredő változat):

„1. A verseny- és piacfelügyeleti hatóság (a továbbiakban: hatóság) az e cikk által szabályozott hatásköröket gyakorolja a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2017. december 12-i (EU) 2017/2394 európai parlamenti és tanácsi rendelet alkalmazására hatáskörrel rendelkező hatóságként is, a jogszabályi rendelkezések korlátain belül [...].”

Legge 24 novembre 1981, n. 689, «Modifiche al sistema penale» (a büntetőjogi rendszer módosításáról szóló, 1981. november 24-i 689. sz. törvény):

12. cikk

„E fejezet rendelkezéseit – eltérő rendelkezés hiányában, és amennyiben alkalmazandók – minden olyan jogsértés esetében tiszteletben kell tartani, amelyre vonatkozóan pénzügyi megfizetésből álló közigazgatási szankció alkalmazandó, még akkor is, ha e szankció nem valamely büntetőjogi szankciót helyettesít. [...].”

14. cikk

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

Ha az azonnali kifogásolás az előző bekezdésben megjelölt személyek összessége vagy egy része vonatkozásában elmarad, a jogsértés részleteiről az Olasz

Köztársaság területén lakóhellyel rendelkező érintetteket 90 napon belül, a külföldön lakóhellyel rendelkező érintetteket pedig a jogsértés megállapításától számított 360 napon belül kell értesíteni.

[...]

Az előírt határidőn belül nem értesített személy esetében megszűnik a jogsértés folytán fizetendő összeg megfizetésére vonatkozó kötelezettség.”

28. cikk

„Az e törvényben meghatározott jogsértések folytán fizetendő összegek behajtásához való jog a jogsértés elkövetésének napjától számított öt éven belül évül el.

Az elévülés megszakadására a polgári törvénykönyv rendelkezései az irányadók.”

Delibera Agcm 1° aprile 2015, n. 25411 «Regolamento sulle procedure istruttorie in materia di tutela del consumatore» (az Agcm fogyasztóvédelmi vizsgálati eljárásokra vonatkozó szabályzatáról szóló, 2015. április 1-jei 25411. sz. határozata):

6. cikk

„1. Az eljárásért felelős személy az egyébként is birtokában lévő és a 4. cikk szerinti beavatkozási kérelemmel tudomására hozott bizonyítékok értékelését követően vizsgálatot indít annak megállapítása érdekében, hogy megvalósulnak-e a megtévesztő reklámról szóló, felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendeletben meghatározott megtévesztő vagy jogellenes összehasonlító reklámok vagy a fogyasztóvédelmi törvénykönyv szerinti tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat. A vizsgálatot a beavatkozási kérelem kézhezvételétől számított 180 napon belül kell megindítani, és ez a határidő információkérés esetén a kért információ kézhezvételéig félbeszakad.

2. Az eljárásért felelős személy közli a felekkel a vizsgálat megindítását, és erről tájékoztatja a 4. cikk alapján beavatkozási kérelmet benyújtó többi érdekelt felet.”

### **A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása**

- 1 A Trenitalia (a továbbiakban: felperes) állami tulajdonban lévő társaság, amely teljes egészében a Ferrovie dello Stato italiane társaság ellenőrzése alatt áll (amely teljes egészében a Ministero dell'economia e delle finanze [gazdasági és pénzügyminisztérium, Olaszország] tulajdonát képezi). Az Agcm 2017-ben megállapította, hogy a felperes – az Olaszországban működő elsődleges vasúti személyszállítási társaság – tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot folytatott a fogyasztókkal szemben. Konkrétan, a vasúti jegyek interneten és jegyautomatákon keresztül történő megvásárlását szolgáló keresési rendszer nem jelezte ki a

fogyasztók részére a tartományi vonatokon történő utazással kapcsolatos megoldásokat, mivel főként a nagysebességű (drágább) vonatokon történő utazással kapcsolatos megoldásokat jelenítette meg.

- 2 Az Agcm ugyanis 2011 óta több ilyen értelmű bejelentést kapott fogyasztóktól. Az Agcm az említett bejelentéseket követően 2016. október 21-én informatikai adathordozót csatolt az ügy irataihoz, amely tartalmazta a tisztviselői által a Trenitalia honlapján történő *online* jegyvásárlás során 2016. augusztus vége és szeptember vége között végzett valamennyi szimulációt. Az Agcm 2016. november 15-én értesítette a felperest az eljárás megindításáról. Ugyanezen a napon vizsgálatot folytatott a vállalkozás székhelyén, amely dokumentumok beszerzésével zárult. A felperes jogi képviselőinek többször volt lehetőségük betekinteni a vizsgálati iratokba, és ellenkérelmet benyújtani. Ezenkívül az Agcm meghallgatta a felperest.
- 3 Az Agcm a hosszadalmas vizsgálatot követően 2017. július 19-én a felperessel szemben szankciót kiszabó határozatot hozott, amelyben jelentős pénzügyi szankciót (5 000 000 EUR) alkalmazott. Az Agcm álláspontja szerint a jogellenes gyakorlat 2012-ben, vagyis a vasútijegy-vásárlást szolgáló informatikai keresési rendszer teljes körű megvalósításának időpontjában kezdődött, és még 2017-ben, a szankciót kiszabó határozat elfogadásának időpontjában is folyamatban volt.
- 4 A felperes ezt a határozatot – annak megsemmisítését kérve – azzal az indokkal támadta meg, hogy az Agcm késedelmesen, azaz a 689/1981. sz. törvény 14. cikkében előírt 90 napos határidőn túl indította meg a jogsértés megállapítására irányuló eljárást.

#### **Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei**

- 5 A felperes álláspontja szerint a vizsgálatot megelőző szakasz – vagyis az eljárás megindításának közlését megelőző szakasz, amelynek során az Agcm a jogsértés tényleges fennállásának ellenőrzése céljából kontradiktórius vita mellőzésével összegyűjti az első jelzésértékű elemeket – több, mint négy évig tartott, amelynek során az Agcm semmilyen intézkedést nem tett a kapott bejelentések ellenőrzésére. A 2016 októberében végrehajtott adatgyűjtés bizonyítja a lefolytatandó vizsgálatok viszonylagos egyszerűségét, ezáltal megerősíti az Agcm jogellenes tétlenségére, következésképpen pedig a 689/1981. sz. törvény 14. cikkének megsértésére vonatkozó álláspontot.
- 6 A felperes álláspontja szerint az Agcm magatartása az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény (a továbbiakban: EJEE) 6. cikkével és az Európai Unió Alapjogi Chartájának (a továbbiakban: Charta) 41. cikkével is nyilvánvalóan ellentétes, amennyiben sérül – a jogsértésről való értesítéstől számított 90 napon túl szankció kiszabására irányuló eljárás alá nem vonható – vádlott fél védelemhez való joga és jogos bizalma.

- 7 Ezzel szemben az Agcm úgy véli, hogy a 90 napos jogvesztő határidő nem alkalmazandó a fogyasztóvédelmi eljárásokra. Az egyetlen előírt kötelezettség ugyanis az, hogy a jogsértésről való tudomásszerzéstől számított észszerűen megfelelő határidőn belül meg kell indítani a vizsgálatot. A jelen ügyben ez teljesült, figyelembe véve a vizsgálat tárgyát képező tényállásokra vonatkozó bejelentések nem folyamatos jellegét, ami alapos értékelést tett szükségessé annak ellenőrzése érdekében, hogy tiltott gyakorlat helyett nem alkalmi üzembavarról van-e szó. Ezenkívül az Agcm vizsgálatot megelőző szakasz utolsó cselekményét 2016. október 21-én, vagyis mindenképpen az eljárás megindításához képest 90 napnál rövidebb határidőn belül hajtotta végre.

#### **Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása**

- 8 A kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy egy közelmúltbeli, immár megszilárdult ítélezési irányvonal alapján úgy kell tekinteni, hogy a 689/1981. sz. törvény 14. cikkében előírt 90 napos határidő alkalmazandó az Agcm vizsgálati eljárásának megindítására. Ez az értelmezés, amely fokozottabb védelmet nyújt a fogyasztókkal szemben jogsértő magatartásokat elkövetőkkel szemben, az Agcm által kiszabott szankciók kvázi büntetőjogi jellegűnek minősítésén alapul. E minősítésből az következik, hogy tiszteletben kell tartani az EJEE 6. cikkében és a Charta 41. cikkében rögzített elveket, amelyek értelmében – a fegyveregyenlőség biztosítása és annak elkerülése érdekében, hogy az idő múlása a vádlottat hátrányosan érintse – haladéktalanul (az EJEE szóhasználata szerint „a legrövidebb időn belül”) kifogásolni kell a jogsértést.
- 9 Az Agcm ebből kifolyólag a vizsgálatot megelőző szakasz befejezését követően – a vizsgálat megindításáról szóló értesítéssel – 90 napon belül köteles kifogásolni a jogsértést. A 90 nap nem szükségszerűen a jogsértés első bejelentésétől, hanem a vizsgálatot megelőző szakaszban végzett ellenőrzés végétől, azaz a jogsértés kifogásolásához szükséges tényállási elemek összegyűjtésének befejezésétől kezdődik. Az ellenőrzés lezárását (az Agcm jogi aktusainak, köztük a szankciók kiszabására irányuló jogi aktusainak jogszerűségét megítélő) közigazgatási bíróság értékeli, amely vizsgálhatja, hogy egy adott időpontban észszerűen fel lehet-e hozni a kifogást.
- 10 Mindazonáltal a kérdést előterjesztő bíróság rámutat arra, hogy a 689/1981. sz. törvény 14. cikkének mechanikus alkalmazása esetén a kifogásolási határidő esetleges, akár egynapos túllépése is az Agcm határozatának bíróság általi megsemmisítését vonja maga után, amivel lényegében megghiúsítja annak eljárását. Ezenkívül a (Charta 50. cikke értelmében releváns) *ne bis in idem* elve alapján ugyanazon gyakorlat tekintetében később nem indítható új vizsgálat, még akkor sem, ha folytatólagosan elkövetett jogsértésről van szó, vagyis azokban az esetekben sem, amelyekben a vállalkozás soha nem szüntette meg a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot.

- 11 Ezt követően a kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet arra, hogy a fogyasztóvédelmi törvénykönyv 27. cikke a 2005/29 irányelv 11. cikkét hajtja végre, amely arra kötelezi a tagállamokat, hogy „a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok leküzdésére [...] megfelelő és hatékony eszközöket” biztosítsanak. Az irányelv mindazonáltal sehol nem ír elő jogvesztő határidőt a vizsgálati eljárás megindítására vonatkozóan, és nem is tűnik úgy, hogy a többi fogyasztóvédelmi szabályban szerepelne ilyen határidő.
- 12 Ezenfelül a kérdést előterjesztő bíróság kiemeli, hogy az Agcm tevékenysége összetett, és hogy az Agcm-nek a kifogás helyes megfogalmazása céljából már a vizsgálatot megelőző szakaszban is egy sor jelentős vizsgálatot kell végeznie. A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint nyilvánvaló párhuzam áll fenn az Agcm által a fogyasztóvédelem területén hozott, szankciót kiszabó határozatok és a kartelltilalom megsértése miatt szankciót kiszabó határozatok között. E tekintetben megjegyzi, hogy az Európai Bizottság köteles a (vizsgálatot megelőző szakaszként és tényleges vizsgálatként értelmezett) eljárást észszerű határidőn belül lezárni (2002. október 15-i C-254/99 sz. ítélet, ECLI:EU:C:2002:582). A kérdést előterjesztő bíróság álláspontja szerint ezt az elvet analógia útján a fogyasztóvédelem területén is alkalmazni kell, mivel a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokkal kapcsolatos harmonizáció célja „a fogyasztók gazdasági érdekei[nek] [kifejezett védelme, valamint versenytársaik közvetett védelme a tisztességes piaci verseny biztosításával]” (a 2005/29/EK irányelv (8) preambulumbekzdése).
- 13 Tekintettel tehát arra, hogy az Agcm vizsgálati eljárásai objektív akadályokba ütköznek, nyilvánvalónak tűnik, hogy valamely jogvesztő határidő szigorú előírása akadályozhatja a fogyasztóvédelmi tevékenységet, ami veszélyezteti az e területre vonatkozó nemzeti és uniós jog megfelelő alkalmazását.
- 14 Ezenkívül a 689/1981. sz. törvény 14. cikkének szigorú alkalmazása az Agcm autonómiáját is érintheti. A 90 napos jogvesztő határidő előírása ugyanis a gyakorlatban azt eredményezi, hogy tisztán időrendi kritérium alapján kell a vizsgálatot megindítani, ami korlátozza az Agcm mérlegelési mozgásterét. Ezenkívül az Agcm kénytelen lenne párhuzamosan több eljárást folytatni, amelyek nagy számuknál fogva veszélyeztethetik a vizsgálatok sikerét, és lényegében büntetlenül maradhatnának egyes tisztességtelen gyakorlatok.
- 15 A kérdést előterjesztő bíróság a vállalkozás védelemhez való jogát illetően mindenekelőtt megjegyzi, hogy az Agcm által kiszabott szankcióknak a kvázi büntetőjogi területhez való kapcsolódásából (az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítélkezési gyakorlatában megállapított elvek, az ún. Engel-kritériumok alapján) logikusan következik az EJEE 6. cikkében és a Charta 41. cikkében foglalt garanciák – többek között eljárási garanciák – tiszteletben tartása. Ezek között szerepel konkrétan az állami hatóság arra vonatkozó kötelezettsége, hogy gyorsan lezárja az eljárást, és a lehető leghamarabb megkezdődjön a kontradiktórius vita a szankcionálandó személlyel, hogy az megfelelően védekezhessen. A kérdést előterjesztő bíróság mindazonáltal

megjegyzi, hogy a 689/1981. sz. törvény 14. cikke – ahogyan azt a bíróságok értelmezik és alkalmazzák – ennél is messzebb megy azért, hogy a kereskedő védelemhez való jogának megsértésére vonatkozó, a jogvesztő határidő lejártához kapcsolódó megdönthetetlen vélelmet állít fel, így nem kell bizonyítani a vizsgálati eljárás késedelmes megindításából eredő tényleges sérelmet.

- 16 A kérdést előterjesztő bíróság ugyanakkor rámutat arra, hogy a gyakorlatban a jogsértés késedelmes kifogásolása nem feltétlenül sérti a vállalkozások védelemhez való jogát: ugyanis – az olyan konkrét esetek kivételével, amelyekben bizonyítást nyer, hogy nem lehetséges valamely bizonyítékot az Agcm elé terjeszteni – megjegyzendő, hogy a vállalkozások a vizsgálatot megelőző szakasz egésze során még versenyelőnyre is szert tehetnek a jogsértés elkövetésével.
- 17 A kérdést előterjesztő bíróság ezt követően megjegyzi, hogy éppen a szankció tág értelemben vett büntetőjogi jellege igazolja egy titkos, azaz kontradiktórius vitát mellőző szakasz létezését, amelynek során az Agcm köteles a kifogásoláshoz szükséges minden elemet összegyűjteni: a vizsgálatot megelőző szakasz sommás vizsgálatra korlátozása ugyanis az Agcm eljárásának észszerűtlen korlátozását eredményezi, így az adott esetben nem képes helyesen és teljeskörűen feltárni a jogsértést. Az eljárás megindításának túlzott előrehozatala ezenfelül növeli annak kockázatát, hogy az Agcm nem szerzi be a hasznos bizonyítékokat.
- 18 A kérdést előterjesztő bíróság a bizalomvédelem elvét illetően rámutat arra, hogy mivel az az időpont, amelytől kezdve a jogvesztő határidő számítandó, nem merev, hanem az adott ügy egyedi tényezőitől, például a bejelentés teljességétől függ, semmiképpen sem tűnik úgy, hogy megfelelően biztosítaná a szankcionált személyek bizalmának védelmét. Ezenkívül gyakran érvként vetődik fel, hogy az Agcm tétlensége sérti a közérdeket, így a határidő előírása a gyors bűnüldözési célú fellépés szorgalmazását is szolgálja, hogy ezáltal el lehessen kerülni a vállalkozás bizalmának megszilárdulását. Mindazonáltal a vizsgálati eljárás megindítására vonatkozó jogvesztő határidőnek a még folyamatban lévő jogellenes magatartások tekintetében történő alkalmazása ellentmondásosnak és logikátlanak tűnik, mivel lényegében lehetlenné teszi az Agcm számára, hogy szankcionálja azokat a jogellenes magatartásokat, amelyek továbbra is sértik a közérdeket.
- 19 A kérdést előterjesztő bíróság végül a jogbiztonság követelményét illetően megjegyzi, hogy az olasz jogrend – éppen a túlzottan hosszú idő eltelte után felmerülő kifogások elkerülése érdekében – már előír egy másik, a jogellenes magatartás megszűnésétől számított 5 éves elévülési időt (a 689/1981. sz. törvény 28. cikke).