

Kohtuasi C-27/22

Eelotsusetaotluse kokkuvõte vastavalt Euroopa Kohtu kodukorra artikli 98 lõikele 1

Saabumise kuupäev:

11. jaanuar 2022

Eelotsusetaotluse esitanud kohus:

Consiglio di Stato (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu)

Eelotsusetaotluse kuupäev:

7. jaanuar 2022

Kaebajad ja apellatsioonkaebuse esitajad:

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

Vastustaja ja vastustaja apellatsioonimenetluses:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Põhikohtuasja ese

Apellatsioonkaebus, mille esitasid Volkswagen Group Italia S.p.A. ja Volkswagen Aktiengesellschaft (edaspidi vastavalt „VWGI“ ja „VWAG“), paludes tühistada Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio maakonna halduskohus, Rooma, Itaalia) I kolleegiumi kohtuotsuse nr 6920/2019, millega jäeti rahuldamata esimeses kohtuastmes VWGI ja VWAG poolt Autorità garante della concorrenza e del mercato (konkurentsi- ja turujärelevalve amet, Itaalia, edaspidi „AGCM“) 4. augusti 2016. aasta otsuse nr 26137 peale esitatud kaebus. AGCM määras kõnealuse otsusega VWGI-le ja VWAG-le solidaarselt trahvi summas 5 miljonit eurot, kuna oli kindlaks tehtud, et viidatud äriühingud kasutasid ebaausat kaubandustava 6. septembri 2005. aasta seadusandliku dekreeedi nr 206 (edaspidi „tarbijakaitse seadustik“) tähenduses.

Eelotsusetaotluse ese ja õiguslik alus

ELTL artikkel 267; direktiivi 2005/29/EÜ tõlgendamine, et teha kindlaks, kas Itaalia õigusnormide kohaselt ebaausate kaubandustavade eest määratud sanktsioone võib liigitada kriminaalõiguslikku laadi haldussanktsioonideks (1. küsimus); Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi „harta“) artikli 50 tõlgendamine, et teha kindlaks, kas ebaausate kaubandustavade eest määratud kriminaalõiguslikku laadi haldussanktsiooni vaidlustamine võib lõppeda sellise sanktsiooni kinnitamisega, juhul kui samade asjaolude alusel ja sama isiku suhtes, keda kõnealune haldussanktsioon puudutab, on teises liikmesriigis juba tehtud kriminaalasjas süüdimõistev kohtuotsus, mis on eespool viidatud vaidlustamisest olenemata lõplikuks muutunud (2. küsimus); direktiivi 2005/29/EÜ artiklite 3 ja 13 ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 50 ning 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni (edaspidi „Schengeni konventsioon“) artikli 54 tõlgendamine, et teha kindlaks, kas kõnealuses direktiivis sätestatud kord võib põhjendada erandeid *ne bis in idem* i põhimõttest (3. küsimus).

Eelotsuse küsimused

1. Kas sanktsioone, mis kehtestatakse seoses ebaausate kaubandustavadega direktiivi 2005/29/EÜ rakendavate riigisiseste õigusnormide tähenduses, saab liigitada kriminaalõiguslikku laadi haldussanktsioonideks?
2. Kas Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklit 50 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus riigisisene õigusnorm, mis lubab kohtumenetluses kinnitada ja jõustada kriminaalõiguslikku laadi rahalise haldussanktsiooni juriidilise isiku suhtes õigusvastase käitumise eest, mis hõlmab ebaausaid kaubandustavasid, mille kohta tehti vahepeal tema suhtes jõustunud süüdimõistev kohtuotsus teises liikmesriigis, kus teine süüdimõistev otsus jõustus enne seda, kui esimese karistusõiguslikku laadi rahalise haldussanktsiooni peale kohtule esitatud kaebuses oli tehtud lõplik otsus?
3. Kas direktiivis 2005/29/EÜ sätestatud kord, eriti artikli 3 lõige 4 ja artikli 13 lõike 2 punkt e, võib põhjendada erandit *ne bis in idem* i keelust, mis on sätestatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 50 (lisati hiljem ELL artikliga 6 Euroopa Liidu lepingusse) ja Schengeni konventsiooni artiklis 54?

Viidatud liidu õiguse sätted ja kohtupraktika

ELTL artiklid 6 ja 267

Schengeni õigustik – konventsioon, millega rakendatakse 14. juuni 1985. aasta Schengeni lepingut Beneluxi Majandusliidu riikide, Saksamaa Liitvabariigi ja Prantsuse Vabariigi valitsuste vahel nende ühispiiridel kontrolli järkjärgulise kaotamise kohta, eelkõige artikkel 54;

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2005. aasta direktiiv 2005/29/EÜ, mis käsitleb ettevõtja ja tarbija vaheliste tehingutega seotud ebaausaid kaubandustavasid siseturul ning millega muudetakse nõukogu direktiivi 84/450/EMÜ, Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiive 97/7/EÜ, 98/27/EÜ ja 2002/65/EÜ ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrust (EÜ) nr 2006/2004 (ebaausate kaubandustavade direktiiv), eelkõige artikli 3 lõige 4 ja artikli 13 lõike 2 punkt e;

Euroopa Liidu põhiõiguste harta, eelkõige artiklid 50 ja 52.

Euroopa Liidu Kohtu otsused kohtuasjades C-561/19; C-122/10; C-537/16; C-857/19; C-10/18; C-124/15; C-617/17.

Viidatud riigisiseseid sätteid

6. septembri 2005. aasta seadusandlik dekreet nr 206 (tarbijakaitseseadustik) (Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo)), eelkõige artiklid 20, 21 ja 23.

Artikkel 20 sisaldab ebaausa kaubandustava mõistet, samas kui artiklid 21 ja 23 käsitlevad eksitava kaubandustava mõistet.

Eelkõige toob eelotsusetaotluse esitanud kohus välja kehtiva riigisisese õigusnormi järgmiselt:

„„Kaubandustavadeks“ [...] peetakse ettevõtjate igasugust käitumist, mis on objektiivselt „seotud“ tarbijatele kaupade või teenuste reklaamimise, müügi või tarnimisega ja mida kasutatakse enne lepinguliste suhete loomist, sellega samaaegselt või ka pärast seda. Ettevõtja käitumine võib seisneda esitusviisides, konkreetsetes tegudes või ka üksnes tegevusetuses.

Seoses kriteeriumidega, mida kohaldades tuleb kindlaks teha, kas teatav kaubandustava on „ebaaus“ või mitte, on tarbijakaitseseadustiku artikli 20 lõikes 2 üldises sõnastuses ette nähtud, et kaubandustava on ebaaus, kui see „on vastuolus ametialase hoolsusega“ ja „seoses mingi tootega moonutab oluliselt või tõenäoliselt moonutab oluliselt selle keskmise tarbija majanduskäitumist, kes tootega kokku puutub või kellele see on suunatud, või tarbijarühma keskmise liikme majanduskäitumist, kui kaubandustava on suunatud teatavale tarbijarühmale“.

Eristatakse kahte erinevat ebaausate kaubandustavade kategooriat: eksitavad kaubandustavad (sätestatud artiklites 21 ja 22) ja agressiivsed kaubandustavad (sätestatud artiklites 24 ja 25).

„Kaubandustava eksitav laad sõltub asjaolust, et see ei ole õige, kuna sisaldab valeandmeid, või sellest, et see põhimõtteliselt petab või tõenäoliselt petab keskmist tarbijat, eelkõige seoses toote või teenuse olemuse või põhiomadustega,

ning mis võib panna kõnealuse tarbija tegema tehinguotsust, mida ta ei oleks viidatud tava puudumisel teinud. Kui kõnealused omadused esinevad kumulatiivselt, peetakse viidatud tava eksitavaks ning järelikult tuleb see keelata.

[...]

[K]õikidel juhtudel, mil kaubandustava vastab „ostukutsele“ – väljend, mis hõlmab kommertsteadaandeid – tuleb igal juhul pidada „oluliseks“ „toote põhiomadustega“ seotud teavet (artikli 22 lõike 4 punkt a) [...] Sellise teabe puudumisel peetakse ostukutset seega eksitavaks“.

Riigisiseses kohtupraktikas on tuvastatud tarbijakaitset käsitlevate õigusnormide rikkumise eest määratud sanktsioonide karistusõiguslik laad.

Viidatud rahvusvahelise õiguse sätted ja rahvusvaheline kohtupraktika

Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, eelkõige protokolli nr 7 artikkel 4;

Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused (27. veebruari 1980. aasta otsus kohtuasjas Deweer; 27. novembri 2014. aasta otsus kohtuasjas Lucky dev)

Asjaolude ja menetluse lühiülevaade

- 1 AGCM määras 4. augusti 2016. aasta otsusega nr 26137 VWGI-le ja VWAG-le rahatrahvi 5 miljonit eurot, põhjendusega, et nad olid rikkunud tarbijakaitseadustikku.
- 2 Need rikkumised puudutasid esiteks seda, et VWGI ja VWAG turustasid Itaalias autosid, mis on varustatud süsteemidega, mille eesmärk oli muuta heitgaasitagastust tüübikinnituse saamiseks, ja teiseks edastasid reklaame, milles rõhutati heitgaasitagastuse muutmist olenemata kõnealuste sõidukite vastavust keskkonnamääradele õiguslikele kriteeriumidele.
- 3 VWGI ja VWAG vaidlustasid 2016. aasta otsuse nr 26137 Lazio Tribunale amministrativo regionalele (Lazio maakonna halduskohus, Itaalia, edaspidi „maakonna halduskohus“) esitatud kaebusega.
- 4 2018. aastal, pärast eespool viidatud 2016. aasta otsuse nr 26137 tegemist, kuid enne eelmises punktis viidatud kaebuses tehtud Lazio maakonna halduskohtu otsust, toimetas Braunschweigi prokuratuur VWAG-le kätte trahviotsuse, millega ta määras VWAG-le OWiG (Saksa seadus juriidiliste isikute haldusvastutuse kohta) alusel trahvi summas 1 miljardit eurot ettevõtjate ja tegevuste suhtes järelevalve teostamise kohustuse rikkumise eest. Kõnealune trahv oli muu hulgas seotud rahvusvahelisel tasandil (sealhulgas Itaalia turul) niisuguste autode turustamisega, mis on varustatud süsteemidega, mille eesmärk on muuta heitgaasitagastust tüübikinnituse saamiseks, ning reklaamide edastamisega, mis

heitgaasitagastuse muutmisest hoolimata rõhutasid, et kõnealused sõidukid on eriti keskkonnasõbralikud.

- 5 Trahviotsus jõustus 2018. aasta juunis, kuna VWAG loobus oma õigusest trahviotsus edasi kaevata ja lisaks tasus trahvi.
- 6 2019. aastal jättis Lazio maakonna halduskohus (Itaalia) otsusega nr 6920/2019 VWGI ja VWAG kaebuse rahuldamata, kuigi kaebajad esimeses kohtuastmes olid tuginenud Braunschweigi prokuratuuri poolt tehtud trahviotsusele. Eelkõige viitasid kaebajad esimeses kohtuastmes teiste liikmesriikide kohtute otsustele, millega oli otsustatud lõpetada riigisisised menetlused, mis puudutasid heitgaasitagastuse muutmise asjaolusid, põhjendusega, et viidatud asjaolude eest oli neid Saksamaal juba karistatud. Lazio maakonna halduskohus (Itaalia) ei nõustunud kõnealuse argumendiga, leides, et AGCM-i määratud trahv põhines Saksamaal määratud sanktsiooniga võrreldes erineval õiguslikul alusel.
- 7 VWGI ja VWAG esitasid viidatud kohtuotsuse nr 6920/2019 peale apellatsioonkaebuse Consiglio di Statole (Itaalia kõrgeima halduskohtuna tegutsev riiginõukogu, edaspidi „eelotsusetaotluse esitanud kohus“), kes sõnastas eespool esitatud eelotsuse küsimused.

Põhikohtuasja poolte peamised argumendid

- 8 Apellatsioonkaebuse esitanud äriühingute apellatsioonkaebuse esimesed neli väidet käsitlevad riigisisese õiguse väidetavaid rikkumisi, mis ei ole eelotsuse küsimuse seisukohast olulised.
- 9 Viienda väitega väidavad apellatsioonkaebuse esitajad, et maakonna halduskohus rikkus *ne bis in idem* põhimõtet, mis on sätestatud harta artiklis 50 ja Schengeni konventsiooni artiklis 54. Nad leiavad eelkõige, et esimese astme kohus välistas ekslikult selle, et välismaise õigusasutuse otsus võib mõjutada AGCM-i eelnevat otsust. Sellega seoses teevad nad ettepaneku esitada ETLT artikli 267 alusel eelotsusetaotlus järgmistes küsimustes:
 - a) kas harta artiklis 50 ja Schengeni konventsiooni artiklis 54 sätestatud *ne bis in idem*’i põhimõtte austamiseks tuleb tühistada haldusotsus, mis tehti enne, kui lõpetati teises liikmesriigis algatatud kriminaalmenetlus samade asjaolude kohta ja sama isiku suhtes, juhul kui selle peale esitatakse kaebus liikmesriigi kohtule, ja kui viidatud kaebuses poolelioleva menetluse ajal lõpetatakse kõnealune kriminaalmenetlus sanktsiooni määramisega, mis on lisaks jõustunud ja mille karistatud isik on tasunud;
 - b) kas direktiivi 2005/29 artikli 3 lõike 4 alusel võib olla lubatud kohaldada kõnealuse ebaausate kaubandustavade valdkonna direktiivi sätteid ka eespool viidatud *ne bis in idem*’i põhimõttest erandit tehes?

Eelotsusetaotluse põhjenduste lühiülevaade

- 10 Eelotsusetaotluse esitanud kohus leiab, et teod, mille alusel Saksa trahviotsuses sanktsioon määrati, on analoogsed tegudega, mille alusel AGCM-i otsusega sanktsioon määrati ning et ka karistatud isik, st VWAG, on (osaliselt) sama. Eelotsusetaotluse esitanud kohus tuletab selle järelduse toetuseks meelde, et ka Itaalia õiguskorras on ette nähtud juriidiliste isikute vastutus. Lisaks ei ole Itaalia kohtupraktika kohaselt Euroopa Liidu õiguses *ne bis in idem*’i põhimõtte puhul asjakohane asjaolude õiguslik liigitus, vaid nendevahelise lahutamatu seose olemasolu.
- 11 Mis puudutab käesoleva eelotsusetaotluse vastuvõetavust, siis eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates on tema *koostatud* küsimused asjakohased, kuna esiteks näivad kõik ülejäänud apellatsioonkaebuse väited, mis puudutavad viidatud eelotsuse küsimustega mitteseotud riigisisese õiguse aspekte, põhjendamatud, samas teiseks juhul, kui *ne bis in idem*’i põhimõtet peetakse käesolevas kohtuasjas kohaldatavaks, ei saa AGCM-i trahviotsus jõustuda.
- 12 Lisaks märgib eelotsusetaotluse esitanud kohus esiteks, et kuigi Euroopa Kohus on juba apellatsioonkaebuse esitajate viidatud sätete alusel *ne bis in idem*’i põhimõtte kohta arvamust avaldanud, eelkõige konkurentsi valdkonnas, ei ole ta neid sätteid aga analüüsinud veel ebaausate kaubandustavade eest määratud sanktsioonide kontekstis, ning et teiseks on oht, et tervet Euroopa turgu puudutavate õigusvastaste tegude olemasolul tekivad erinevad tõlgendused.
- 13 Eelotsusetaotluse esitanud kohus tuletab meelde, et Euroopa Kohtu praktika kohaselt ei või harta artiklist 50 tulenevalt juhul, kui isiku suhtes on kriminaalasjas tehtud lõplik süüdimõistev kohtuotsus turuga manipuleerimist puudutavates õigusvastastes tegudes, algatada tema suhtes menetlust, mille eesmärgiks on määrata samade tegude eest kriminaalõiguslikku laadi rahaline haldussanktsioon, kuna kriminaalasjas tehtud süüdimõistev kohtuotsus tagab süüteo tõhusa, proportsionaalse ja hoiatava tõkestamise, arvestades süüteoga kaasnevat ühiskondlikku kahju. Samas kohtupraktikas on lisaks rõhutatud, et harta artikkel 50 annab isikutele õiguse, mis on niisuguses vaidluses, nagu põhikohtuasjas menetletav, otsekohaldatav.
- 14 Eelotsusetaotluse esitanud kohus liigitab käesolevas asjas Saksamaal määratud trahvi kriminaalõiguslikku laadi rahaliseks haldussanktsiooniks turuga manipuleerimise eest, kuna sanktsiooniga ei taotleta ainult õigusvastase teoga tekitatud kahju hüvitamist, vaid sellel on ka heidutav ülesanne. Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates kuuluvad viidatud valdkonda ka ebaausate kaubandustavadega seotud sanktsioonid, arvestades järeldusi, mille Euroopa Kohus tegi juba seoses konkurentsi valdkonna sanktsioonidega.
- 15 Eelotsusetaotluse esitanud kohus kahtleb aga, kas kõnealuses apellatsioonkaebuses Euroopa Liidu õiguse tõlgendamise kohta tõstatatud küsimused saab lahendada pelgalt konkurentsi valdkonna sanktsioonide kontekstis

ne bis in idem’i põhimõtet käsitlevat Euroopa Kohtu praktikat kohaldades, sest käesoleval juhul on Saksamaal ja Itaalias määratud sanktsioonid teineteisest erinevad ja asjaomased turud kattuvad üksnes osaliselt.

- 16 Eelotsusetaotluse esitanud kohus rõhutab, et käesolevat kohtuvaidlust iseloomustab esiteks see, et Itaalia haldussanktsioon kehtestati enne Saksa sanktsiooni, ja teiseks jõustus Saksa sanktsioon enne Itaalia sanktsiooni. Sellega seoses meenutab viidatud kohus, et Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt on Euroopa inimõiguste konventsiooni protokolli nr 7 artikli 4 alusel lubatud mitme menetluse samaaegne läbiviimine, tingimusel et üks viidatud menetlustest ei või jätkuda siis, kui teine on jõustunud otsusega lõpetatud.
- 17 Lisaks kahtleb eelotsusetaotluse esitanud kohus, kas Saksamaal kehtestatud sanktsioon võib tõhusalt, proportsionaalselt ja heidutavalt tõkestada ka AGCM-i otsuse esemeks olevaid õigusvastaseid tegusid. Sellega seoses viitab ta Euroopa Kohtu praktikale, mis käsitleb harta artikli 50 tõlgendamist Euroopa inimõiguste konventsiooni protokolli nr 7 artikli 4 alusel. Euroopa Kohus kinnitas, et *ne bis in idem*’i põhimõtte kohaselt on lubatud selline riigisisene õigusnorm nagu Itaalia õigusnorm, mille kohaselt võib isiku suhtes läbi viia kriminaalmenetluse käibemaksu tasumata jätmise eest ka siis, kui sellele isikule määrati samade tegude eest juba jõustunud haldussanktsioon, mis liigitati harta artikli 50 alusel kriminaalõiguslikuks. Euroopa Kohtu arvates on lubatud äsja kirjeldatud menetluste ja sanktsioonide kumuleerimine, kui see vastab üldist huvi pakkuvatele eesmärkidele ja kui see tagab, et karistuste kogumi raskus ei ole karistatavate tegude raskusega võrreldes ülemäärane. Euroopa Kohus on samuti otsustanud, et riigisisene konkurentsiasutus võib *ne bis in idem*’i põhimõtet rikkumata määrata sama otsusega samale isikule karistuse riigisisese õiguse ja liidu õiguse rikkumise eest. Eelotsusetaotluse esitanud kohus täpsustab, et käesoleval juhul määrasid esiteks kaks erinevat kahele riigile kuuluvat ametit kaks erinevat karistust, teiseks on mõlema otsuse esemeks olevad asjaolud omavahel lahutamatu seotud.
- 18 Eelotsusetaotluse esitanud kohtu arvates tehti esimese astme kohtu otsuses kindlaks, et riigisisese õigusnormi alusel on lubatud, et isiku suhtes viiakse läbi menetlus, mille eesmärk on harta artikli 50 kohaselt kriminaalõiguslikku laadi haldussanktsiooni määramine, ka juhul, kui viidatud isik on samade tegude eest kriminaalkorras juba jõustunud otsusega süüdi mõistetud. Eelotsusetaotluse esitanud kohus lisab, et Euroopa Kohtu praktikas on märgitud, et harta artikli 52 lõiget 1 arvestades võib *ne bis in idem*’i põhimõtet ka piirata, juhul kui piirangud on vajalikud ja vastavad üldise huvi eesmärgile või vajadusele kaitsta teiste isikute õigusi või vabadusi. Sellega seoses rõhutatakse Euroopa Kohtu praktikas, et viidatud piirangud peavad olema ette nähtud selgetes ja täpsetes õigusnormides ning peavad tagama menetluste koordineerimise, et austada karistuse proportsionaalsuse põhimõtet.
- 19 Eelotsusetaotluse esitanud kohus märgib, et käesoleval juhul ilmneb üldist huvi pakkuv eesmärk Euroopa tarbijate kaitsmises, samas puuduvad menetluste ja karistuste kumuleerimise võimaluse kohta selged ja täpsed õigusnormid; samuti

tekivad kahtlused Itaalias ja Saksamaal määratud karistuste proportsionaalsuses, kuna mõlemad kohaldati maksimummääras. Sama kohus täpsustab, et *ne bis in idem*’i põhimõtte kohaldamine puudutab AGCM-i otsust, piiratuna osaga, mis sisaldab kriminaalõiguslikku laadi rahalist sanktsiooni.

TÖÖDOKUMENT