

Дело C-27/22**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

11 януари 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Consiglio di Stato (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

7 януари 2022 г.

Жалбоподатели:

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

Ответник:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Предмет на главното производство

Жалба, подадена от Volkswagen Group Italia S.p.A. и Volkswagen Aktiengesellschaft (наричани по-нататък съответно „VWGI“ и „VWAG“) за изменение на решение № 6920/2019 на Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио, Италия), Рим, Отделение I, с което се отхвърля жалбата, подадена на първа инстанция от VWGI и VWAG срещу решение № 26137 от 4 август 2016 г. на Autorità garante della concorrenza e del mercato (Орган за защита на конкуренцията и на пазара) (наричан по-нататък „AGCM“). С посоченото решение AGCM налага на VWGI и на VWAG солидарно глоба в размер на 5 милиона евро, тъй като е установено, че тези дружества са извършвали нелоялна търговска практика по смисъла на Decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206 (Законодателен декрет № 206 от 6 септември 2005 г.) (наричан по-нататък „Кодекс за потребителите“).

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Член 267 ДФЕС; тълкуване на Директива 2005/29/ЕО с цел да се определи дали санкциите, наложени за нелоялни търговски практики съгласно италианското законодателство, могат да бъдат квалифицирани като административни санкции с наказателноправен характер (въпрос 1); тълкуване на член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) с цел да се определи дали обжалването на административна имуществена санкция с наказателноправен характер за нелоялни търговски практики може да приключи с потвърждаване на тази санкция, когато за същото деяние и срещу същото лице, засегнато от посочената административна санкция, вече е била постановена осъдителна присъда в друга държава членка и тази присъда е влязла в сила в хода на посоченото обжалване (въпрос 2); тълкуване на членове 3 и 13 от Директива 2005/29/ЕО, както и на член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз и член 54 от Конвенцията за прилагане на споразумението от Шенген от 14 юни 1985 г. (наричана по-нататък „Шенгенската конвенция“) с цел да се определи дали разпоредбите на тази директива могат да оправдаят изключения от принципа *ne bis in idem* (въпрос 3);

Преюдициални въпроси

1) Могат ли санкциите, наложени във връзка с нелоялни търговски практики съгласно националната правна уредба за прилагане на Директива 2005/29/ЕО, да се квалифицират като административни санкции с наказателноправен характер?

2) Трябва ли член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която позволява в хода на съдебното производство да се потвърди и да влезе в сила административна имуществена санкция с наказателноправен характер по отношение на юридическо лице за неправомерни действия, съставляващи нелоялни търговски практики, за които то междувременно е осъдено с влязла в сила присъда в друга държава членка, когато втората присъда е влязла в сила преди формирането на сила на пресъдено нещо в производството по обжалване на първата административна имуществена санкция с наказателноправен характер?

3) Могат ли разпоредбите на Директива 2005/29, и по-специално член 3, параграф 4 и член 13, параграф 2, буква д), да обосноват дерогация от забраната *ne bis in idem*, установена в член 50 от Хартата на основните права на Европейския съюз (впоследствие включена в Договора за Европейския съюз с член 6 ДЕС) и в член 54 от Шенгенската конвенция?

Разпоредби на правото на Съюза и съдебна практика, на които е направено позоваване

Членове 6 и 267ДФЕС

Достижения на правото от Шенген - Конвенция за прилагане на споразумението от Шенген от 14 юни 1985 година между правителствата на държавите от Икономическия съюз Бенелюкс, Федерална република Германия и Френската република за постепенното премахване на контрола по техните общи граници, по-специално член 54;

Директива 2005/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 май 2005 година относно нелоялни търговски практики от страна на търговци към потребители на вътрешния пазар и изменение на Директива 84/450/ЕИО на Съвета, директиви 97/7/ЕО, 98/27/ЕО и 2002/65/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, и Регламент (ЕО) № 2006/2004 на Европейския парламент и на Съвета („Директива за нелоялни търговски практики“), по-специално член 3, параграф 4 и член 13, параграф 2, буква д);

Харта на основните права на Европейския съюз, по-специално членове 50 и 52.

Решения на Съда на Европейския съюз по дела C-561/19; C-122/10; C-537/16; C-857/19; C-10/18; C-124/15; C-617/17.

Национални разпоредби, на които е направено позоваване

Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Законодателен декрет № 206 от 6 септември 2005 г.) (Кодекс за потреблението), по-специално членове 20, 21 и 23.

Член 20 съдържа определението за нелоялна търговска практика, докато членове 21 и 23 се отнасят до определението за заблуждаваща търговска практика.

По-специално запитващата юрисдикция представя действащата национална правна уредба по следния начин:

„Търговски практики“ (...) са всички действия, извършени от търговци, които са обективно „свързани“ с „рекламиране, продажба или доставка“ на стоки или услуги на потребители и които са извършени преди, едновременно или дори след установяването на договорни отношения. Поведението на търговеца може да се изразява в изявления, фактически действия или дори обикновено бездействие.

Що се отнася до критериите, въз основа на които трябва да се определи дали дадена търговска практика е „нелоялна“, член 20, параграф 2 от Кодекса за потребителите предвижда най-общо, че дадена търговска практика е нелоялна, ако „противоречи на изискването за професионална добросъвестност“ и ако „променя или е възможно да промени съществено икономическото поведение спрямо продукта на средния потребител, когото засяга или към когото е насочена, или на средния член от групата потребители, когато търговската практика е насочена към определена група потребители“.

Установени са две различни категории нелоялни практики: заблуждаващи практики (по смисъла на членове 21 и 22) и агресивни практики (по смисъла на членове 24 и 25).

„Заблуждаващият характер на търговската практика зависи от обстоятелството, че е измамна, тъй като съдържа невярна информация, или че като цяло заблуждава или може да заблуди средния потребител по отношение по-специално на естеството или основните характеристики на даден продукт или услуга и че поради това е възможно да подтикне потребителя да вземе решение за сделка, което в противен случай не би взел. Когато тези характеристики са налице, практиката се счита за заблуждаваща и следователно трябва да бъде забранена.

[...]

[В]ъв всички случаи, когато търговската практика представлява „оферта за продажба“ — израз, който включва търговските съобщения — винаги трябва да се счита за „съществена“ информацията, свързана с „основните характеристики на продукта“ (член 22, параграф 4, буква [a]) [...] При липсата на такава информация офертата за продажба следователно се счита за заблуждаваща“.

Националната съдебна практика е установила наказателноправния характер на санкциите, налагани при нарушаване на правилата за защита на потребителите.

Разпоредби и международна съдебна практика, на които е направено позоваване

Конвенция за защита на правата на човека и основните свободи, по-специално член 4 от Протокол № 7;

Решения на Европейския съд по правата на човека (27 февруари 1980 г., дело Deweer; 27 ноември 2014 г., Lucky dev)

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 С решение № 26137 от 4 август 2016 г. AGCM налага на VWGI и на VWAG имуществена санкция в размер на 5 милиона евро, с мотива че те са извършили нарушения на Кодекса за потребителите.
- 2 Тези нарушения се отнасят, от една страна, до предлагането на пазара в Италия от VWGI и VWAG на превозни средства, оборудвани със системи, предназначени да променят отчитането на замърсяващите емисии за целите на типовото одобрение, и от друга страна, до разпространението на реклами, които въпреки промяната в отчитането на емисиите подчертават съответствието на посочените превозни средства с нормативните изисквания в областта на околната среда.
- 3 VWGI и VWAG обжалват решение № 26137 от 2016 г. пред Tribunale amministrativo regionale (Областен административен съд) (наричан по-нататък „TAR“) Лацио.
- 4 През 2018 г., след приемането на горепосоченото решение № 26137 от 2016 г., но преди постановяване на решението на TAR Лацио по жалбата, посочена в предходния параграф, прокуратурата в Брауншвайг връчва на VWAG наказателно постановление, с което на основание на OWiG (германския Закон за административната отговорност на юридическите лица) му налага санкция в размер на 1 милиард евро за нарушаване на задължението за надзор върху дейностите и предприятията. Тази санкция се отнася, наред с другото, до предлагането на световния пазар (включително на италианския пазар) на превозни средства, оборудвани със системи, предназначени да променят отчитането на замърсяващите емисии за целите на типовото одобрение, както и до разпространението на реклами, които въпреки промяната в отчитането на емисиите показват, че посочените превозни средства са особено екологични.
- 5 Наказателното постановление влиза в сила през юни 2018 г., тъй като VWAG се отказва от правото си на обжалване и освен това плаща санкцията.
- 6 През 2019 г. TAR Лацио отхвърля жалбата на VWGI и VWAG с решение № 6920/2019, въпреки че жалбоподателите в първоинстанционното производство са посочили издаването на наказателното постановление от прокуратурата в Брауншвайг. По-специално жалбоподателите в първоинстанционното производство са се позовали на решения на юрисдикции от други държави членки, с които е било постановено да се прекратят националните производства относно промените в отчитането на емисиите, с мотива че тези деяния вече са били санкционирани в Германия. TAR на Лацио не приема този довод, като посочва, че правното основание за наложената от AGCM санкция е различно спрямо наложената в Германия санкция.

- 7 VWGI и VWAG обжалват посоченото Решение № 6920/2019 пред Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия) (наричан по-нататък: „запитващата юрисдикция“), който поставя горепосочените преюдициални въпроси.

Основни доводи на страните в главното производство

- 8 Първите четири основания за обжалване, изтъкнати от дружествата жалбоподатели, се отнасят до твърдени нарушения на националното право, които не са релевантни за целите на преюдициалния въпрос.
- 9 С петото си основание жалбоподателите твърдят, че TAR е нарушил принципа *ne bis in idem*, прогласен в член 50 от Хартата и в член 54 от Шенгенската конвенция. По-специално те поддържат, че първоинстанционният съд неправилно е изключил възможността решението на чуждестранен съд да засегне предишно решение на AGCM. В това отношение те посочват възможността за отправяне на преюдициално запитване по член 267 ДФЕС по следните въпроси:
- а) трябва ли, с оглед спазването на принципа *ne bis in idem*, закрепен в член 50 от Хартата и в член 54 от Шенгенската конвенция, административен акт, приет преди приключването на наказателно производство, образувано за същото деяние и срещу същото лице в друга държава членка, да бъде отменен, ако бъде обжалван пред национална юрисдикция и в хода на последното производство по обжалване посоченото наказателно производство приключи с налагане на санкция, която освен това е влязла в сила и е била платена от санкционираното лице;
 - б) може ли член 3, параграф 4 от Директива 2005/29 да позволи прилагането на разпоредбите на посочената директива относно нелоялните търговски практики включително чрез дерогация от посочения по-горе принцип *ne bis in idem*?

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 10 Запитващата юрисдикция констатира, че санкционираните с германското наказателно постановление деяния са аналогични на санкционираните с решението на AGCM и че и санкционираното лице, а именно VWAG, е (частично) идентично. В подкрепа на това заключение запитващата юрисдикция припомня, че и италианският правен ред предвижда отговорност на юридическите лица. Освен това, съгласно италианската съдебна практика по наказателни дела, за целите на принципа *ne bis in idem* в правото на Европейския съюз е релевантна не правната квалификация на деянията, а наличието на неразривна връзка между тях.
- 11 Що се отнася до допустимостта на настоящото преюдициално запитване, според запитващата юрисдикция *поставените* от нея преюдициални

въпроси са релевантни, тъй като, от една страна, всички останали основания за обжалване, отнасящи се до аспекти на националното право, несвързани с тези преюдициални въпроси, изглеждат неоснователни а, от друга страна, ако се приеме, че принципът *ne bis in idem* е приложим в настоящия случай, решението на AGCM за налагане на санкция не би могло да породи окончателно действие.

- 12 Освен това запитващата юрисдикция констатира, от една страна, че макар вече да се е произнесъл по посочените от жалбоподателите разпоредби по отношение на принципа *ne bis in idem* преди всичко в областта на конкуренцията, Съдът обаче все още не е разгледал тези разпоредби в контекста на санкциите, налагани за нелоялни търговски практики, и от друга страна, че съществува опасност да се появят различни тълкувания при наличието на неправомерни деяния, засягащи целия европейски пазар.
- 13 Запитващата юрисдикция припомня, че съгласно практиката на Съда, основана на член 50 от Хартата, ако дадено лице вече е било осъдено с влязла в сила присъда за неправомерни деяния, свързани с манипулиране на пазара, спрямо него не може да се води производство за налагане на административна имуществена санкция с наказателноправен характер за същите деяния, при условие че осъдителната присъда осигурява ефективно, пропорционално и възпиращо наказание за престъплението, като се има предвид причинената от него социална вреда. Освен това съгласно същата съдебна практика член 50 от Хартата предоставя на лицата право, което е пряко приложимо към спор като разглеждания по главното производство.
- 14 Запитващата юрисдикция квалифицира санкцията, наложена в Германия в настоящия случай, като административна имуществена санкция с наказателноправен характер, отнасяща се до манипулиране на пазара, тъй като тя няма за цел само да поправи вредата, причинена от неправомерното деяние, а има и възпираща функция. Това според същата юрисдикция включва и санкциите за нелоялни търговски практики, като се имат предвид вече направените от Съда заключения относно санкциите в областта на конкуренцията.
- 15 Запитващата юрисдикция обаче се съмнява, че поставените в разглежданата жалба въпроси относно тълкуването на правото на Европейския съюз могат да бъдат решени чрез простото прилагане на практиката на Съда относно принципа *ne bis in idem* по отношение на санкциите в областта на конкуренцията, тъй като в случая наложените в Германия и Италия санкции се различават помежду си и съответните пазари съвпадат само частично.
- 16 Запитващата юрисдикция подчертава, че разглежданият спор се характеризира с това, че, от една страна, италианската административна санкция е наложена преди германската санкция, и от друга страна, че последната е влязла в сила преди италианската санкция. В това отношение същата юрисдикция припомня, че съгласно практиката на Европейския съд

по правата на човека член 4 от Протокол № 7 към Европейската конвенция за правата на човека позволява едновременното провеждане на няколко производства, като се има предвид че едното от тях не може да продължи, когато другото приключи с влязло в сила решение.

- 17 Запитващата юрисдикция също така се съмнява, че наложената в Германия санкция може да противодейства ефективно, пропорционално и възпиращо и на неправомерните деяния, за които се отнася решението на AGCM. В това отношение тя се позовава на практиката на Съда относно тълкуването на член 50 от Хартата с оглед на член 4 от Протокол № 7 към Европейската конвенция за правата на човека. Съдът е постановил, че принципът *ne bis in idem* допуска национална правна уредба като италианската, съгласно която дадено лице може да бъде наказателно преследвано за неплащане на данък върху добавената стойност, дори когато за същото деяние на това лице вече е наложена окончателна административна санкция, квалифицирана като наказателноправна на основание член 50 от Хартата. Според Съда описаното по-горе кумулиране на производства и санкции е допустимо, ако отговаря на цел от общ интерес и ако гарантира, че общата тежест на санкциите не е прекомерна спрямо тежестта на санкционираните деяния. Съдът освен това е постановил, че национален орган за защита на конкуренцията може да наложи с едно решение на едно и също лице санкция за нарушение на националното право и на правото на Съюза, без да наруши принципа *ne bis in idem*. Запитващата юрисдикция уточнява, че в настоящия случай, от една страна, два различни органа, принадлежащи на две различни държави, са наложили две различни санкции, от друга страна, деянията, за които се отнасят двете решения, са неразделно свързани помежду си.
- 18 Според запитващата юрисдикция в първоинстанционното решение е постановено, че националната правна уредба позволява спрямо дадено лице да бъде образувано производство за налагане на административна имуществена санкция с наказателноправен характер по смисъла на член 50 от Хартата, дори ако за същото деяние това лице вече е било осъдено с влязла в сила присъда. Запитващата юрисдикция допълва, че в практиката на Съда се отбелязва, че с оглед на член 52, параграф 1 от Хартата на принципа *ne bis in idem* могат да бъдат поставени ограничения, ако са необходими и отговарят на цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата или свободите на други хора. В това отношение в практиката на Съда се подчертава, че тези ограничения трябва да бъдат предвидени в ясни и точни правила и да осигуряват координация на производствата, за да се спази принципът на пропорционалност на наказанието.
- 19 Запитващата юрисдикция отбелязва, че в настоящия случай е налице цел от общ интерес за защита на европейските потребители, но липсват ясни и точни правила относно възможността за кумулиране на производства и санкции и възникват съмнения относно пропорционалността на наложените в Италия и в Германия санкции, тъй като и двете са приложени в максимална степен. След това същата юрисдикция уточнява, че прилагането

на принципа ne bis in idem се отнася до решението на AGCM само в частта му във връзка с имуществената санкция с наказателноправен характер.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ