

Byla C-27/22

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą santrauka pagal Teisingumo Teismo procedūros reglamento 98 straipsnio 1 dalį

Gavimo data:

2022 m. sausio 11 d.

Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas:

Consiglio di Stato (Italija)

Nutarties dėl prašymo priimti prejudicinį sprendimą priėmimo data:

2022 m. sausio 7 d.

Ieškovės ir apeliantės:

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

Atsakovė ir kita apeliacinio proceso šalis:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Pagrindinės bylos dalykas

Bendrovių *Volkswagen Group Italia S.p.A.* ir *Volkswagen Aktiengesellschaft* (toliau atitinkamai VWGI ir VWAG) apeliacinis skundas dėl *Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione I* (Lacijaus regiono administracinio teismo Romos I skyrius) sprendimo Nr. 6920/2019, kuriuo buvo atmestas VWGI ir VWAG pirmojoje instancijoje pareikštas ieškinys dėl *Autorità garante della concorrenza e del mercato* (Italijos konkurencijos ir rinkos priežiūros tarnyba, toliau – AGCM) 2016 m. rugpjūčio 4 d. Sprendimo Nr. 26137 panaikinimo. Šiuo sprendimu AGCM solidariai skyrė VWGI ir VWAG 5 mln. EUR baudą, nes buvo nustatyta, kad šios bendrovės vykdė nesąžiningą komercinę veiklą, kaip tai suprantama pagal 2005 m. rugsėjo 6 d. *Decreto legislativo n. 206* (Įstatyminis dekretas Nr. 206, toliau – „Vartotojų kodeksas“).

Prašymo priimti prejudicinį sprendimą dalykas ir teisinis pagrindas

SESV 267 straipsnis; Direktyvos 2005/29/EB išaiškinimas siekiant nustatyti, ar pagal Italijos teisę už nesąžiningą komercinę veiklą taikomos sankcijos gali būti laikomos baudžiamojo pobūdžio administracinėmis sankcijomis (1 klausimas); Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – Chartija) 50 straipsnio išaiškinimas siekiant nustatyti, ar pateikus apeliacinį skundą dėl baudžiamojo pobūdžio administracinės baudos už nesąžiningą komercinę veiklą tokia bauda galėtų būti patvirtinta, jeigu kitoje valstybėje narėje jau buvo priimtas apkaltinamasis nuosprendis už tuos pačius veiksmus to paties asmens, kuriam skirta administracinė bauda, atžvilgiu ir šis nuosprendis įsiteisėjo tuo metu, kai buvo nagrinėjamas minėtas apeliacinis skundas (2 klausimas); Direktyvos 2005/29/EB 3 ir 13 straipsnių, taip pat Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 50 straipsnio ir Konvencijos dėl 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimo įgyvendinimo (toliau – Šengeno konvencija) 54 straipsnio išaiškinimas siekiant nustatyti, ar šios direktyvos taisyklėmis galima pateisinti nukrypimus nuo *ne bis in idem* principo (3 klausimas).

Prejudiciniai klausimai

1. Ar už nesąžiningą komercinę veiklą skiriamos sankcijos, kaip tai suprantama pagal nacionalinės teisės aktus, kuriais įgyvendinama Direktyva 2005/29/EB, turi būti laikomos baudžiamojo pobūdžio administracinėmis sankcijomis?
2. Ar Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 50 straipsnis turi būti aiškinamas taip, kad pagal jį draudžiamos nacionalinės teisės normos, pagal kurias leidžiama proceso metu palikti galioti ir galutinai patvirtinti baudžiamojo pobūdžio administracinę baudą juridiniam asmeniui už neteisėtus veiksmus (nesąžiningą komercinę veiklą), už kuriuos tuo tarpu jis kitoje valstybėje narėje buvo nuteistas galutiniu apkaltinamuoju nuosprendžiu, jeigu antrasis apkaltinamasis nuosprendis įsiteisėjo prieš tai, kai buvo priimtas galutinis sprendimas dėl teismui pateikto apeliacinio skundo dėl pirmosios baudžiamojo pobūdžio administracinės baudos?
3. Ar Direktyvoje 2005/29, ypač jos 3 straipsnio 4 dalyje ir 13 straipsnio 2 dalies e punkte, nustatytais taisyklėmis galima pateisinti nukrypimą nuo Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 50 straipsnyje (vėliau įtrauktame į Europos Sąjungos sutartį ESS 6 straipsniu) ir Šengeno konvencijos 54 straipsnyje nustatyto *ne bis in idem* principo?

Sąjungos teisės nuostatos ir jurisprudencija, kuria remiamasi

SESV 6 ir 267 straipsniai

Šengeno *acquis* – Konvencija dėl 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimo, sudaryto tarp Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės

Respublikos ir Prancūzijos Respublikos Vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo, įgyvendinimo, ypač jos 54 straipsnis

2005 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2005/29/EB dėl nesąžiningos įmonių komercinės veiklos vartotojų atžvilgiu vidaus rinkoje ir iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 84/450/EEB, Europos Parlamento ir Tarybos direktyvas 97/7/EB, 98/27/EB bei 2002/65/EB ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2006/2004 („Nesąžiningos komercinės veiklos direktyva“), visų pirma jos 3 straipsnio 4 dalis ir 13 straipsnio 2 dalies e punktas

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, ypač 50 ir 52 straipsniai

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimai bylose C-561/19; C-122/10; C-537/16; C-857/19; C-10/18; C-124/15; C-617/17

Nacionalinės teisės nuostatos, kuriomis remiamasi

2005 m. rugsėjo 6 d. Decreto Legislativo n. 206 (Įstatyminis dekretas Nr. 206, Vartotojų kodeksas), ypač jo 20, 21 ir 23 straipsniai

20 straipsnyje pateikiama nesąžiningos komercinės veiklos apibrėžtis, o 21 ir 23 straipsniuose – klaidinančios komercinės veiklos apibrėžtis.

Visų pirma prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas galiojančius nacionalinės teisės aktus aiškina taip:

„„Komeracinė veikla“ – tai visi prekybininkų veiksmai, kurie yra objektyviai „susiję“ su prekių ar paslaugų „pirkimo skatinimu, pardavimu ar tiekimu“ vartotojams ir kurie atliekami prieš nustatant sutartinius santykius, juos nustatant ar po to, kai jie nustatomi. Prekybininko elgesys gali būti pareiškimai, realūs veiksmai ar net paprastas neveikimas.

Dėl kriterijų, kuriais remiantis turi būti nustatoma, ar tam tikra komercinė veikla yra „nesąžininga“, Vartotojų kodekso 20 straipsnio 2 dalyje bendrai nurodyta, kad komercinė veikla yra nesąžininga, jeigu ji „prieštarauja profesinio atidumo reikalavimams“ ir „iš esmės iškreipia arba gali iš esmės iškreipti vidutinio vartotojo, kurį produktas pasiekia arba kuriam yra skirtas, arba, kai komercinė veikla nukreipta į tam tikrą vartotojų grupę, vidutinio grupės nario ekonominį elgesį siūlomo produkto atžvilgiu.“

Nustatytos dvi skirtingos nesąžiningos praktikos kategorijos: klaidinanti veikla (nurodyta 21 ir 22 straipsniuose) ir agresyvi veikla (nurodyta 24 ir 25 straipsniuose).

„Komeracinės veiklos klaidinamasis pobūdis priklauso nuo to, ar ji yra klaidinanti dėl to, kad joje pateikiama melaginga informacija, ar kad ji iš esmės klaidina ar gali klaidinti vidutinį vartotoją, ypač dėl produkto ar paslaugos pobūdžio ar

pagrindinių savybių, ir dėl to gali paskatinti vartotoją priimti tokį sprendimą dėl sandorio, kurio jis nebūtų priėmęs, jeigu tokios veiklos nebūtų buvę. Kai šios savybės yra kumuliacinės, veikla laikoma klaidinančia ir dėl to turi būti draudžiama.

<...>

[V]isais atvejais, kai komercinė veikla turi „kvietimo pirkti“ požymių – ši sąvoka apima komercinius pranešimus – informacija apie „pagrindines produkto savybes“ visada turi būti laikoma „esmine“ (22 straipsnio 4 dalies [a punktas]) <...>. Jei tokios informacijos nėra, kvietimas pirkti laikomas klaidinančiu.“

Nacionalinėje teismų praktikoje nustatytas sankcijų, skiriamų už vartotojų apsaugos taisyklių pažeidimus, baudžiamasis pobūdis.

Nurodytos tarptautinės teisės nuostatos ir tarptautinė teismų praktika, kuria remiamasi

Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, ypač protokolo Nr. 7 4 straipsnis

Europos Žmogaus Teisių Teismo sprendimai (1980 m. vasario 27 d. Sprendimas *Deweer*; 2014 m. lapkričio 27 d. Sprendimas *Lucky dev*)

Trumpas faktinių aplinkybių ir proceso pagrindinėje byloje aprašymas

- 1 2016 m. rugpjūčio 4 d. Sprendimu Nr. 26137 AGCM skyrė VWGI ir VWAG 5 mln. EUR baudą, motyvuodama tuo, kad jos pažeidė Vartotojų kodeksą.
- 2 Šie pažeidimai buvo susiję, pirma, su VWGI ir VWAG Italijoje vykdyta prekyba transporto priemonėmis, kuriose buvo įrengtos sistemos, skirtos išmetamų teršalų kiekio matavimų rodmenims iškreipti siekiant gauti tipo patvirtinimą, ir, antra, su platintais reklaminiais pranešimais, kuriuose, nepaisant išmetamų teršalų kiekio rodmenų iškreipimo, buvo pabrėžiama, kad šios transporto priemonės atitinka teisės aktuose nustatytus aplinkos apsaugos reikalavimus.
- 3 VWGI ir VWAG apskundė 2016 m. Sprendimą Nr. 26137, pareikšdamos ieškinį *Tribunale amministrativo regionale del Lazio* (Lacijaus regiono administracinis teismas, toliau – Lacijaus TAR).
- 4 2018 m., jau priėmus minėtą 2016 m. Sprendimą Nr. 26137, bet prieš paskelbiant Lacijaus TAR sprendimą dėl ankstesniame punkte nurodyto ieškinio, Braunšveigo prokuratūra įteikė VWAG nutartį-mokėjimo įsakymą, kuriame, remdamasi OWiG (Vokietijos įstatymas dėl juridinių asmenų administracinės atsakomybės), skyrė jai 1 mlrd. EUR baudą už įmonių veiklos priežiūros pareigos pažeidimą. Ši bauda, be kita ko, buvo skirta už visame pasaulyje (įskaitant Italijos rinką) vykdytą prekybą transporto priemonėmis, kuriose buvo įrengtos sistemos, skirtos

išmetamų teršalų kiekio matavimų rodmenims iškreipti siekiant gauti tipo patvirtinimą, ir už platintus reklaminius pranešimus, kuriuose, nepaisant išmetamų teršalų kiekio rodmenų iškreipimo, buvo pabrėžiama, kad šios transporto priemonės yra ypač ekologiškos.

- 5 Nutartis-mokėjimo įsakymas įsiteisėjo 2018 m. birželio mėn., nes VWAG atsisakė teisės jį apskųsti ir sumokėjo baudą.
- 6 2019 m. Lacijaus TAR sprendimu Nr. 6920/2019 atmetė VWGI ir VWAG ieškinį, nors ieškovės pirmojoje instancijoje rėmėsi tuo, kad Braunšveigo prokuratūra išdavė nutartį-mokėjimo įsakymą. Ieškovės pirmojoje instancijoje visų pirma rėmėsi kitų valstybių narių teismų sprendimais, kuriuose buvo nuspręsta nutraukti nacionalines bylas dėl išmetamųjų teršalų kiekio matavimų rodmenų iškreipimo, nes už šias veikas jos jau buvo nubaustos Vokietijoje. Lacijaus TAR atmetė šį argumentą ir nusprendė, kad sankcija, kurią skyrė AGCM, buvo pagrįsta kitu teisiniu pagrindu nei Vokietijoje paskirta sankcija.
- 7 VWGI ir VWAG apskundė minėtą sprendimą Nr. 6920/2019 *Consiglio di Stato* (Valstybės Taryba, toliau – prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas), kuri suformulavo pirma nurodytus prejudicinius klausimus.

Esminiai pagrindinės bylos šalių argumentai

- 8 Pirmieji keturi apeliacinio skundo pagrindai susiję su tariamais vidaus teisės pažeidimais, kurie nėra svarbūs nagrinėjant prejudicinį klausimą.
- 9 Penktajame apeliacinių skundų pagrinde apeliančės nurodo, kad TAR pažeidė Chartijos 50 straipsnyje ir Šengeno konvencijos 54 straipsnyje įtvirtintą *ne bis in idem* principą. Visų pirma jos teigia, kad pirmosios instancijos teismas suklydo atmesdamas galimybę, jog užsienio teismo sprendimas gali turėti įtakos ankstesniam AGCM sprendimui. Šiuo atžvilgiu jos mato galimybę pagal SESV 267 straipsnį pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą šiais klausimais:

– a) Ar Chartijos 50 straipsnyje ir Šengeno konvencijos 54 straipsnyje įtvirtinto *ne bis in idem* principo laikymosi tikslais reikia panaikinti administracinį aktą, priimtą prieš pasibaigiant baudžiamajam procesui, pradėtam dėl tų pačių veikų ir to paties asmens kitoje valstybėje narėje, jeigu jis apskundžiamas nacionaliniame teisme, o šio skundo nagrinėjimo metu baudžiamasis procesas baigiasi baudos, sprendimas dėl kurios jau yra įsiteisėjęs ir kurią nubaustas asmuo sumokėjo, skyrimu?

– b) Ar pagal Direktyvos 2005/29 3 straipsnio 4 dalį šios direktyvos nuostatas, susijusias su nesąžininga komercine veikla, galima leisti taikyti net ir nukrypstant nuo minėto *ne bis in idem* principo?

Trumpas prašymo priimti prejudicinį sprendimą pagrindimas

- 10 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatuoja, kad faktinės aplinkybės, už kurias buvo nubausta Vokietijoje priimta nutartimi-mokėjimo įsakymu, yra panašios į tas, už kurias nubausta AGCM sprendimu, ir kad nubaustas asmuo, t. y. VWAG, yra (iš dalies) tas pats. Grįsdamas šią išvadą, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad juridinių asmenų atsakomybė numatyta ir Italijos teisėje. Be to, pagal Italijos baudžiamąją teisę Europos Sąjungos teisėje taikant *ne bis in idem* principą svarbus ne faktinių aplinkybių teisinis kvalifikavimas, o neatsiejamo ryšio tarp jų buvimas.
- 11 Dėl šio prašymo priimti prejudicinį sprendimą priimtino nacionalinis teismas nurodo, kad jame keliami klausimai yra svarbūs, nes, pirma, visi kiti apeliacinio skundo pagrindai, susiję su vidaus teisės aspektais, nesusijusiais su šiais klausimais, atrodo nepagrįsti ir, antra, jeigu būtų nuspręsta, kad *ne bis in idem* principas galėtų būti taikomas šioje byloje, AGCM sprendimas skirti sankciją negalėtų būti taikomas.
- 12 Be to, prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas konstatuoja: pirma, nors Teisingumo Teismas jau yra priėmęs sprendimą dėl apeliančių nurodytų nuostatų, susijusių su *ne bis in idem* principu, ypač konkurencijos srityje, jis dar nėra išnagrinėjęs šių nuostatų atsižvelgdamas į už nesąžiningą komercinę veiklą taikomas sankcijas; antra, kyla pavojus, kad neteisėtų veikų, susijusių su visa Europos rinka, atveju išaiškinimai gali būti skirtingi.
- 13 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas primena, kad, vadovaujantis Teisingumo Teismo jurisprudencija, pagal Chartijos 50 straipsnį jei asmuo jau yra nuteistas įsiteisėjusiu apkaltinamuoju nuosprendžiu už neteisėtas veikas, susijusias su manipuliavimu rinka, šiam asmeniui negali būti pradėtas procesas dėl baudžiamojo pobūdžio administracinės nuobaudos skyrimo už tas pačias veikas, jeigu šiuo apkaltinamuoju nuosprendžiu užtikrinama veiksminga, proporcinga ir atgrasanti bausmė už nusikalstamą veiką, atitinkanti ją padarytą socialinę žalą. Toje pačioje jurisprudencijoje taip pat pažymėta, kad Chartijos 50 straipsniu asmenims suteikiama tam tikra teisė, tiesiogiai taikytina tokiam ginčui, koks nagrinėjamas pagrindinėje byloje.
- 14 Nagrinėjamu atveju prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas Vokietijoje paskirtą baudą kvalifikuoja kaip baudžiamojo pobūdžio administracinę baudą už manipuliavimą rinka, nes ja siekiama ne tik atlyginti neteisėta veika padarytą žalą, bet ir atlikti atgrasomąją funkciją. To paties teismo nuomone, atsižvelgiant į Teisingumo Teismo jau padarytas išvadas dėl sankcijų už konkurencijos teisės pažeidimus, prie šios srities priskirtinos ir sankcijos už nesąžiningą komercinę veiklą.
- 15 Vis dėlto prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas abejoja, ar nagrinėjamame apeliaciniame skunde keliami klausimai, susiję su Sąjungos teisės aiškinimu, gali būti išspręsti paprasčiausiai taikant Teisingumo Teismo

jurisprudenciją dėl *ne bis in idem* principo taikymo skiriant sankcijas už konkurencijos teisės pažeidimus, nes nagrinėjamu atveju Vokietijoje ir Italijoje taikytos skirtingos sankcijos, o atitinkamos rinkos sutampa tik iš dalies.

- 16 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad nagrinėjamam ginčui būdinga tai, jog, pirma, Italijoje administracinė sankcija buvo paskirta anksčiau nei Vokietijoje ir, antra, Vokietijoje paskirta sankcija tapo galutinė anksčiau nei Italijoje paskirta sankcija. Šiuo klausimu tas pats teismas primena, kad pagal Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudenciją, remiantis Europos žmogaus teisių konvencijos protokolo Nr. 7 4 straipsniu, leidžiama vienu metu vykdyti kelis procesus, tačiau vienas iš šių procesų negali būti tęsiamas, kai kitas užbaigiamas galutiniu sprendimu.
- 17 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas taip pat abejoja, ar Vokietijoje paskirta bausmė taip pat galima veiksmingai, proporcingai ir atgrasančiai nubausti už neteisėtus veiksmus, dėl kurių buvo priimtas AGCM sprendimas. Šiuo klausimu ji remiasi Teisingumo Teismo jurisprudencija dėl Chartijos 50 straipsnio aiškinimo, atsižvelgiant į Europos žmogaus teisių konvencijos protokolo Nr. 7 4 straipsnį. Teisingumo Teismas yra nusprendęs, kad pagal principą *ne bis in idem* galima taikyti nacionalinės teisės aktus, kaip antai Italijos teisės aktus, pagal kuriuos asmeniui gali būti iškelta baudžiamoji byla dėl pridėtinės vertės mokesčio nesumokėjimo, net jeigu už tas pačias veikas jam jau buvo paskirta galutinė administracinė sankcija, pagal Chartijos 50 straipsnį kvalifikuojama kaip baudžiamoji. Teisingumo Teismo teigimu, pirma aprašytas procesinių veiksmų ir sankcijų derinys yra leistinas, jeigu juo siekiama bendrojo intereso tikslo ir jeigu juo užtikrinama, kad sankcijų visuma nėra per griežta, turint omenyje veikų, už kurias baudžiama, sunkumą. Teisingumo Teismas taip pat yra nusprendęs, kad nacionalinė konkurencijos institucija gali, nepažeisdama *ne bis in idem* principo, vienu sprendimu skirti baudą tam pačiam asmeniui už nacionalinės ir ES teisės nuostatų pažeidimą. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nurodo, kad nagrinėjamu atveju, pirma, dvi skirtingos institucijos, priklausančios dviem skirtingoms valstybėms, yra paskyrusios dvi skirtingas sankcijas ir, antra, veikos, dėl kurių priimti abu sprendimai, yra neatskiriama susijusios tarpusavyje.
- 18 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismo teigimu, pirmosios instancijos teismo sprendime nustatyta, kad pagal nacionalinės teisės aktus asmens atžvilgiu gali būti vykdoma procedūra, per kurią gali būti skirta baudžiamojo pobūdžio administracinė bausmė, kaip ji suprantama pagal Chartijos 50 straipsnį, net jei tas asmuo galutiniu apkaltinamuoju nuosprendžiu jau buvo nuteistas už tas pačias veikas. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas priduria, kad Teisingumo Teismo jurisprudencijoje yra pažymėta, jog pagal Chartijos 52 straipsnio 1 dalį *ne bis in idem* principui gali būti taikomi apribojimai, jeigu jie yra būtini ir atitinka bendrojo intereso tikslus arba poreikį apsaugoti kitų asmenų teises ar laisves. Šiuo atžvilgiu Teisingumo Teismo jurisprudencijoje pabrėžiama, kad tokie apribojimai turi būti numatyti aiškiose ir tiksliose taisyklėse ir jais turi

būti užtikrintas proceso koordinavimas siekiant, kad būtų laikomasi bausmių proporcingumo principo.

- 19 Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas pažymi, kad nagrinėjamu atveju išryškėja bendrojo intereso tikslas apsaugoti Europos vartotojus, tačiau trūksta aiškių ir tikslų teisės normų dėl galimybės subendrinti procesus ir sankcijas; be to, kyla abejonių dėl Italijoje ir Vokietijoje taikytų sankcijų proporcingumo, nes abi jos buvo pritaikytos maksimalia apimtimi. Toliau tas pats teismas nurodo, kad *ne bis in idem* principo taikymas su AGCM sprendimu susijęs tik tiek, kiek jame numatyta baudžiamojo pobūdžio bauda.

DARBINIS VERTINIMAS