

**Zadeva C-27/22**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

11. januar 2022

**Predložitveno sodišče:**

Consiglio di Stato (Italija)

**Datum predložitvene odločbe:**

7. januar 2022

**Tožeci stranki in pritožnici:**

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

**Tožena stranka in nasprotna stranka v pritožbenem postopku:**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Pritožba, ki sta jo vložili družbi Volkswagen Group Italia S.p.A. in Volkswagen Aktiengesellschaft (v nadaljevanju: VWGI in VWAG) za spremembo sodbe Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacijo, Italija) v Rimu, prvi senat, št. 6920/2019, s katero je bila zavrnjena tožba na prvi stopnji, ki sta jo VWGI in VWAG vložili zoper ukrep Autorità garante della concorrenza e del mercato (organ, pristojen za konkurenco in trg, v nadaljevanju: AGCM) št. 26137 z dne 4. avgusta 2016. Z navedenim ukrepom je AGCM naložil VWGI in VWAG solidarno denarno kazen v višini 5 milijonov EUR, ker je bilo ugotovljeno, da sta navedeni družbi izvajali nepošteno poslovno prakso v skladu z decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206 (zakonska uredba št. 206 z dne 6. septembra 2005; v nadaljevanju: Zakonik o varstvu potrošnikov).

## **Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje prehodne odločbe**

Člen 267 PDEU; razlaga Direktive 2005/29/ES, da se ugotovi, ali se sankcije, določene za nepošteno poslovne prakse, v skladu z italijansko zakonodajo lahko opredelijo kot upravne sankcije kazenske narave (prvo vprašanje); razlaga člena 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), da se ugotovi, ali se lahko pritožba zoper upravno sankcijo kazenske narave zaradi nepošteno poslovne prakse lahko zaključi s potrditvijo te sankcije, če je bila za ista dejanja in zoper isti subjekt, kateremu je bila ta upravna sankcija naložena, že bila izrečena kazenska obsodba v drugi državi članici, ki je postala pravnomočna, medtem ko je potekal postopek v zvezi z zgoraj navedeno pritožbo (drugo vprašanje); razlaga členov 3 in 13 Direktive 2005/29/ES ter člena 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah in člena 54 Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 (v nadaljevanju: Schengenska konvencija), da se ugotovi, ali lahko ureditev iz navedene direktive upraviči odstopanja od načela *ne bis in idem* (tretje vprašanje); Augusta, Germania

## **Vprašanja za predhodno odločanje**

1. Ali je mogoče sankcije, izrečene zaradi nepošteno poslovne prakse, opredeliti kot upravne sankcije kazenske narave v skladu z nacionalno zakonodajo, s katero se izvaja Direktiva 2005/29/ES?
2. Ali je treba člen 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki omogoča, da se v postopku potrdi in da postane pravnomočna denarna upravna sankcija kazenske narave zoper pravno osebo zaradi nezakonitih ravnanj, ki pomenijo nepošteno poslovno prakso, za katero je bila zoper to osebo že izrečena pravnomočna kazenska obsodba v drugi državi članici, če je postala ta druga obsodba pravnomočna, preden je postala pravnomočna pritožba v zvezi s prvo upravno denarno sankcijo kazenske narave?
3. Ali je mogoče z ureditvijo iz Direktive 2005/29, zlasti s členom 3(4) in členom 13(2)(e), utemeljiti odstopanje od prepovedi „*ne bis in idem*“ iz člena 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (ki je bilo pozneje s členom 6 PEU vključeno v Pogodbo o Evropski uniji) in člena 54 Schengenske konvencije?

## **Navedene določbe prava Evropske unije in sodna praksa Sodišča Evropske unije**

### Člena 6 in 267 PDEU

Schengenski pravni red – Konvencija o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vlada držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, zlasti člen 54.

Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi Direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (Direktiva o nepoštenih poslovnih praksah), zlasti člen 3(4) in člen 13(2)(e);

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, zlasti člena 50 in 52.

Sodbe Sodišča Evropske unije v zadevah C-561/19; C-122/10; C-537/16; C-857/19; C-10/18; C-124/15; C-617/17.

### **Navedene nacionalne določbe**

Decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (zakonska uredba št. 206 z dne 6. septembra 2005; Zakonik o varstvu potrošnikov), zlasti členi 20, 21 in 23.

Člen 20 vsebuje opredelitev nepoštenih poslovnih praks, člena 21 in 23 pa se nanašata na opredelitev zavajajoče poslovne prakse.

Predložitveno sodišče je zlasti predstavilo veljavni nacionalni predpis:

„Poslovne prakse‘ [...] so ravnanja trgovcev, ki so objektivno ‚povezana‘ s ‚promocijo, prodajo ali dobavo‘ blaga ali storitev potrošnikom pred, med in po vzpostavitvi pogodbenega razmerja. Ravnanje trgovca so lahko izjave, materialna dejanja ali samo opustitve.

Glede meril, s katerimi se ugotavlja, ali je poslovna praksa ‚nepoštena‘, člen 20(2) Zakonika o varstvu potrošnikov na splošno določa, da je poslovna praksa nepoštena, če ‚nasprotuje zahtevam poklicne skrbnosti‘ in ‚v zvezi z izdelkom bistveno izkrivlja ali bi lahko izkrivljala ekonomsko obnašanje povprečnega potrošnika, ki ga izdelek doseže ali je nanj usmerjen, ali obnašanje povprečnega člana skupine, če je poslovna praksa usmerjena na določeno skupino potrošnikov“.

Opredeljeni sta dve različni kategoriji nepoštenih praks: zavajajoče (člena 21 in 22) in agresivne poslovne prakse (člena 24 in 25).

„Zavajajoča narava poslovne prakse je odvisna od okoliščine, da je neresnična, ker vsebuje napačne informacije, ali da načeloma zavaja ali bi utegnila zavajati povprečnega potrošnika, zlasti glede narave ali glavnih značilnosti izdelka ali storitve, in ker bi zaradi tega utegnili povzročiti, da povprečni potrošnik sprejme odločitev o poslu, ki je drugače ne bi sprejel. Če so te značilnosti prisotne kumulativno, se šteje, da je praksa zavajajoča, zato jo je treba prepovedati.

[...]

[V] vseh primerih, ko poslovna praksa vsebuje značilnosti ‚vabila k nakupu‘ – ta pojem vključuje tržne komunikacije – je treba šteti, da so vedno ‚upoštevne‘ informacije, ki se nanašajo na ‚glavne značilnosti izdelka‘ (člen 22(4)[a]) [[...] Če te informacije niso podane, se šteje, da je vabilo k nakupu zavajajoče.“

V nacionalni sodni praksi je potrjeno, da so sankcije, izrečene zaradi kršitve predpisov za varstvo potrošnikov, kazenske narave.

### **Navedene mednarodne določbe in sodna praksa**

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zlasti člen 4 Protokola št. 7.

Sodba Evropskega sodišča za človekove pravice (z dne 27. februarja 1980, v zadevi Deweer; z dne 27. novembra 2014, v zadevi Lucky dev)

### **Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari**

- 1 AGCM je z ukrepom št. 26137 z dne 4. avgusta 2016 naložil VWGI in VWAG denarno kazen v višini 5 milijonov EUR z obrazložitvijo, da sta kršila zakonik o varstvu potrošnikov.
- 2 Te kršitve so se po eni strani nanašale na trženje vozil s sistemi za spremembo prikaza emisij izpušnih plinov za namene homologacije, ki sta ga v Italiji izvajali VWGI in VWAG, in po drugi strani na objavljane oglasne sporočile, ki so kljub spremenjenemu prikazu izpušnih plinov poudarjala skladnost zgoraj navedenih vozil z okoljskimi predpisi.
- 3 VWGI in VWAG sta ukrep št. 26137 iz leta 2016 izpodbijali s tožbo pri Tribunale amministrativo regionale del Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij; v nadaljevanju: TAR del Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij)).
- 4 Leta 2018, po sprejetju zgoraj navedenega ukrepa št. 26137 iz leta 2016, vendar preden se je TAR del Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) izreklo o tožbi iz prejšnjega odstavka, je tožilstvo v Braunschweigu vročilo VWAG odločbo o plačilnem nalogu, s katero ji je v skladu z OWiG (nemški zakon o upravni odgovornosti pravnih oseb) naložilo denarno kazen v višini 1 milijarde EUR zaradi kršitve obveznosti nadzora dejavnosti in podjetij. Ta kazen se je med drugim nanašala na trženje vozil z nameščenimi sistemi za spremembo prikaza emisij izpušnih plinov za namene homologacije po vsem svetu (vključno z italijanskimi trgovi) ter na objavljane oglasne sporočile, ki so kljub spremenjenemu prikazu izpušnih plinov poudarjala, da so zgoraj navedena vozila okolju prijazna.
- 5 Odločba o plačilnem nalogu je postala pravnomočna junija 2018, ker se je VWAG odpovedala pravici do pritožbe in je kazen plačala.

- 6 Leta 2019 je TAR del Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) zavrnilo tožbo VWGI in VWAG s sodbo št. 6920/2019, čeprav sta tožeči stranki na prvi stopnji uveljavljali, da je tožilstvo v Braunschweigu izdalo odločbo o plačilnem nalogu. Tožeči stranki sta se na prvi stopnji zlasti sklicevali na izreke sodišč drugih držav članic, s katerimi je bilo odločeno, da se nacionalni postopki v zvezi s spremenjenim prikazom izpušnih plinov prenehajo z obrazložitvijo, da sta bili tožeči stranki za ta dejstva že kaznovani v Nemčiji. TAR del Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij) te trditve ni sprejelo in je presodilo, da kazen, naložena AGCM, temelji na drugačni pravni podlagi kot kazen, naložena v Nemčiji.
- 7 VWGI in VWAG sta navedeno sodbo št. 6920/2019 izpodbijali pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija; v nadaljevanju: predložitveno sodišče), ki zastavlja zgoraj navedena vprašanja za predhodno odločanje.

### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 8 Prvi štirje pritožbeni razlogi, ki jih navajata družbi pritožnici, se nanašajo na domnevne kršitve notranjega prava, ki niso upoštevne za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe.
- 9 S petim pritožbenim razlogom pritožnici navajata, da je TAR (deželno upravno sodišče) kršilo načelo „*ne bis in idem*“, določeno v členu 50 Listine in v členu 54 Schengenske konvencije. Trdita zlasti, da je prvostopenjsko sodišče napačno izključilo, da bi lahko izrek tujega pravosodnega organa vplival na predhodni ukrep AGCM. Glede tega predlagata, naj se v skladu s členom 267 PDEU zastavita ti vprašanji:

(a) Ali je treba v skladu z načelom *ne bis in idem* iz člena 50 Listine in člena 54 Schengenske konvencije razveljaviti upravni ukrep, izrečen pred zaključkom kazenskega postopka, ki se je začel zaradi istih dejstev in zoper isti subjekt v drugi državi članici, če je zoper ta ukrep pred nacionalnim sodiščem vložena pritožba, in če se je med tem postopkom s pritožbo zgoraj navedeni kazenski postopek zaključil z izrekom kazni, ki je postala pravnomočna in jo je kaznovani subjekt plačal?

(b) Ali člen 3(4) Direktive 2005/29 omogoča uporabo določb navedene direktive na področju nepoštenih poslovnih praks tudi z odstopanjem od zgoraj navedenega načela „*ne bis in idem*“?

### **Kratka obrazložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe**

- 10 Predložitveno sodišče ugotavlja, da so dejstva, za katera je bila naložena kazen z nemško odločbo o plačilnem nalogu, enaka tistim, za katera je bila naložena kazen z ukrepom AGCM; tudi kaznovani subjekt je (delno) isti, in sicer VWAG. Predložitveno sodišče je v podporo temu zaključku navedlo, da italijanski pravni red določa odgovornost pravnih oseb. Poleg tega v skladu z italijansko kazensko

sodno prakso v pravu Evropske unije za namen načela „*ne bis in idem*“ ni upoštevna pravna opredelitev dejstev, ampak njihova neločljiva povezanost.

- 11 Glede dopustnosti tega predloga za sprejetje predhodne odločbe predložitveno sodišče meni, da so vprašanja, *zastavljena* s tem predlogom, upoštevna, ker je videti, da po eni strani vsi drugi pritožbeni razlogi, ki se nanašajo na vidike nacionalnega prava, niso upoštevni, po drugi strani pa kazenski ukrep AGCM ne bi mogel postati pravnomočen, če bi bilo v obravnavani zadevi upoštevno načelo „*ne bis in idem*“.
- 12 Predložitveno sodišče poleg tega po eni strani ugotavlja, da Sodišče Evropske unije, čeprav se je že izreklo o določbah, na katere se sklicujeta pritožnici v zvezi z načelom „*ne bis in idem*“, zlasti na področju konkurence, še ni preučilo teh določb v okviru sankcij, naloženih zaradi nepoštena poslovne prakse, po drugi pa, da obstaja tveganje, da se pojavijo različne razlage, ker gre za kazniva dejanja, ki se nanašajo na celoten evropski trg.
- 13 Predložitveno sodišče navaja, da v skladu s sodno prakso Sodišča Evropske unije, na podlagi člena 50 Listine, če je bila osebi že izrečena pravnomočna kazenska obsodba zaradi kaznivih dejanj tržne manipulacije, ne more biti za ista dejanja obravnavana v postopku za naložitev denarne upravne kazni kazenske narave, če taka kazenska obsodba zagotavlja učinkovit, sorazmeren in odvračilen kazenski pregon kaznivega dejanja z upoštevanjem družbene škode, ki jo je povzročilo to kaznivo dejanje. V isti sodni praksi je tudi navedeno, da člen 50 Listine daje osebam pravico, ki se neposredno uporablja v sporu, kakršen je ta v postopku v glavni stvari.
- 14 Predložitveno sodišče je v Nemčiji naloženo kazen v obravnavani zadevi opredelilo kot denarno upravno sankcijo kazenske narave zaradi tržne manipulacije, ker namen te kazni ni bil samo povračilo škode, povzročene s kaznivim dejanjem, ampak naj bi imela tudi odvračilno funkcijo. V ta okvir naj bi po mnenju istega sodišča spadale tudi sankcije zaradi nepoštenih poslovnih praks, ob upoštevanju ugotovitev, do katerih je že prišlo Sodišče Evropske unije v zvezi s sankcijami na področju konkurence.
- 15 Vendar pa predložitveno sodišče dvomi, ali se lahko vprašanja, *zastavljena* v obravnavani pritožbi o razlagi prava Evropske unije, razrešijo samo z uporabo sodne prakse Sodišča Evropske unije v zvezi z načelom „*ne bis in idem*“ na področju sankcij s področja konkurence, ker se kazni, naložene v Nemčiji in Italiji razlikujeta, referenčni trgi pa se le deloma prekrivajo.
- 16 Predložitveno sodišče navaja, da je bila v obravnavani zadevi po eni strani italijanska upravna sankcija naložena pred nemško, po drugi strani pa je postala nemška pravnomočna pred italijansko. Glede tega predložitveno sodišče opozarja, da v skladu s sodno prakso Evropskega sodišča za človekove pravice člen 4 protokola št. 7 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah dovoljuje hkraten



potek več postopkov, ob upoštevanju, da se eden od teh postopkov ne more nadaljevati, če se drugi zaključi z dokončno odločbo.

- 17 Predložitveno sodišče tudi dvomi, da lahko v Nemčiji naložena sankcija učinkovito, sorazmerno in odvračilno preprečuje tudi kazniva dejanja, ki so predmet ukrepa AGCM. Glede tega napotuje na sodno prakso Sodišča Evropske unije o razlagi člena 50 Listine z vidika člena 4 protokola št. 7 Evropske konvencije o človekovih pravicah. Sodišče je izjavilo, da načelo „*ne bis in idem*“ dopušča nacionalno zakonodajo, kakršna je italijanska, v skladu s katero se zoper osebo lahko začne kazenski postopek zaradi neplačila davka na dodano vrednost, četudi je bila za ista dejstva tej osebi že naložena pravnomočna upravna sankcija, opredeljena kot kazenska na podlagi člena 50 Listine. Po mnenju Sodišča je opisana kumulacija postopkov in sankcij dovoljena, če se zgodi z namenom v splošnem interesu in če zagotavlja, da sankcije skupaj ne bodo pretežke glede na resnost sankcioniranih dejanj. Sodišče je tudi odločilo, da nacionalni organ za varstvo konkurence lahko brez kršitve načela *ne bis in idem* istemu subjektu izreče samo en ukrep za kršitev nacionalnega prava in prava Unije. Predložitveno sodišče pojasnjuje, da sta v obravnavani zadevi po eni strani dva različna organa iz dveh različnih držav članic naložila dve različni sankciji, po drugi strani pa so dejstva, ki so predmet obeh ukrepov, neločljivo medsebojno povezana.
- 18 Predložitveno sodišče meni, da je bilo v prvostopenjski sodbi ugotovljeno, da nacionalna zakonodaja dopušča, da se za osebo uporabi postopek za naložitev denarne upravne sankcije kazenske narave v skladu s členom 50 Listine, četudi je bila ta oseba za ista dejstva že pravnomočno kazensko obsojena. Predložitveno sodišče dodaja, da je v sodni praksi Sodišča Evropske unije navedeno, da se načelo „*ne bis in idem*“ glede na člen 52(1) Listine lahko omeji, če so te omejitve potrebne in so skladne z nameni v splošnem interesu ali s potrebo po varstvu pravic ali svoboščin drugih oseb. Glede tega je v sodni praksi Sodišča navedeno, da morajo biti te omejitve določene z jasnimi in natančnimi predpisi ter morajo zagotavljati usklajevanje postopkov, da se zagotovi spoštovanje načela sorazmernosti kazni.
- 19 Predložitveno sodišče ugotavlja, da je v obravnavani zadevi prisoten cilj varstva evropskih potrošnikov, ki je v splošnem interesu, vendar ni jasnih in natančnih predpisov o možnosti kumulacije postopkov in kazni, pojavljajo pa se tudi dvomi glede sorazmernosti kazni, naloženih v Italiji in Nemčiji, ker sta bili v obeh postopkih naloženi najvišji kazni. Predložitveno sodišče tudi pojasnjuje, da se uporaba načela „*ne bis in idem*“ nanaša samo na tisti del ukrepa AGCM, ki vsebuje denarno sankcijo kazenske narave.