

Predmet C-27/22**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

11. siječnja 2022.

Sud koji je uputio zahtjev:

Consiglio di Stato (Italija)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

7. siječnja 2022.

Tužitelji i žalitelji:

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

Tuženik i druga stranka u žalbenom postupku:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Predmet glavnog postupka

Žalba koju su društva Volkswagen Group Italia S.p.A. i Volkswagen Aktiengesellschaft (u daljnjem tekstu: VWGI odnosno VWAG) podnijela radi preinake presude br. 6920/2019 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione I (Okružni upravni sud za Lacij u Rimu, prvo vijeće, Italija) kojom je odbijena prvostupanjska tužba koju su društva VWGI i VWAG podnijela protiv odluke br. 26137 od 4. kolovoza 2016. koju je donijela Autorità garante della concorrenza e del mercato (Tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja i tržišta, Italija, u daljnjem tekstu: AGCM). Navedenom odlukom AGCM je društvima VWGI i VWAG izrekao solidarnu novčanu sankciju u iznosu od pet milijuna eura jer je utvrđeno da su ta društva provodila nepoštenu poslovnu praksu u smislu Decreta legislativo 6 settembre 2005 n. 206 (Zakonodavna uredba br. 206 od 6. rujna 2005., u daljnjem tekstu: Zakonik o zaštiti potrošača).

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Članak 267. UFEU-a; tumačenje Direktive 2005/29/EZ kako bi se utvrdilo mogu li se sankcije koje se izriču za nepoštenu poslovnu praksu u smislu talijanskog propisa smatrati upravnim sankcijama kaznene prirode (prvo pitanje); tumačenje članka 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) kako bi se utvrdilo može li se žalbeni postupak protiv upravne novčane sankcije kaznene prirode koja je izrečena za nepoštenu poslovnu praksu zaključiti potvrđivanjem te sankcije kada je za iste radnje i protiv iste osobe na koje se odnosi navedena upravna sankcija već izrečena osuđujuća kaznena presuda u drugoj državi članici koja je postala pravomoćna tijekom navedenog žalbenog postupka (drugo pitanje); tumačenje članaka 3. i 13. Direktive 2005/29/EZ te članka 50. Povelje i članka 54. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. (u daljnjem tekstu: Schengenska konvencija) kako bi se utvrdilo može li se odredbama navedene direktive opravdati odstupanje od načela *ne bis in idem* (treće pitanje);

Prethodna pitanja

1. Treba li sankcije izrečene za nepoštenu poslovnu praksu u smislu nacionalnog propisa kojim se provodi Direktiva 2005/29/EZ smatrati upravnim sankcijama kaznene prirode?
2. Treba li članak 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji omogućuje da se tijekom postupka potvrdi upravna novčana sankcija kaznene prirode i da ona postane pravomoćna u odnosu na pravnu osobu kojoj je ta sankcija izrečena za protupravne radnje koje imaju obilježja nepoštenih poslovnih praksi i za koje je protiv te osobe u međuvremenu izrečena pravomoćna osuđujuća kaznena presuda u drugoj državi članici, kada je druga osuđujuća presuda postala pravomoćna prije nego što je postala pravomoćna sudska žalba protiv prve upravne novčane sankcije kaznene prirode?
3. Može li se odredbama Direktive 2005/29, a osobito člankom 3. stavkom 4. te člankom 13. stavkom 2. točkom (e), opravdati odstupanje od zabrane *ne bis in idem* utvrđene člankom 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (koja je naknadno uključena u Ugovor o Europskoj uniji na temelju članka 6. UEU-a) i člankom 54. Schengenske konvencije?

Navedene odredbe i sudska praksa Unije

Članci 6. i 267. UFEU-a

Schengenska pravna stečevina – Konvencija o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne

Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, konkretno, članak 54.;

Direktiva 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća („Direktiva o nepoštenoj poslovnoj praksi”), konkretno, članak 3. stavak 4. te članak 13. stavak 2. točka (e);

Povelja Europske unije o temeljnim pravima, konkretno, članci 50. i 52.;

Presude Suda Europske unije u predmetima C-561/19; C-122/10; C-537/16; C-857/19; C-10/18; C-124/15 i C-617/17.

Navedene nacionalne odredbe

Zakonik o zaštiti potrošača, konkretno, članci 20., 21. i 23.

Članak 20. sadržava definiciju nepoštenih poslovnih praksi, dok se članci 21. i 23. odnose na definiciju zavaravajućih poslovnih praksi.

Konkretno, sud koji upućuje zahtjev opisuje nacionalni propis koji je na snazi na sljedeći način:

„Izraz ‚poslovna praksa’ [...] odnosi se na sve radnje trgovaca koje su objektivno ‚povezane’ s ‚promidžbom, prodajom ili dobavljanjem’ roba ili usluga potrošačima i koje se događaju prije, istodobno ili nakon uspostavljanja ugovornih odnosa. Radnje trgovca mogu se odnositi na izjave, materijalne radnje ili čak jednostavna izostavljanja.

U odnosu na kriterije na temelju kojih treba utvrditi je li određena poslovna praksa ‚nepoštena’ ili nije, stavkom 2. navedenog članka 20. Zakonika o zaštiti potrošača općenito je određeno da je poslovna praksa nepoštena ako je ‚protivna profesionalnoj pažnji’ i ‚bitno narušava ili je vjerojatno da će u odnosu na proizvod bitno narušiti gospodarsko ponašanje prosječnog potrošača do kojeg dopire odnosno kojem je namijenjena odnosno gospodarsko ponašanje prosječnog člana skupine ako je poslovna praksa usmjerena određenoj skupini potrošača”.

Navode se dvije različite kategorije nepoštenih praksi: zavaravajuća praksa (iz članka 21. i 22.) i agresivna praksa (članci 24. i 25.).

„Zavaravajuća priroda određene poslovne prakse ovisi o tome je li ona istinita, odnosno sadržava li lažne informacije ili, u načelu, zavarava li ili je vjerojatno da će zavarati prosječnog potrošača, osobito u odnosu na prirodu ili glavna obilježja proizvoda ili usluge, te koja će ga na taj način vjerojatno navesti da donese odluku

o pravnom poslu koju ne bi donio da nema takve prakse. Kad su te karakteristike kumulativno prisutne, praksa se smatra zavaravajućom i treba je, stoga, zabraniti.

[...]

[U] svim slučajevima u kojima poslovna praksa predstavlja ‚poziv na kupnju‘, kao pojam koji obuhvaća tržišno komuniciranje, ‚bitnima‘ treba uvijek smatrati informacije o ‚glavnim obilježjima proizvoda‘ (članak 22. stavak 4. točka [(a)] [...]) Stoga se poziv na kupnju smatra zavaravajućim ako te informacije ne postoje.”

U nacionalnoj sudskoj praksi utvrđena je kaznena priroda sankcija koje se izriču za povrede pravnih pravila za zaštitu potrošača.

Navedene međunarodne odredbe i međunarodna sudska praksa

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, konkretno, članak 4. Protokola br. 7;

Presude Europskog suda za ljudska prava (od 27. veljače 1980., predmet Deweer, i od 27. studenoga 2014., Lucky dev)

Sažet prikaz činjenica i postupka

- 1 Odlukom br. 26137 od 4. kolovoza 2016. AGCM je društvima VWGI i VWAG izrekao novčanu sankciju u iznosu od pet milijuna eura uz obrazloženje da su društva povrijedila Zakonik o zaštiti potrošača.
- 2 Te su se povrede odnosile, s jedne strane, na činjenicu da su društva VWGI i VWAG u Italiji stavljala na tržište vozila opremljena sustavima za manipulaciju prilikom mjerenja emisija onečišćujućih tvari u svrhu homologacije i, s druge strane, objavljivanje marketinških poruka u kojima se naglašavalo da su navedena vozila u skladu s normativnim kriterijima u području zaštite okoliša, unatoč manipulaciji prilikom mjerenja emisija.
- 3 Društva VWGI i VWAG pobijala su odluku br. 26137 iz 2016. tužbom podnesenom Tribunaleu amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud za Lacij).
- 4 Nakon što je donesena navedena odluka br. 26137 iz 2016., ali prije nego što je Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) donio presudu u pogledu tužbe iz prethodnog odlomka, Državno odvjetništvo u Braunschweigu dostavilo je 2018. društvu VWAG odluku o novčanoj kazni kojom je tom društvu, u skladu s OWiG-om (njemački zakon o upravnoj odgovornosti pravnih osoba), izreklo sankciju u iznosu od jedne milijarde eura zbog povrede obveze nadzora obavljanja djelatnosti i poduzeća. Ta se sankcija odnosila, među ostalim, na stavljanje na tržište na svjetskoj razini (uključujući

talijansko tržište) vozila opremljenih sustavima za manipulaciju prilikom mjerenja emisija onečišćujućih tvari u svrhu homologacije te na objavljivanje marketinških poruka u kojima se naglašavalo da su navedena vozila izrazito ekološki prihvatljiva, unatoč manipulaciji prilikom mjerenja emisija.

- 5 Odluka o novčanoj kazni postala je pravomoćna u lipnju 2018., s obzirom na to da se društvo VWAG odreklo svojeg prava na žalbu te je, osim toga, platilo kaznu.
- 6 Presudom br. 6920/2019 Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) odbio je 2019. tužbu društava VWGI i VWAG, iako su se tužitelji u prvostupanjskom postupku pozvali na to da je Državno odvjetništvo u Braunschweigu donijelo odluku o novčanoj kazni. Konkretno, tužitelji u prvostupanjskom postupku pozvali su se na presude sudova drugih država članica u kojima je odlučeno da treba okončati nacionalne postupke koji se odnose na radnje manipulacije prilikom mjerenja emisija, uz obrazloženje da je za te radnje već izrečena sankcija u Njemačkoj. Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) nije prihvatio taj argument, pri čemu je naveo da se sankcija koju je izrekao AGCM temelji na pravnoj osnovi različitoj od one na kojoj se temelji sankcija izrečena u Njemačkoj.
- 7 Društva VWGI i VWAG pobijala su navedenu presudu br. 6920/2019 pred Consigliom di Stato (Državno vijeće, Italija, u daljnjem tekstu: sud koji upućuje zahtjev) koji upućuje navedena prethodna pitanja.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 8 Prva četiri žalbena razloga koja su istaknula društva žalitelji odnose se na navodne povrede nacionalnog prava koje nisu relevantne za prethodno pitanje.
- 9 Petim žalbenim razlogom žalitelji ističu da je Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud za Lacij) povrijedio načelo *ne bis in idem* utvrđeno u članku 50. Povelje i članku 54. Schengenske konvencije. Konkretno, žalitelji tvrde da je prvostupanjski sud pogrešno isključio mogućnost utjecaja presude stranog suda na odluku koju je prethodno donio AGCM. U tom pogledu žalitelji predlažu mogućnost upućivanja zahtjeva za prethodnu odluku u skladu s člankom 267. UFEU-a o sljedećim pitanjima:

- a) Treba li, u svrhu poštovanja načela *ne bis in idem* utvrđenog u članku 50. Povelje i članku 54. Schengenske konvencije, poništiti upravnu odluku donesenu prije nego što je zaključen kazneni postupak koji je pokrenut zbog istih radnji i protiv iste osobe u drugoj državi članici, kada se ta odluka pobija pred nacionalnim sudom, a navedeni je kazneni postupak tijekom trajanja tog žalbenog postupka zaključen izricanjem sankcije koja je, osim toga, postala pravomoćna i koju je platila osoba kojoj je ona izrečena?;

- b) Može li se člankom 3. stavkom 4. Direktive 2005/29 omogućiti primjena odredbi navedene direktive u području nepoštene poslovne prakse, čak i ako se odstupa od navedenog načela *ne bis in idem*?

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 10 Sud koji upućuje zahtjev zaključuje da su radnje sankcionirane njemačkom odlukom o novčanoj kazni slične radnjama koje su sankcionirane odlukom AGCM-a te da je u pogledu subjekta kojem su izrečene sankcije, odnosno u pogledu društva VWAG, riječ o (djelomično) istom subjektu. U prilog tom zaključku sud koji upućuje zahtjev podsjeća na to da je i talijanskim pravom predviđena odgovornost pravnih osoba. Osim toga, prema talijanskoj sudskoj praksi u kaznenim stvarima, u pravu Europske unije, u svrhu načela *ne bis in idem*, nije relevantna pravna kvalifikacija radnji, nego prisutnost neraskidive povezanosti među njima.
- 11 Što se tiče dopuštenosti ovog zahtjeva za prethodnu odluku, sud koji upućuje zahtjev smatra da su prethodna pitanja koja je postavio relevantna, s obzirom na to da se čini, s jedne strane, da su neosnovani svi drugi žalbeni razlozi koji se odnose na aspekte nacionalnog prava koji nisu povezani s tim prethodnim pitanjima, dok s druge strane, u slučaju da se načelo *ne bis in idem* smatra primjenjivim na ovaj slučaj, odluka kojom je AGCM izrekao sankcije ne može imati pravomoćni učinak.
- 12 Osim toga, sud koji upućuje zahtjev zaključuje, s jedne strane, da iako je Sud već presudio u pogledu odredbi o načelu *ne bis in idem* na koje se pozivaju žalitelji, osobito u području tržišnog natjecanja, još nije ispitao te odredbe u kontekstu sankcija izrečenih za nepoštenu poslovnu praksu i, s druge strane, da u tom slučaju postoji opasnost od različitih tumačenja protupravnih radnji koje se odnose na cijelo tržište Unije.
- 13 Sud koji upućuje zahtjev podsjeća da ako je, prema sudskoj praksi Suda i na temelju članka 50. Povelje, protiv dotične osobe već izrečena pravomoćna osuđujuća kaznena presuda za protupravne radnje koje se odnose na manipuliranje tržištem, protiv te osobe ne može se pokrenuti postupak izricanja upravne novčane sankcije kaznene prirode za iste radnje, pod uvjetom da se tom osuđujućom kaznenom presudom osigurava učinkovito, proporcionalno i odvraćajuće sprečavanje kaznenog djela, uzimajući u obzir društvenu štetu koju je to djelo uzrokovalo. U samoj sudskoj praksi također se ističe da se člankom 50. Povelje osobama dodjeljuje pravo koje se izravno primjenjuje u sporu kao što je onaj o kojem je riječ u glavnom postupku.
- 14 Sud koji upućuje zahtjev sankciju izrečenu u Njemačkoj u ovom slučaju smatra upravnom novčanom sankcijom kaznene prirode koja se odnosi na manipuliranje tržištem jer se njome ne može ostvariti samo cilj u pogledu naknade štete prouzročene protupravnom radnjom, nego ima i funkciju odvraćanja. Taj sud smatra da su time obuhvaćene i sankcije koje se odnose na nepoštenu poslovnu

praksu uzimajući u obzir zaključke koje je Sud već utvrdio u pogledu sankcija u području tržišnog natjecanja.

- 15 Međutim, sud koji upućuje zahtjev dvoji o tome da se pitanja istaknuta u žalbi o kojoj je riječ i koja se odnose na tumačenje prava Europske unije mogu riješiti jednostavnom primjenom sudske prakse Suda u pogledu načela *ne bis in idem* u okviru sankcija u području tržišnog natjecanja, s obzirom na to da se u ovom slučaju sankcije izrečene u Njemačkoj i Italiji međusobno razlikuju, a referentna tržišta samo se djelomično podudaraju.
- 16 Sud koji upućuje zahtjev ističe da spor o kojem je riječ obilježava, s jedne strane, činjenica da je talijanska upravna sankcija izrečena prije njemačke i, s druge strane, da je njemačka upravna sankcija postala pravomoćna prije talijanske. Taj sud u tom pogledu podsjeća da, prema sudskoj praksi Europskog suda za ljudska prava, članak 4. Protokola br. 7 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava omogućuje da se istodobno provodi više postupaka, pri čemu se jedan od tih postupaka ne može nastaviti kad je drugi zaključen pravomoćnom odlukom.
- 17 Sud koji upućuje zahtjev također dvoji o tome da li se sankcijom izrečenom u Njemačkoj na učinkovit, proporcionalan i odvraćajući način mogu kazniti i protupravne radnje koje su predmet AGCM-ove odluke. Taj sud u tom pogledu upućuje na sudsku praksu Suda koja se odnosi na tumačenje članka 50. Povelje s obzirom na članak 4. Protokola br. 7 uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava. Sud je naveo da se načelom *ne bis in idem* dopušta nacionalni propis kao što je onaj talijanski u skladu s kojim se protiv neke osobe može pokrenuti kazneni postupak zbog neplaćanja poreza na dodanu vrijednost, iako je toj osobi za iste radnje već izrečena upravna sankcija koja je postala pravomoćna i koja se kvalificira kao kaznena sankcija na temelju članka 50. Povelje. Prema mišljenju Suda, prethodno opisano kumuliranje postupaka i sankcija dopušta se ako ono odgovara ciljevima u općem interesu i osigurava da strogost svih sankcija ne nadilazi težinu sankcioniranih radnji. Sud je također presudio da nacionalno tijelo za zaštitu tržišnog natjecanja može jednom odlukom istoj osobi izreći sankciju za povredu nacionalnog prava i prava Unije a da pritom ne povrijedi načelo *ne bis in idem*. Sud koji upućuje zahtjev pojašnjava da su u ovom slučaju, s jedne strane, dva različita tijela iz dvaju različitih država izrekla dvije različite sankcije i, s druge strane, da su radnje na koje se odnose obje odluke neraskidivo povezane.
- 18 Prema mišljenju suda koji upućuje zahtjev, u prvostupanjskoj presudi utvrđeno je da nacionalni propis omogućuje da se protiv neke osobe pokrene postupak izricanja upravne novčane sankcije kaznene prirode u skladu s člankom 50. Povelje, iako je za iste radnje protiv te osobe već izrečena pravomoćna osuđujuća kaznena presuda. Sud koji upućuje zahtjev dodaje da je u sudskoj praksi Suda istaknuto da se, s obzirom na članak 52. stavak 1. Povelje, načelo *ne bis in idem* može ograničiti ako su ograničenja nužna i ako ona odgovaraju ciljevima u općem interesu ili potrebi zaštite prava ili sloboda drugih osoba. U sudskoj praksi Suda u tom se pogledu ističe da ta ograničenja trebaju biti predviđena jasnim i preciznim

pravnim pravilima i trebaju osigurati usklađenost postupaka kako bi se poštovalo načelo razmjernosti kazni.

- 19 Sud koji upućuje zahtjev napominje da je u ovom slučaju riječ o cilju u općem interesu koji se odnosi na zaštitu potrošača u Uniji, a ne postoje jasna i precizna pravna pravila o mogućnosti kumuliranja postupaka i sankcija te se javljaju dvojbe u pogledu razmjernosti sankcija izrečenih u Italiji i Njemačkoj, s obzirom na to da je u oba slučaja izrečena najviša sankcija. Taj sud zatim pojašnjava da se primjena načela *ne bis in idem* odnosi na AGCM-ovu odluku samo u dijelu koji sadržava novčanu sankciju kaznene prirode.

RADNI DOKUMENT