

Cauza C-27/22**Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

11 ianuarie 2022

Instanța de trimitere:

Consiglio di Stato (Italia)

Data deciziei de trimitere:

7 ianuarie 2022

Reclamante-apelante:

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

Pârâtă-intimată:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Obiectul procedurii principale

Apel formulat de Volkswagen Group Italia S.p.A. și de Volkswagen Aktiengesellschaft (denumite în continuare „VWGI” și, respectiv, „VWAG”) având ca obiect reformarea hotărârii Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [Tribunalul Administrativ Regional din Lazio], Roma, Secția I, nr. 6920/2019, prin care a fost respinsă acțiunea introdusă de VWGI și de VWAG împotriva deciziei Autorità garante della concorrenza e del mercato [Autoritatea de Supraveghere a Concurenței și a Pieței] (denumită în continuare „AGCM”) nr. 26137 din 4 august 2016. Prin decizia menționată anterior, AGCM a obligat VWGI și VWAG la plata în solidar a unei amenzi în cuantum de 5 milioane de euro, întrucât s-a constatat că aceste societăți au desfășurat o practică comercială neloială în sensul decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206 [Decretul legislativ nr. 206 din 6 septembrie 2005] (denumit în continuare „Codul consumului”).

Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Articolul 267 TFUE; interpretarea Directivei 2005/29/CE pentru a se stabili dacă sancțiunile aplicate pentru practici comerciale neloiale în sensul reglementării italiene pot fi calificate drept sancțiuni administrative de natură penală (prima întrebare); interpretarea articolului 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”) pentru a se stabili dacă o cale de atac împotriva unei sancțiuni administrative pecuniare de natură penală pentru practici comerciale neloiale poate fi soluționată prin menținerea acestei sancțiuni în cazul în care, pentru aceleași fapte și împotriva aceleiași persoane vizate de sancțiunea administrativă respectivă, a fost deja pronunțată o condamnare penală în alt stat membru, care a rămas definitivă în timp ce calea de atac menționată anterior era pendinte (a doua întrebare); interpretarea articolelor 3 și 13 din Directiva 2005/29/CE, precum și a articolului 50 din cartă și a articolului 54 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 (denumită în continuare „Convenția Schengen”) pentru a se stabili dacă dispozițiile directivei menționate pot permite derogări de la principiul *ne bis in idem* (a treia întrebare).

Întrebările preliminare

1) Sancțiunile aplicate în materie de practici comerciale neloiale, în sensul reglementării interne de transpunere a Directivei 2005/29/CE, pot fi calificate drept sancțiuni administrative de natură penală?

2) Articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite confirmarea în cadrul unui proces, cu consecința rămânerii definitive, a unei sancțiuni administrative pecuniare de natură penală aplicate unei persoane juridice pentru comportamente ilicite care constituie practici comerciale neloiale pentru care s-a pronunțat între timp o condamnare penală definitivă împotriva sa în alt stat membru, în cazul în care cea de a doua condamnare a rămas definitivă înainte ca hotărârea prin care se soluționează calea de atac împotriva primei sancțiuni administrative pecuniare de natură penală să dobândească autoritate de lucru judecat?

3) Dispozițiile Directivei 2005/29, în special articolul 3 alineatul (4) și articolul 13 alineatul (2) litera (e), pot permite o derogare de la principiul *ne bis in idem* enunțat la articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (încorporată ulterior în Tratatul privind Uniunea Europeană prin articolul 6 TUE) și la articolul 54 din Convenția Schengen?

Dispozițiile de drept și jurisprudența Uniunii invocate

Articolele 6 și 267 TFUE;

Acquis-ul Schengen – Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, în special articolul 54;

Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului („Directiva privind practicile comerciale neloiale”), în special articolul 3 alineatul (4) și articolul 13 alineatul (2) litera (e);

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în special articolele 50 și 52;

Hotărârile Curții de Justiție a Uniunii Europene pronunțate în cauzele C-561/19, C-122/10, C-537/16, C-857/19, C-10/18, C-124/15 și C-617/17.

Dispozițiile naționale invocate

Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 [Decretul legislativ nr. 206 din 6 septembrie 2005] (Codul consumului), în special articolele 20, 21 și 23

Articolul 20 cuprinde definiția practicii comerciale neloiale, iar articolele 21 și 23 privesc definiția practicii comerciale înșelătoare.

În special, instanța de trimitere prezintă reglementarea națională în vigoare după cum urmează:

„Prin expresia «practici comerciale» [...] se înțelege orice comportament al comercianților care este în mod obiectiv «corelat» cu «promovarea, vânzarea sau furnizarea» de bunuri sau servicii consumatorilor și care este adoptat anterior, în același timp sau chiar ulterior instaurării raporturilor contractuale. Comportamentul comerciantului poate consta în declarații, în acte materiale sau chiar în simple omisiuni.

În ceea ce privește criteriile pe baza cărora trebuie să se stabilească dacă o anumită practică comercială este sau nu «neloială», alineatul 2 al articolului 20 din Codul consumului prevede, în termeni generali, că o practică comercială este neloială în cazul în care «este contrară cerințelor diligenței profesionale» și «denaturează sau poate denatura în mod semnificativ comportamentul economic cu privire la un produs al consumatorului mediu la care ajunge sau căruia îi este adresat ori al unui membru mediu al unui grup în cazul în care practica comercială vizează un grup determinat de consumatori.»

Sunt identificate două categorii diferite de practici neloiale: practicile înșelătoare (prevăzute la articolele 21 și 22) și practicile agresive (prevăzute la articolele 24 și 25).

„Caracterul înșelător al unei practici comerciale rezultă din împrejurarea că aceasta nu este veridică, întrucât conține informații false sau care, în principiu, induc sau pot să inducă în eroare consumatorul mediu cu privire în special la natura sau la caracteristicile principale ale unui produs sau ale unui serviciu și că, astfel, poate determina consumatorul respectiv să ia o decizie comercială pe care nu ar fi luat-o în lipsa unei astfel de practici. Atunci când aceste caracteristici sunt întrunite cumulativ, o astfel de practică este considerată înșelătoare și, prin urmare, trebuie să fie interzisă.

[...]

[Î]n toate ipotezele în care practica comercială constituie o «invitație de a cumpăra» – expresie care cuprinde comunicarea comercială – trebuie să fie considerate întotdeauna și în orice caz ca fiind «semnificative» informațiile referitoare la «caracteristicile principale ale produsului» (articolul 22 alineatul 4 litera [a]) [...]. În lipsa unor astfel de informații, o invitație de a cumpăra este, așadar, considerată a fi înșelătoare.”

Jurisprudența națională a stabilit natura penală a sancțiunilor aplicate pentru încălcarea normelor privind protecția consumatorilor.

Dispozițiile de drept și jurisprudența internațională invocate

Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, în special articolul 4 din Protocolul nr. 7

Hotărârile Curții Europene a Drepturilor Omului (din 27 februarie 1980, Deweer împotriva Belgiei, și din 27 noiembrie 2014, Lucky Dev împotriva Suediei)

Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii

- 1 Prin decizia nr. 26137 din 4 august 2016, AGCM a aplicat VWGI și VWAG o sancțiune pecuniară în cuantum de 5 milioane de euro, pentru motivul că acestea din urmă au încălcat dispozițiile Codului consumului.
- 2 Încălcările săvârșite priveau, pe de o parte, comercializarea în Italia de către VWGI și VWAG a unor vehicule echipate cu sisteme menite să denatureze măsurarea emisiilor poluante în scopul omologării și, pe de altă parte, difuzarea unor mesajelor publicitare care, în pofida denaturării măsurării emisiilor, subliniau conformitatea vehiculelor menționate anterior cu cerințele normative în materie de mediu.

- 3 VWGI și VWAG au atacat decizia nr. 26137/2016 printr-o acțiune introdusă la Tribunale amministrativo regionale del Lazio [Tribunalul Administrativ Regional din Lazio] (denumit în continuare „TAR Lazio”).
- 4 În anul 2018, după adoptarea deciziei nr. 26137/2016 menționate anterior, dar înainte de pronunțarea hotărârii TAR Lazio cu privire la acțiunea amintită la punctul precedent, Parchetul din Braunschweig a notificat VWAG o ordonanță-somație prin care i-a aplicat acesteia din urmă, în temeiul OWiG (Legea germană privind răspunderea administrativă a persoanelor juridice), o amendă de 1 miliard de euro pentru încălcarea obligației de supraveghere în privința activităților și a întreprinderilor. Această sancțiune viza, printre altele, comercializarea la nivel mondial (inclusiv pe piața italiană) a unor vehicule echipate cu sisteme menite să denatureze măsurarea emisiilor poluante în scopul omologării, precum și difuzarea unor mesaje publicitare care, în pofida denaturării măsurării emisiilor, subliniau că vehiculele menționate anterior respectau în special normele de mediu.
- 5 Ordonanța-somație menționată a rămas definitivă în luna iunie 2018, întrucât VWAG a renunțat la beneficiul dreptului de a exercita o cale de atac și, în plus, a plătit amenda.
- 6 În anul 2019, TAR Lazio a respins, prin hotărârea nr. 6920/2019, acțiunea formulată de VWGI și de VWAG, deși reclamantele în primă instanță au invocat emiterea ordonanței-somație de către Parchetul din Braunschweig. În special, reclamantele în primă instanță au invocat hotărâri ale unor instanțe din alte state membre prin care s-a decis să se pună capăt procedurilor interne privind fapte de denaturare a măsurării emisiilor pentru motivul că faptele în cauză au fost deja sancționate în Germania. TAR Lazio nu a admis acest argument, declarând că sancțiunea aplicată de AGCM avea un alt temei juridic decât sancțiunea adoptată în Germania.
- 7 Împotriva hotărârii nr. 6920/2019, citată anterior, VWGI și VWAG au declarat apel la Consiglio di Stato [Consiliul de Stat] (denumit în continuare „instanța de trimitere”), care formulează întrebările preliminare menționate mai sus.

Principalele argumente ale părților din procedura principală

- 8 Primele patru motive de apel invocate de societățile apelante sunt întemeiate pe pretinse încălcări ale dreptului intern care nu sunt relevante pentru întrebările preliminare.
- 9 Prin intermediul celui de al cincilea motiv, apelantele invocă încălcarea de către TAR a principiului *ne bis in idem*, consacrat la articolul 50 din cartă și la articolul 54 din Convenția Schengen. În special, ele susțin că instanța de prim grad de jurisdicție a exclus în mod eronat posibilitatea ca o hotărâre a unei instanțe străine să producă efecte asupra unei decizii anterioare a AGCM. Referitor la acest

aspect, apelantele invocă posibilitatea efectuării unei trimiteri preliminare în temeiul articolului 267 TFUE cu privire la următoarele probleme:

- a) dacă, pentru a respecta principiul *ne bis in idem* consacrat la articolul 50 din cartă și la articolul 54 din Convenția Schengen, o decizie administrativă adoptată înainte de finalizarea unei proceduri penale inițiate pentru aceleași fapte și împotriva aceleiași persoane în alt stat membru trebuie anulată în cazul în care este atacată în fața unei instanțe naționale, iar, în timp ce această din urmă cale de atac era pendinte, procedura penală menționată anterior se încheie prin aplicarea unei sancțiuni care, în plus, a rămas definitivă și a fost plătită de persoana sancționată;

- b) dacă articolul 3 alineatul (4) din Directiva 2005/29 poate permite aplicarea dispozițiilor directivei menționate referitoare la practicile comerciale neloiale chiar și prin derogare de la principiul *ne bis in idem*, citat anterior.

Prezentare succintă a motivării trimiterii preliminare

- 10 Instanța de trimitere constată că faptele sancționate prin ordonanța-somație germană sunt analoge cu cele sancționate prin decizia AGCM și că și persoana sancționată, și anume VWAG, este (în parte) identică. În susținerea acestei concluzii, instanța de trimitere amintește că ordinea juridică italiană prevede de asemenea răspunderea persoanelor juridice. În plus, potrivit jurisprudenței penale italiene, în dreptul Uniunii Europene, în sensul principiului *ne bis in idem*, nu este relevantă calificarea juridică a faptelor, ci prezența unei legături indisociabile între acestea din urmă.
- 11 În ceea ce privește admisibilitatea prezentei trimiteri preliminare, potrivit instanței de trimitere, întrebările preliminare pe care le-a adresat sunt relevante, întrucât, pe de o parte, toate celelalte motive de apel, care privesc aspecte de drept intern fără legătură cu aceste întrebări preliminare, sunt nefondate, iar, pe de altă parte, în ipoteza în care s-ar considera că principiul *ne bis in idem* este aplicabil în speță, decizia de sancționare adoptată de AGCM nu ar putea deveni definitivă.
- 12 În plus, instanța de trimitere constată că, pe de o parte, deși Curtea de Justiție s-a pronunțat deja cu privire la dispozițiile invocate de apelante cu privire la principiul *ne bis in idem*, mai ales în materie de concurență, aceasta nu a examinat însă până în prezent dispozițiile respective în contextul sancțiunilor aplicate pentru practici comerciale neloiale și că, pe de altă parte, există riscul apariției unor interpretări diferite în prezența unor fapte ilicite privind întreaga piață europeană.
- 13 Instanța de trimitere amintește că, potrivit jurisprudenței Curții de Justiție, în temeiul articolului 50 din cartă, în cazul în care o persoană a făcut deja obiectul unei condamnări penale definitive pentru fapte ilicite care constituie manipulări ale pieței, ea nu poate fi supusă unei proceduri vizând aplicarea unei sancțiuni administrative pecuniare de natură penală pentru aceleași fapte, în măsura în care, ținând seama de prejudiciul cauzat societății prin infracțiunea săvârșită, această

condamnare penală garantează reprimarea infracțiunii în mod efectiv, proporțional și disuasiv. Aceeași jurisprudență a evidențiat de asemenea că articolul 50 din cartă conferă persoanelor un drept direct aplicabil în cadrul unui litigiu precum cel care face obiectul procedurii principale.

- 14 Instanța de trimitere califică sancțiunea aplicată în speță în Germania drept sancțiune administrativă pecuniară de natură penală privind o manipulare a pieței, întrucât aceasta nu ar urmări doar obiectivul reparării prejudiciului cauzat prin fapta ilicită, ci ar avea și o funcție disuasivă. În acest cadru, potrivit aceleiași instanțe, s-ar înscrie și sancțiunile referitoare la practici comerciale neloiale, ținând seama de concluziile la care a ajuns deja Curtea de Justiție în ceea ce privește sancțiunile în materie de concurență.
- 15 Totuși, instanța de trimitere are îndoieli cu privire la faptul că problemele ridicate în apelul în discuție cu privire la interpretarea dreptului Uniunii Europene pot fi soluționate prin simpla aplicare a jurisprudenței Curții de Justiție referitoare la principiul *ne bis in idem* în domeniul sancțiunilor în materie de concurență, întrucât, în speță, sancțiunile aplicate în Germania și în Italia diferă între ele, iar piețele de referință coincid doar parțial.
- 16 Instanța de trimitere subliniază că litigiul în cauză se caracterizează prin faptul că, pe de o parte, sancțiunea administrativă italiană a fost aplicată anterior sancțiunii germane și că, pe de altă parte, aceasta din urmă a rămas definitivă înaintea sancțiunii italiene. În această privință, aceeași instanță amintește că, potrivit jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului, articolul 4 din Protocolul nr. 7 la Convenția europeană a drepturilor omului permite desfășurarea simultană a mai multor proceduri, fiind însă stabilit că una dintre procedurile în cauză nu poate fi continuată atunci când cealaltă s-a încheiat printr-o hotărâre definitivă.
- 17 Instanța de trimitere are de asemenea îndoieli cu privire la faptul că sancțiunea aplicată în Germania este de natură să asigure reprimarea în mod eficient, proporțional și disuasiv și a faptelor ilicite vizate de decizia AGCM. În această privință, instanța de trimitere face referire la jurisprudența Curții de Justiție privind interpretarea articolului 50 din cartă în lumina articolului 4 din Protocolul nr. 7 la Convenția europeană a drepturilor omului. Curtea a statuat că principiul *ne bis in idem* nu se opune unei reglementări naționale precum reglementarea italiană în temeiul căreia o persoană poate face obiectul unei proceduri penale pentru neplata taxei pe valoarea adăugată, chiar dacă acestei persoane i s-a aplicat deja, pentru aceleași fapte, o sancțiune administrativă definitivă de natură penală în sensul articolului 50 din cartă. Potrivit Curții, cumulul de proceduri și de sancțiuni tocmai descris este permis dacă răspunde unui obiectiv de interes general și dacă asigură că severitatea ansamblului sancțiunilor nu este excesivă în raport cu gravitatea faptelor sancționate. Curtea a statuat de asemenea că o autoritate națională de concurență poate aplica unei aceleiași persoane, printr-o decizie unică, o sancțiune pentru încălcarea dreptului intern și a dreptului Uniunii, fără a încălca principiul *ne bis in idem*. Instanța de trimitere precizează că, în speță, pe de o parte, două autorități distincte din două state diferite au aplicat două sancțiuni

diferite și că, pe de altă parte, faptele vizate de ambele decizii sunt indisociabil legate între ele.

- 18 Potrivit instanței de trimitere, în hotărârea pronunțată în primă instanță s-a statuat că reglementarea națională permite ca o persoană să facă obiectul unei proceduri vizând aplicarea unei sancțiuni administrative pecuniare de natură penală, în sensul articolului 50 din cartă, chiar dacă împotriva acestei persoane, pentru aceleași fapte, a fost deja pronunțată o condamnare penală definitivă. Instanța de trimitere adaugă că în jurisprudența Curții de Justiție s-a observat că, în lumina articolului 52 alineatul (1) din cartă, principiul *ne bis in idem* poate suferi restrângeri în cazul în care acestea sunt necesare și dacă răspund unor obiective de interes general sau necesității protejării drepturilor sau a libertăților celorlalți. În această privință, jurisprudența Curții evidențiază că astfel de restrângeri trebuie să fie prevăzute de norme clare și precise și trebuie să asigure coordonarea procedurilor în vederea respectării principiului proporționalității pedepsei.
- 19 Instanța de trimitere observă că, în speță, reiese un obiectiv de interes general privind protecția consumatorilor europeni, însă nu există norme clare și precise în ceea ce privește posibilitatea de a cumula proceduri și sancțiuni și apar îndoieli cu privire la proporționalitatea sancțiunilor aplicate în Italia și în Germania, dat fiind că ambele au fost aplicate la nivelul maxim. Aceeași instanță precizează în continuare că aplicarea principiului *ne bis in idem* vizează decizia AGCM numai în ceea ce privește partea care conține sancțiunea pecuniară de natură penală.