



Repertoriul jurisprudenței

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

14 septembrie 2023*

„Trimitere preliminară – Articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene – Principiul *ne bis in idem* – Sancțiune aplicată în materia practicilor comerciale neloiale – Natura penală a sancțiunii – Sancțiune penală aplicată într-un stat membru după adoptarea unei sancțiuni în materia practicilor comerciale neloiale într-un alt stat membru, dar care a devenit definitivă înaintea acestei din urmă sancțiuni – Articolul 52 alineatul (1) – Restrângeri impuse principiului *ne bis in idem* – Condiții – Coordonarea procedurilor și a sancțiunilor”

În cauza C-27/22,

având ca obiect o cerere de decizie preliminară formulată în temeiul articolului 267 TFUE de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), prin decizia din 7 ianuarie 2022, primită de Curte la 11 ianuarie 2022, în procedura

Volkswagen Group Italia SpA,

Volkswagen Aktiengesellschaft

împotriva

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

cu participarea:

Associazione Cittadinanza Attiva Onlus,

Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons),

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Arabadjiev, președinte de cameră, domnii P. G. Xuereb (raportor), T. von Danwitz și A. Kumin și doamna I. Ziemele, judecători,

avocat general: domnul M. Campos Sánchez-Bordona,

grefier: domnul C. Di Bella, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 19 ianuarie 2023,

* Limba de procedură: italiana.

luând în considerare observațiile prezentate:

- pentru Volkswagen Group Italia SpA și Volkswagen Aktiengesellschaft, de T. Salonico, avvocato, și O. W. Brouwer, advocaat;
- pentru l’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, de F. Sclafani, avvocato dello Stato;
- pentru Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), de G. Giuliano și C. Rienzi, avvocati;
- pentru guvernul italian, de G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de P. Gentili, avvocato dello Stato;
- pentru guvernul neerlandez, de M. K. Bulterman, M. A. M. de Ree și J. M. Hoogveld, în calitate de agenți;
- pentru Comisia Europeană, de N. Ruiz García și A. Spina, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 30 martie 2023,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de decizie preliminară privește interpretarea articolului 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta”), a articolului 54 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnată la Schengen la 19 iunie 1990 și intrată în vigoare la 26 martie 1995 (JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183) (denumită în continuare „CAAS”), precum și a articolului 3 alineatul (4) și a articolului 13 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2005/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului (JO 2005, L 149, p. 22, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 260).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Volkswagen Group Italia SpA (denumită în continuare „VWGI”) și Volkswagen Aktiengesellschaft (denumită în continuare „VWAG”), pe de o parte, și Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Autoritatea de Supraveghere a Concurenței și a Pieței, Italia) (denumită în continuare „AGCM”), pe de altă parte, în legătură cu decizia acestei autorități de a aplica acestor societăți o amendă pentru practici comerciale neloiale.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

CAAS

3 CAAS a fost încheiată pentru asigurarea aplicării Acordului dintre guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnat la Schengen la 14 iunie 1985 (JO 2000, L 239, p. 13, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 177).

4 Articolul 54 din CAAS, care figurează în capitolul 3, intitulat „Aplicarea principiului *ne bis in idem*”, din titlul III din aceasta, intitulat „Poliția și securitatea”, prevede:

„O persoană împotriva căreia a fost pronunțată o hotărâre definitivă într-un proces pe teritoriul unei părți contractante nu poate face obiectul urmăririi penale de către o altă parte contractantă pentru aceleași fapte, cu condiția ca, în situația în care a fost pronunțată o pedeapsă, aceasta să fi fost executată, să fie în curs de executare sau să nu mai poată fi executată conform legilor părții contractante care a pronunțat sentința.”

Directiva 2005/29

5 Considerentul (10) al Directivei 2005/29 are următorul cuprins:

„Este necesar ca relația dintre prezenta directivă și legislația comunitară existentă să fie coerentă, în special în cazul în care unor sectoare specifice li se aplică dispoziții detaliate privind practicile comerciale neloiale. [...] În consecință, prezenta directivă nu se aplică decât în cazul în care nu există dispoziții comunitare speciale care să reglementeze aspecte particulare ale practicilor comerciale neloiale, precum cerințele privind informațiile sau normele ce reglementează modul în care datele sunt prezentate consumatorilor. Directiva asigură protecția consumatorilor în cazul în care nu există nicio legislație sectorială specială la nivel comunitar și interzice comercianților să creeze o impresie falsă cu privire la natura produselor. Acest lucru este deosebit de important în cazul produselor complexe cu grad de risc ridicat pentru consumatori, precum anumite produse care au legătură cu serviciile financiare. Prezenta directivă completează, în consecință, acquis-ul comunitar care se aplică practicilor comerciale ce aduc prejudicii intereselor economice ale consumatorilor.”

6 Articolul 1 din această directivă prevede:

„Obiectivul prezentei directive este de a contribui la buna funcționare a pieței interne și de a realiza un nivel ridicat de protecție a consumatorilor prin apropierea actelor cu putere de lege și a actelor administrative ale statelor membre privind practicile comerciale neloiale care aduc atingere intereselor economice ale consumatorilor.”

7 Articolul 3 din directiva menționată, intitulat „Domeniul de aplicare”, prevede la alineatul (4):

„În cazul în care dispozițiile prezentei directive și alte norme comunitare care reglementează aspecte specifice ale practicilor comerciale neloiale sunt în conflict, normele comunitare prevalează și se aplică respectivelor aspecte specifice.”

8 Potrivit articolului 13 din aceeași directivă, intitulat „Sancțiuni”:

„Statele membre stabilesc sancțiuni pentru încălcarea dispozițiilor de drept intern adoptate pentru aplicarea prezentei directive și iau măsurile necesare pentru a asigura punerea lor în aplicare. Aceste sancțiuni trebuie să fie efective, proporționale și cu efect de descurajare.”

Directiva (UE) 2019/2161

9 Directiva (UE) 2019/2161 a Parlamentului European și a Consiliului din 27 noiembrie 2019 de modificare a Directivei 93/13/CEE a Consiliului și a Directivelor 98/6/CE, 2005/29/CE și 2011/83/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului în ceea ce privește o mai bună asigurare a respectării normelor Uniunii în materie de protecție a consumatorilor și modernizarea acestor norme (JO 2019, L 328, p. 7) a modificat, cu efect de la 28 mai 2022, articolul 13 din Directiva 2005/29 după cum urmează:

„(1) Statele membre adoptă regimul sancțiunilor care se aplică în cazul nerespectării dispozițiilor de drept intern adoptate în temeiul prezentei directive și iau toate măsurile necesare pentru a asigura aplicarea acestora. Sancțiunile trebuie să fie efective, proporționale și cu efect de descurajare.

(2) Statele membre se asigură că următoarele criterii neexhaustive și orientative sunt luate în considerare pentru aplicarea de sancțiuni, dacă este cazul:

- (a) natura, gravitatea, amploarea și durata încălcării;
- (b) orice acțiune întreprinsă de comerciant pentru a atenua sau a repara prejudiciul suferit de consumatori;
- (c) orice încălcare anterioară săvârșită de comerciant;
- (d) beneficiile financiare dobândite sau pierderile evitate de comerciant datorită încălcării, dacă sunt disponibile datele relevante;
- (e) sancțiunile aplicate comerciantului pentru aceeași încălcare în alte state membre, în cazurile transfrontaliere în care sunt disponibile informații cu privire la astfel de sancțiuni prin mecanismul instituit prin Regulamentul (UE) 2017/2394 al Parlamentului European și al Consiliului [din 12 decembrie 2017 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure respectarea legislației în materie de protecție a consumatorului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 (JO 2017, L 345, p. 1)];
- (f) orice alt factor agravant sau atenuant aplicabil circumstanțelor cazului.

(3) Statele membre se asigură că, în cazul în care se impune aplicarea de sancțiuni în conformitate cu articolul 21 din Regulamentul (UE) 2017/2394, acestea includ posibilitatea aplicării de amenzi prin proceduri administrative sau posibilitatea inițierii unor proceduri judiciare pentru aplicarea de amenzi sau ambele, quantumul maxim al unor astfel de amenzi fiind de cel puțin 4 % din cifra de afaceri anuală a comerciantului realizată în statul membru sau statele membre în cauză. [...]

[...]”

Dreptul italian

10 Articolul 20 alineatul 1 din decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n° 229 (Decretul legislativ nr. 206 de instituire a Codului consumului în temeiul articolului 7 din Legea nr. 229 din 29 iulie 2003) din 6 septembrie 2005 (supliment ordinar la GURI nr. 235 din 8 octombrie 2005), în versiunea aplicabilă litigiului principal (denumit în continuare „Codul consumului”), prevede că practicile comerciale neloiale sunt interzise.

11 Articolul 20 alineatul 2 din Codul consumului prevede:

„O practică comercială este neloială dacă este contrară diligenței profesionale și alterează sau poate altera în mod semnificativ comportamentul economic, cu privire la un produs, al consumatorului mediu pe care ea îl afectează sau căruia îi este destinată ori al unui membru mediu al unui grup în cazul în care practica comercială vizează un grup determinat de consumatori.”

12 Potrivit articolului 20 alineatul 4 din acest cod, constituie, printre altele, practici comerciale neloiale practicile înșelătoare menționate la articolele 21-23 din codul menționat și practicile agresive prevăzute la articolele 24-26 din același cod.

13 Articolul 21 alineatul 1 din Codul consumului prevede:

„O practică comercială se consideră înșelătoare în cazul în care conține informații care nu corespund realității sau în cazul în care, în orice alt fel, inclusiv prin prezentarea generală, induce sau poate induce în eroare consumatorul mediu, chiar dacă informația este corectă în fapt, cu privire la unul sau la mai multe dintre următoarele elemente și dacă, în oricare dintre situații, determină sau poate determina o decizie comercială pe care altfel consumatorul nu ar fi luat-o:

[...]

b) principalele caracteristici ale produsului, cum ar fi disponibilitatea, avantajele, riscurile, execuția, compoziția, accesoriile, asistența post-vânzare a consumatorilor, soluționarea reclamațiilor, metoda și data fabricației sau furnizării, livrarea, adecvarea pentru utilizarea preconizată, utilizarea, cantitatea, specificațiile, originea geografică ori comercială sau rezultatele care pot fi așteptate în urma utilizării ori rezultatele și caracteristicile esențiale ale testelor și controalelor efectuate asupra produsului;

[...]”

14 Articolul 23 alineatul 1 litera d) din acest cod are următorul cuprins:

„Următoarele practici comerciale sunt considerate înșelătoare în orice situație:

[...]

d) a afirma, contrar realității, că un profesionist, practicile sale comerciale sau unul dintre produsele sale au fost autorizate, acceptate sau aprobate de un organism public sau privat ori că au fost respectate condițiile pentru autorizarea, acceptarea sau aprobarea primită.”

15 Articolul 27 alineatul 9 din codul menționat prevede:

„Prin măsura de interzicere a practicii comerciale neloiale, [AGCM] dispune și aplicarea unei sancțiuni administrative pecuniare cuprinse între 5 000 de euro și 5 000 000 de euro, luând în considerare gravitatea și durata încălcării. În cazul practicilor comerciale neloiale prevăzute la articolul 21 alineatele 3 și 4, sancțiunea nu poate fi mai mică de 50 000 de euro.”

Litigiul principal și întrebările preliminare

16 Printr-o decizie din 4 august 2016 (denumită în continuare „decizia în litigiu”), AGCM a aplicat VWGI și VWAG, în solidar, o amendă în quantum de cinci milioane de euro pentru fapta de a fi pus în aplicare practici comerciale neloiale, în sensul articolului 20 alineatul 2, al articolului 21 alineatul 1 litera b) și al articolului 23 alineatul 1 litera d) din Codul consumului.

17 Aceste practici comerciale neloiale priveau comercializarea în Italia, începând cu anul 2009, a unor vehicule diesel în care fusese instalat un program informatic ce permitea falsificarea măsurării nivelurilor emisiilor de oxizi de azot (NO_x) ale acestora cu ocazia testelor de control al emisiilor poluante din cadrul procedurii cunoscute sub denumirea de „omologare de tip”, prin care o autoritate competentă în materie de omologare certifică faptul că un tip de vehicul respectă dispozițiile administrative și cerințele tehnice aplicabile. În plus, se reproșa VWGI și VWAG că difuzaseră mesaje promoționale care, în pofida instalării respectivului program informatic, conțineau informații referitoare, pe de o parte, la atenția pretins acordată de aceste societăți nivelului emisiilor poluante și, pe de altă parte, la pretinsa conformitate a vehiculelor în discuție cu normele legale în materie de emisii.

18 VWGI și VWAG au formulat o acțiune împotriva deciziei în litigiu la Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia).

19 În timp ce această acțiune era pendinte în fața instanței menționate, Parchetul din Braunschweig (Germania) (denumit în continuare „parchetul german”) a aplicat VWAG, prin decizia din 13 iunie 2018 (denumită în continuare „decizia germană”), o amendă în quantum de un miliard de euro pentru fapta de a fi pus în aplicare o procedură având ca obiect manipularea gazelor de eșapament pentru anumite motoare diesel ale grupului Volkswagen, cu privire la care în mai multe anchete se constatare că normele în materie de emisii fuseseră eludate. Această decizie preciza că o parte din acest quantum, care corespundea sumei de cinci milioane de euro, sancționa comportamentul vizat de decizia menționată și că prin restul quantumului respectiv se urmărea privarea VWAG de avantajul economic pe care îl obținuse din instalarea programului informatic menționat la punctul 17 din prezenta hotărâre.

20 Decizia germană se întemeia pe constatarea că VWAG încălcase dispozițiile Ordnungswidrigkeitengesetz (Legea privind contravențiile) care sancționează încălcarea, din neglijență, a obligației de supraveghere în cadrul activităților întreprinderilor, referitor la dezvoltarea programului informatic menționat la punctul 17 din prezenta hotărâre și la instalarea acestui program informatic pe 10,7 milioane de vehicule vândute în întreaga lume, dintre care aproximativ 700 000 de vehicule în Italia, întrucât acest program informatic trebuia considerat ca reprezentând un dispozitiv de manipulare interzis de articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 715/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2007 privind omologarea de tip a autovehiculelor în ceea ce privește emisiile provenind de la vehiculele ușoare pentru pasageri și de la vehiculele ușoare comerciale (Euro 5 și Euro 6) și privind accesul la informațiile referitoare la repararea și întreținerea vehiculelor (JO 2007, L 171, p. 1).

- 21 Din această decizie reiese că parchetul german a constatat de asemenea că lipsa supravegherii dezvoltării și a instalării programului informatic menționat era una dintre cauzele care au contribuit la alte încălcări săvârșite la nivel mondial de VWAG între anul 2007 și anul 2015, în ceea ce privește cererea de omologare, promovarea vehiculelor și vânzarea lor cu amănuntul, în special ca urmare a faptului că aceste vehicule, în pofida prezenței în cadrul lor a programului informatic interzis, fuseseră prezentate publicului ca fiind vehicule dotate cu tehnologie diesel ecologică, cu alte cuvinte ca fiind vehicule cu emisii deosebit de reduse.
- 22 Decizia germană a rămas definitivă la 13 iunie 2018, întrucât VWAG a plătit amenda prevăzută în aceasta și a renunțat în mod oficial să formuleze o acțiune împotriva acestei decizii.
- 23 În cadrul procedurii pendinte în fața Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio), VWGI și VWAG au invocat printre altele nelegalitatea, intervenită ulterior, a deciziei în litigiu pentru încălcarea principiului *ne bis in idem* prevăzut la articolul 50 din cartă și la articolul 54 din CAAS.
- 24 Prin hotărârea din 3 aprilie 2019, această instanță a respins acțiunea formulată de VWGI și de VWAG, printre altele pentru motivul că principiul *ne bis in idem* nu s-ar opune menținerii amenzii prevăzute de decizia în litigiu.
- 25 VWGI și VWAG au declarat apel împotriva acestei hotărâri la Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), instanța de trimitere.
- 26 Instanța de trimitere consideră că problema dacă principiul *ne bis in idem* se aplică în speță trebuie soluționată cu prioritate.
- 27 Ea amintește, în această privință, că din jurisprudența Curții, în special din Hotărârea din 20 martie 2018, *Garlsson Real Estate și alții* (C-537/16, EU:C:2018:193, punctul 63), reiese că articolul 50 din cartă trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite continuarea unei proceduri privind o sancțiune administrativă pecuniară de natură penală contra unei persoane ca urmare a unor conduite ilicite care întrunesc elementele constitutive ale unor manipulări ale pieței pentru care a fost deja pronunțată o condamnare penală definitivă împotriva sa, în măsura în care această condamnare este, ținând seama de prejudiciul cauzat societății prin încălcarea săvârșită, de natură să reprime această încălcare în mod efectiv, proporțional și disuasiv.
- 28 În ceea ce privește, în primul rând, sancțiunea aplicată prin decizia în litigiu, instanța de trimitere ridică problema calificării acesteia. Ea apreciază că această sancțiune poate fi calificată drept sancțiune administrativă pecuniară de natură penală. Astfel, din jurisprudența Curții ar reieși că o sancțiune administrativă are o asemenea natură atunci când, așa cum ar fi cazul în speță, ea nu numai că are ca obiect repararea prejudiciului cauzat prin încălcare, ci are și o finalitate represivă.
- 29 În al doilea rând, după ce a amintit jurisprudența Curții referitoare la principiul *ne bis in idem*, instanța de trimitere arată că acest principiu urmărește să prevină ca o întreprindere să fie judecată sau condamnată din nou, ceea ce presupune că această întreprindere a fost condamnată sau declarată ca nefiind răspunzătoare printr-o decizie anterioară care nu mai poate face obiectul unei căi de atac. În această privință, în ceea ce privește problema dacă decizia în litigiu și decizia germană privesc aceleași fapte, instanța de trimitere menționează „similitudinea, dacă nu identitatea”, precum și „caracterul analog” al comportamentelor vizate de aceste două decizii.

- 30 Instanța de trimitere subliniază de asemenea că este necesar să se ia în considerare faptul că, deși sancțiunea prevăzută de decizia în litigiu a fost aplicată înaintea sancțiunii prevăzute de decizia germană, aceasta din urmă ar fi rămas definitivă înaintea primeia.
- 31 În al treilea și ultimul rând, instanța de trimitere amintește că reiese din jurisprudența Curții că o restrângere a aplicării principiului *ne bis in idem* garantat la articolul 50 din cartă poate fi justificată în temeiul articolului 52 alineatul (1) din aceasta. Prin urmare, ea apreciază că se pune în egală măsură problema dacă dispozițiile Codului consumului aplicate în decizia în litigiu, care transpun Directiva 2005/29 și urmăresc să protejeze consumatorul, pot fi relevante în raport cu acest articol 52.
- 32 Instanța de trimitere amintește în această privință că, potrivit jurisprudenței menționate, eventuale restrângeri ale articolului 50 din cartă sunt permise numai dacă îndeplinesc un anumit număr de condiții. Mai precis, asemenea restrângeri ar trebui să urmărească un obiectiv de interes general de natură să justifice cumulul sancțiunilor, să fie prevăzute prin norme clare și precise, să asigure o coordonare între proceduri și să respecte principiul proporționalității pedepsei. Or, s-ar părea că, în speță, nu există o normă clară și certă care să facă previzibil cumulul sancțiunilor, că nu este prevăzută nicio coordonare între procedurile în cauză și că în cadrul acestor proceduri a fost aplicată sancțiunea maximă.
- 33 În aceste condiții, Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:
- „1) Sancțiunile aplicate în materie de practici comerciale neloiale, în sensul reglementării interne de transpunere a Directivei [2005/29], pot fi calificate drept sancțiuni administrative de natură penală?
- 2) Articolul 50 din [cartă] trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite confirmarea în cadrul unui proces, cu consecința rămânerii definitive, a unei sancțiuni administrative pecuniare de natură penală aplicate unei persoane juridice pentru comportamente ilicite care constituie practici comerciale neloiale pentru care s-a pronunțat între timp o condamnare penală definitivă împotriva sa în alt stat membru, în cazul în care cea de a doua condamnare a rămas definitivă înainte ca hotărârea prin care se soluționează calea de atac împotriva primei sancțiuni administrative pecuniare de natură penală să dobândească autoritate de lucru judecat?
- 3) Dispozițiile Directivei 2005/29, în special articolul 3 alineatul (4) și articolul 13 alineatul (2) litera (e), pot permite o derogare de la principiul *ne bis in idem* enunțat la articolul 50 din [cartă] și la articolul 54 din [CAAS]?”

Cu privire la competența Curții și la admisibilitatea întrebărilor preliminare

- 34 AGCM susține că întrebările preliminare trebuie să fie respinse ca inadmisibile întrucât nu ar fi utile pentru soluționarea litigiului principal. Pe de o parte, articolul 50 din cartă și articolul 54 din CAAS nu ar fi aplicabile în speță din moment ce legislația germană referitoare la răspunderea persoanelor juridice, pe baza căreia a fost adoptată decizia germană, nu ar decurge din dreptul Uniunii. Pe de altă parte, în condițiile în care principiul *ne bis in idem* interzice cumulul de

proceduri de urmărire și de sancțiuni pentru aceleași fapte, identitatea faptelor ar fi, în speță, inexistentă, dat fiind că decizia în litigiu și decizia germană ar viza persoane și comportamente diferite. În orice caz, articolul 3 alineatul (4) din Directiva 2005/29 ar exclude o astfel de identitate.

- 35 Cu referire la primul dintre aceste argumente, care privește, în realitate, competența Curții de a se pronunța asupra cererii de decizie preliminară, trebuie amintit că din articolul 19 alineatul (3) litera (b) TUE și din articolul 267 primul paragraf TFUE rezultă că Curtea este competentă să se pronunțe cu titlu preliminar cu privire la interpretarea dreptului Uniunii sau cu privire la validitatea actelor adoptate de instituțiile Uniunii (Hotărârea din 10 martie 2021, *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186, punctul 23).
- 36 În ceea ce privește, *primo*, interpretarea articolului 50 din cartă, trebuie amintit că domeniul de aplicare al acesteia, referitor la acțiunea statelor membre, este definit la articolul 51 alineatul (1) din aceasta, potrivit căruia dispozițiile cartei se adresează statelor membre numai în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii, această dispoziție confirmând jurisprudența constantă a Curții potrivit căreia drepturile fundamentale garantate de ordinea juridică a Uniunii au vocația de a fi aplicate în toate situațiile reglementate de dreptul Uniunii, însă nu în afara unor asemenea situații (Hotărârea din 23 martie 2023, *Dual Prod*, C-412/21, EU:C:2023:234, punctul 22 și jurisprudența citată). Atunci când, în schimb, o situație juridică nu intră în domeniul de aplicare al dreptului Uniunii, Curtea nu este competentă să o examineze, iar dispozițiile eventual invocate ale cartei nu pot constitui, prin ele însele, temeiul acestei competențe (Hotărârea din 26 februarie 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punctul 22).
- 37 În speță, din explicațiile furnizate de instanța de trimitere reiese că decizia în litigiu a fost adoptată în temeiul legislației italiene de transpunere a Directivei 2005/29 și constituie, așadar, o punere în aplicare a dreptului Uniunii în sensul articolului 51 alineatul (1) din cartă. În consecință, cartă are vocația de a se aplica litigiului principal.
- 38 *Secundo*, în ceea ce privește interpretarea articolului 54 din CAAS, trebuie amintit că CAAS face parte integrantă din dreptul Uniunii în temeiul Protocolului (nr. 19) privind acquis-ul Schengen integrat în cadrul Uniunii Europene, anexat la Tratatul de la Lisabona (JO 2010, C 83, p. 290) (Hotărârea din 10 martie 2021, *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186, punctul 24).
- 39 În aceste condiții, Curtea este competentă să se pronunțe cu privire la cererea de decizie preliminară.
- 40 În ceea ce privește al doilea dintre argumentele menționate la punctul 34 din prezenta hotărâre, trebuie amintit că, potrivit unei jurisprudențe constante, întrebările referitoare la interpretarea dreptului Uniunii adresate de instanța națională în cadrul normativ și factual pe care îl definește sub răspunderea sa și a cărei exactitate Curtea nu are competența să o verifice beneficiază de o prezumție de relevanță. Curtea poate refuza să se pronunțe asupra unei cereri formulate de o instanță națională numai dacă este evident că interpretarea solicitată a dreptului Uniunii nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal, atunci când problema este de natură ipotetică sau atunci când Curtea nu dispune de elemente de fapt și de drept necesare pentru a răspunde în mod util la întrebările care i-au fost adresate (Hotărârea din 6 octombrie 2022, *Contship Italia*, C-433/21 și C-434/21, EU:C:2022:760, punctul 24, precum și jurisprudența citată).

- 41 În speță, AGCM nu a demonstrat că interpretarea dreptului Uniunii solicitată de instanța de trimitere, în cadrul întrebărilor sale preliminare, nu are nicio legătură cu realitatea sau cu obiectul litigiului principal ori privește o problemă de natură ipotetică. Desigur, revine acestei instanțe sarcina de a verifica dacă decizia în litigiu și decizia germană privesc aceleași fapte și aceleași persoane. Cu toate acestea, după cum reiese din cuprinsul punctului 29 din prezenta hotărâre, instanța menționată apreciază că există o „similitudine, dacă nu [o] identitate” între comportamentele vizate de decizia în litigiu și de decizia germană. Pe de altă parte, aceeași instanță vizează, prin intermediul celei de a doua întrebări, o situație în care o persoană juridică face obiectul unor sancțiuni de natură penală pentru aceleași fapte în cadrul a două proceduri distincte. Astfel, se pare că instanța de trimitere consideră că, în speță, această persoană este urmărită și sancționată pentru aceeași încălcare.
- 42 În aceste condiții, este necesar să se considere că întrebările preliminare sunt admisibile.

Cu privire la întrebările preliminare

Cu privire la prima întrebare

- 43 Prin intermediul primei întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă articolul 50 din cartă trebuie interpretat în sensul că o amendă administrativă pecuniară prevăzută de reglementarea națională, aplicată unei societăți de autoritatea națională competentă în materie de protecție a consumatorilor, pentru practici comerciale neloiale, deși este calificată drept sancțiune administrativă de această reglementare, constituie o sancțiune penală, în sensul acestei dispoziții.
- 44 Articolul 50 din cartă prevede că „[n]imeni nu poate fi judecat sau condamnat pentru o infracțiune pentru care a fost deja achitat sau condamnat în cadrul Uniunii, prin hotărâre judecătorească definitivă, în conformitate cu legea”. Prin urmare, principiul *ne bis in idem* interzice cumulul atât de procese penale, cât și de sancțiuni care prezintă o natură penală în sensul acestui articol pentru aceleași fapte și împotriva aceleiași persoane (Hotărârea din 22 martie 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punctul 24 și jurisprudența citată).
- 45 În ceea ce privește aprecierea naturii penale a procedurilor și a sancțiunilor în discuție în litigiul principal, reiese din jurisprudență că trei criterii sunt pertinente în cadrul acestei aprecieri. Primul este calificarea juridică a încălcării în dreptul intern, al doilea, natura însăși a încălcării, iar al treilea, gradul de severitate a sancțiunii pe care persoana în cauză riscă să o suporte (Hotărârea din 4 mai 2023, MV-98, C-97/21, EU:C:2023:371, punctul 38 și jurisprudența citată).
- 46 Deși este de competența instanței de trimitere să aprecieze, în lumina acestor criterii, dacă procedurile și sancțiunile penale și administrative în discuție în litigiul principal prezintă o natură penală în sensul articolului 50 din cartă, Curtea, pronunțându-se asupra unei trimiteri preliminare, poate totuși oferi precizări destinate să orienteze instanța națională în interpretarea pe care aceasta o va efectua (Hotărârea din 20 martie 2018, Garlsson Real Estate și alții, C-537/16, EU:C:2018:193, punctul 29 și jurisprudența citată în această hotărâre).
- 47 În speță, în ceea ce privește primul criteriu, din decizia de trimitere reiese că, în temeiul articolului 27 alineatul 9 din Codul consumului, sancțiunea și procedura care conduce la aplicarea unei atare sancțiuni sunt calificate ca fiind administrative.

- 48 Aplicarea articolului 50 din cartă nu se limitează însă numai la procedurile și la sancțiunile care sunt calificate ca fiind „penale” de dreptul național, ci se extinde – independent de o astfel de calificare în dreptul intern – la procedurile și la sancțiunile care trebuie considerate ca prezentând o natură penală în temeiul celorlalte două criterii vizate la punctul 45 din prezenta hotărâre (Hotărârea din 4 mai 2023, MV-98, C-97/21, EU:C:2023:371, punctul 41 și jurisprudența citată).
- 49 În ceea ce privește al doilea criteriu, referitor la natura însăși a încălcării, acesta presupune să se verifice că sancțiunea în discuție urmărește în special o finalitate represivă, fără să se țină seama de împrejurarea că ea urmărește și o finalitate preventivă. Astfel, este de însăși natura sancțiunilor penale ca acestea să urmărească atât reprimarea, cât și prevenirea comportamentelor ilicite. În schimb, o măsură care se limitează la a repara prejudiciul cauzat prin încălcarea respectivă nu prezintă o natură penală (Hotărârea din 4 mai 2023, MV-98, C-97/21, EU:C:2023:371, punctul 42).
- 50 În speță, din modul de redactare a articolului 27 alineatul 9 din Codul consumului pare să reiasă că sancțiunea pe care această dispoziție o prevede se adaugă, în mod obligatoriu, la celelalte măsuri pe care AGCM le poate lua în privința practicilor comerciale neloiale și care cuprind, printre altele, așa cum a arătat guvernul italian în observațiile sale scrise, interdicția de a continua sau de a repeta practicile în cauză.
- 51 Deși, în observațiile sale scrise, acest guvern arată că reprimarea practicilor comerciale neloiale este garantată de această interdicție și că, în consecință, sancțiunea prevăzută la articolul 27 alineatul 9 din Codul consumului nu ar urmări să reprime un comportament nelegal, ci să priveze întreprinderea în cauză de avantajul concurențial necuvenit pe care l-a dobândit ca urmare a comportamentului său culpabil față de consumatori, trebuie arătat că acest eventual scop nu este nicidecum menționat în dispoziția în cauză.
- 52 În plus, dacă scopul acestei dispoziții ar fi acela de a priva întreprinderea în cauză de avantajul concurențial necuvenit, nu este mai puțin adevărat că amenda variază în funcție de gravitatea și de durata încălcării în cauză, ceea ce evidențiază o anumită gradare și progresivitate în stabilirea sancțiunilor care pot fi aplicate. Pe de altă parte, dacă acesta ar fi scopul aceleiași dispoziții, faptul că aceasta pare să prevadă că amenda ar putea atinge un quantum maxim de cinci milioane de euro ar putea avea drept consecință faptul că acest scop nu este atins atunci când avantajul concurențial necuvenit depășește acest quantum. Invers, faptul că se pare că, potrivit articolului 27 alineatul 9 a doua teză din Codul consumului, quantumul amenzii nu poate fi mai mic de 50 000 de euro în ceea ce privește anumite practici comerciale neloiale ar însemna că amenda poate depăși, pentru aceste practici, quantumul avantajului concurențial necuvenit.
- 53 În ceea ce privește al treilea criteriu, și anume gradul de severitate a măsurilor în discuție în litigiul principal, trebuie amintit că gradul de severitate este apreciat în funcție de pedeapsa maximă prevăzută de dispozițiile relevante (Hotărârea din 4 mai 2023, MV-98, C-97/21, EU:C:2023:371, punctul 46).
- 54 În această privință, este suficient să se arate că o sancțiune administrativă pecuniară care poate atinge un quantum de cinci milioane de euro prezintă un grad de severitate ridicat care poate susține analiza potrivit căreia această sancțiune este de natură penală, în sensul articolului 50 din cartă.

55 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la prima întrebare că articolul 50 din cartă trebuie interpretat în sensul că o amendă administrativă pecuniară prevăzută de reglementarea națională, aplicată unei societăți de autoritatea națională competentă în materie de protecție a consumatorilor, pentru practici comerciale neloiale, deși este calificată drept sancțiune administrativă de reglementarea națională, constituie o sancțiune penală, în sensul acestei dispoziții, atunci când urmărește o finalitate represivă și prezintă un grad de severitate ridicat.

Cu privire la a doua întrebare

56 Prin intermediul celei de a doua întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească dacă principiul *ne bis in idem* consacrat la articolul 50 din cartă trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite menținerea unei amenzi de natură penală aplicate unei persoane juridice pentru practici comerciale neloiale în cazul în care această persoană a făcut obiectul unei condamnări penale pentru aceleași fapte într-un alt stat membru, chiar dacă această condamnare este ulterioară datei deciziei de aplicare a acestei amenzi, dar a rămas definitivă înainte ca hotărârea privind acțiunea în justiție formulată împotriva acestei decizii să fi dobândit autoritate de lucru judecat.

57 Potrivit unei jurisprudențe constante, aplicarea principiului *ne bis in idem* este supusă unei duble condiții, și anume, pe de o parte, să existe o decizie anterioară definitivă (condiția „bis”) și, pe de altă parte, ca aceleași fapte să fie vizate de decizia anterioară și de procedurile sau de deciziile ulterioare (condiția „idem”) (Hotărârea din 22 martie 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punctul 28).

Cu privire la condiția „bis”

58 În ceea ce privește condiția „bis”, pentru a se putea considera că o hotărâre judecătorească a fost pronunțată definitiv cu privire la faptele care fac obiectul unei a doua proceduri, este necesar nu doar ca această hotărâre să fi rămas definitivă, ci și ca ea să fi fost pronunțată în urma unei aprecieri referitoare la fondul cauzei (Hotărârea din 22 martie 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punctul 29).

59 Deși este adevărat că aplicarea principiului *ne bis in idem* presupune existența unei decizii anterioare definitive, de aici nu rezultă în mod necesar că deciziile ulterioare cărora acest principiu li se opune nu pot fi decât cele adoptate ulterior acestei decizii anterioare definitive. De fapt, acest principiu exclude posibilitatea ca, în cazul în care există o decizie definitivă, să fie începută sau menținută o procedură penală pentru aceleași fapte.

60 În speță, pe de o parte, din informațiile furnizate de instanța de trimitere reiese că decizia germană a rămas definitivă la 13 iunie 2018, cu alte cuvinte ulterior deciziei în litigiu. Deși această decizie nu putea fi invocată pentru a se opune, în raport cu principiul *ne bis in idem*, procedurii desfășurate de AGCM și deciziei în litigiu, atât timp cât nu rămăsese definitivă, situația a fost diferită din momentul în care decizia menționată a rămas definitivă la o dată la care decizia în litigiu nu era încă definitivă.

- 61 Contrar celor susținute de AGCM în observațiile sale scrise, faptul că decizia germană a devenit definitivă după ce VWAG a plătit amenda pe care o prevedea această decizie și a renunțat să o conteste nu poate repune în discuție această apreciere. Astfel, principiul *ne bis in idem* consacrat la articolul 50 din cartă se aplică din momentul în care o decizie de natură penală a rămas definitivă, independent de modul în care această decizie a dobândit caracter definitiv.
- 62 Pe de altă parte, se pare, sub rezerva verificării de către această instanță, că această decizie a fost dată în urma unei aprecieri referitoare la fondul cauzei.
- 63 În aceste condiții și sub rezerva verificării de către instanța de trimitere, rezultă astfel că procedura care s-a finalizat prin adoptarea deciziei germane a fost închisă printr-o decizie definitivă, în sensul jurisprudenței amintite la punctul 58 din prezenta hotărâre.

Cu privire la condiția „idem”

- 64 În ceea ce privește condiția „*idem*”, rezultă chiar din termenii articolului 50 din cartă că acesta interzice judecarea sau sancționarea penală a aceleiași persoane mai mult de o dată pentru aceeași încălcare (Hotărârea din 22 martie 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punctul 31).
- 65 Așa cum arată instanța de trimitere în cererea sa de decizie preliminară, atât decizia în litigiu, cât și decizia germană vizează aceeași persoană juridică, și anume VWAG. Faptul că decizia în litigiu privește, în plus, VWGI nu este susceptibil să repună în discuție această constatare.
- 66 Potrivit unei jurisprudențe consacrate, criteriul pertinent în scopul aprecierii existenței aceleiași încălcări este cel al identității faptelor materiale, înțeles ca existența unui ansamblu de circumstanțe concrete indisolubil legate între ele care au condus la achitarea sau la condamnarea definitivă a persoanei vizate. Astfel, articolul 50 din cartă interzice aplicarea, pentru fapte identice, a mai multe sancțiuni de natură penală la capătul diferitelor proceduri desfășurate în aceste scopuri (Hotărârea din 22 martie 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punctul 33 și jurisprudența citată).
- 67 În plus, din jurisprudența Curții reiese că calificarea juridică a faptelor în dreptul național și interesul juridic protejat nu sunt relevante în scopul constatării existenței aceleiași încălcări, în măsura în care întinderea protecției conferite la articolul 50 din cartă nu poate varia de la un stat membru la altul (Hotărârea din 22 martie 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punctul 34 și jurisprudența citată).
- 68 În speță și așa cum s-a arătat deja la punctul 41 din prezenta hotărâre, instanța de trimitere vizează, prin intermediul celei de a doua întrebări, o situație în care o persoană juridică face obiectul unor sancțiuni de natură penală pentru aceleași fapte în cadrul a două proceduri distincte. Rezultă că această instanță pare să considere că, în litigiul principal, condiția „*idem*” este îndeplinită.
- 69 Cu toate acestea, după cum reiese din decizia de trimitere și așa cum s-a arătat la punctul 29 din prezenta hotărâre, această instanță face în egală măsură referire la „similitudinea” și la „caracterul analog” al faptelor în cauză.

- 70 În această privință, trebuie amintit că, astfel cum reiese din cuprinsul punctului 66 din prezenta hotărâre, principiul *ne bis in idem* prevăzut la articolul 50 din cartă nu se poate aplica decât dacă faptele vizate de cele două proceduri sau de cele două sancțiuni în cauză sunt identice. Prin urmare, nu este suficient ca aceste fapte să fie similare (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punctul 36).
- 71 Deși revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia, în lumina punctului 66 din prezenta hotărâre, dacă procedurile desfășurate de parchetul german și de AGCM, precum și sancțiunile aplicate VWAG prin decizia germană și prin decizia în litigiu privesc aceleași fapte și, prin urmare, aceeași încălcare, Curtea, pronunțându-se asupra trimiterii preliminare, poate oferi totuși precizări destinate să orienteze instanța națională în interpretarea pe care o va efectua.
- 72 În această privință, este necesar să se arate, în primul rând, astfel cum a procedat și guvernul neerlandez în observațiile sale scrise, că neglijența în supravegherea activităților unei organizații stabilite în Germania, vizată de decizia germană, este un comportament care se distinge de comercializarea în Italia a unor vehicule echipate cu un dispozitiv de manipulare ilegal, în sensul Regulamentului nr. 715/2007, și de difuzarea de publicitate înșelătoare în acest stat membru care sunt vizate de decizia în litigiu.
- 73 În al doilea rând, în măsura în care decizia germană vizează comercializarea unor vehicule dotate cu un asemenea dispozitiv de manipulare ilegal, inclusiv în Italia, precum și difuzarea unor mesaje promoționale incorecte referitoare la vânzările acestor vehicule, trebuie amintit că simpla împrejurare că o autoritate a unui stat membru menționează, într-o decizie de constatare a unei încălcări a dreptului Uniunii, precum și a dispozițiilor corespunzătoare ale dreptului acestui stat membru, un element de fapt care se raportează la teritoriul unui alt stat membru nu poate fi suficientă pentru a se considera că acest element de fapt se află la originea procedurilor sau a fost reținut de această autoritate printre elementele constitutive ale acestei încălcări. Mai trebuie să se verifice și dacă autoritatea menționată s-a pronunțat efectiv cu privire la elementul de fapt respectiv pentru a constata încălcarea, pentru a stabili răspunderea persoanei acuzate de săvârșirea acestei încălcări și, dacă este cazul, pentru a-i aplica o sancțiune, astfel încât să se considere că încălcarea în cauză include teritoriul acestui alt stat membru (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2022, Nordzucker și alții, C-151/20, EU:C:2022:203, punctul 44).
- 74 În al treilea rând, reiese totuși din decizia germană că vânzările de astfel de vehicule în alte state membre, inclusiv în Republica Italiană, au fost luate în considerare de parchetul german la calcularea sumei de 995 de milioane de euro, la plata căreia a fost obligată VWAG cu titlu de prelevare din avantajul economic obținut prin comportamentul său nelegal.
- 75 În al patrulea rând, parchetul german a indicat în mod explicit în decizia germană că principiul *ne bis in idem*, așa cum este consacrat în Constituția germană, s-ar opune aplicării unor sancțiuni penale ulterioare grupului Volkswagen, în Germania, în ceea ce privește dispozitivul de manipulare în discuție și utilizarea acestuia. Astfel, potrivit avizului acestui parchet, faptele vizate de această decizie ar fi aceleași ca cele vizate de decizia în litigiu, în sensul jurisprudenței Curții, instalarea dispozitivului menționat, obținerea omologării, precum și promovarea și vânzarea vehiculelor în cauză constituind un ansamblu de împrejurări concrete indisolubil legate între ele.
- 76 În ipoteza în care instanța de trimitere ar considera că faptele care au făcut obiectul celor două proceduri în discuție în litigiul principal sunt identice, cumulul sancțiunilor aplicate VWAG ar constitui o restrângere a aplicării principiului *ne bis in idem* consacrat la articolul 50 din cartă.

77 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la a doua întrebare că principiul *ne bis in idem* consacrat la articolul 50 din cartă trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite menținerea unei amenzi de natură penală aplicate unei persoane juridice pentru practici comerciale neloiale în cazul în care această persoană a făcut obiectul unei condamnări penale pentru aceleași fapte într-un alt stat membru, chiar dacă această condamnare este ulterioară datei deciziei de aplicare a acestei amenzi, dar a rămas definitivă înainte ca hotărârea privind acțiunea în justiție formulată împotriva acestei decizii să fi dobândit autoritate de lucru judecat.

Cu privire la a treia întrebare

78 Prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită Curții să interpreteze articolul 3 alineatul (4) și articolul 13 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2005/29, precum și articolul 50 din cartă și articolul 54 din CAAS pentru a răspunde la întrebarea în ce condiții pot fi justificate restrângeri ale aplicării principiului *ne bis in idem*.

79 În această privință, trebuie amintit că, în cadrul procedurii de cooperare dintre instanțele naționale și Curte instituite prin articolul 267 TFUE, este de competența acestora din urmă să ofere instanței naționale un răspuns util care să îi permită să soluționeze litigiul cu care este sesizată. Din această perspectivă, Curtea trebuie, dacă este cazul, să reformuleze întrebările care îi sunt adresate (Hotărârea din 21 decembrie 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, punctul 42 și jurisprudența citată).

80 În speță, este necesar să se constate că articolul 54 din CAAS, precum și articolul 3 alineatul (4) și articolul 13 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2005/29, care sunt vizate în mod expres prin intermediul celei de a treia întrebări, sunt lipsite de relevanță pentru soluționarea litigiului principal.

81 În primul rând, reiese din jurisprudență că scopul articolului 54 din CAAS este de a garanta unei persoane, care a fost condamnată și și-a executat pedeapsa sau, după caz, care a fost achitată definitiv într-un stat membru, că se poate deplasa în interiorul spațiului Schengen fără a se teme că va fi din nou urmărită pentru aceleași fapte într-un alt stat membru [a se vedea în acest sens Hotărârea din 29 iunie 2016, *Kossowski*, C-486/14, EU:C:2016:483, punctul 45, și Hotărârea din 28 octombrie 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München* (Extrădare și *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punctul 78].

82 Or, întrucât această posibilitate de a se deplasa liber nu este în discuție în cauza principală, din moment ce aceasta privește două întreprinderi stabilite una în Germania, iar cealaltă în Italia, nu este necesară o interpretare a articolului 54 din CAAS în vederea soluționării litigiului principal.

83 În al doilea rând, articolul 3 alineatul (4) din Directiva 2005/29 prevede că, în cazul în care dispozițiile acestei directive și alte norme ale Uniunii care reglementează aspecte specifice ale practicilor comerciale neloiale sunt în conflict, aceste alte norme prevalează și se aplică respectivelor aspecte specifice. Din însuși modul de redactare a acestei dispoziții, precum și din considerentul (10) al Directivei 2005/29 reiese că, pe de o parte, această directivă se aplică numai în cazul în care nu există dispoziții ale Uniunii specifice care să reglementeze aspecte particulare ale practicilor comerciale neloiale și, pe de altă parte, că această dispoziție vizează în mod expres conflicte între norme ale Uniunii, iar nu între norme naționale (a se vedea în acest sens Hotărârea din 13 septembrie 2018, *Wind Tre și Vodafone Italia*, C-54/17 și C-55/17, EU:C:2018:710, punctele 58 și 59, precum și jurisprudența citată).

- 84 Or, din decizia de trimitere nu reiese că există în speță un conflict între normele Uniunii. În orice caz, din moment ce articolul 3 alineatul (4) din Directiva 2005/29 urmărește în mod specific să evite un cumul de proceduri și de sancțiuni, această dispoziție este lipsită de relevanță pentru a răspunde la întrebarea în ce împrejurări sunt posibile derogări de la principiul *ne bis in idem*.
- 85 În al treilea rând, articolul 13 alineatul (2) litera (e) din această directivă nu este aplicabil *ratione temporis* litigiului principal, întrucât această dispoziție a fost introdusă în Directiva 2005/29 prin Directiva 2019/2161 și nu este aplicabilă decât începând cu 28 mai 2022.
- 86 În aceste împrejurări, este necesar să se considere că, prin intermediul celei de a treia întrebări, instanța de trimitere solicită în esență să se stabilească în ce condiții pot fi justificate restrângeri ale aplicării principiului *ne bis in idem*, consacrat la articolul 50 din cartă.
- 87 O restrângere a aplicării acestui principiu poate fi justificată în temeiul articolului 52 alineatul (1) din aceasta (a se vedea în acest sens Hotărârea din 22 martie 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punctul 40 și jurisprudența citată).
- 88 În conformitate cu prima teză a alineatului (1) al articolului 52 din cartă, orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute de aceasta trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Potrivit celei de a doua teze a alineatului menționat, prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri drepturilor și libertăților menționate numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.
- 89 În speță, revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă, astfel cum pare să rezulte din elementele dosarului de care dispune Curtea, intervenția fiecăreia dintre autoritățile naționale în cauză, despre care se susține că a condus la un cumul de proceduri de urmărire și de sancțiuni, era prevăzută de lege.
- 90 O asemenea posibilitate de a cumula procedurile și sancțiunile respectă substanța articolului 50 din cartă, cu condiția ca reglementările naționale în cauză să nu permită judecarea și sancționarea aceluiași fapt în temeiul aceleiași infracțiuni sau pentru urmărirea aceluiași obiectiv, ci să prevadă doar posibilitatea unui cumul de proceduri și de sancțiuni în temeiul unor reglementări diferite (Hotărârea din 22 martie 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punctul 43).
- 91 În ceea ce privește problema dacă restrângerea aplicării principiului *ne bis in idem* răspunde unui obiectiv de interes general, este necesar să se constate că cele două reglementări naționale în discuție în litigiul principal urmăresc obiective legitime care sunt distincte.
- 92 Astfel, după cum a arătat și domnul avocat general la punctul 88 din concluzii, dispoziția națională în temeiul căreia a fost adoptată decizia germană urmărește ca întreprinderile și salariații lor să acționeze cu respectarea legii și, ca urmare a acestui fapt, să sancționeze încălcarea din neglijență a obligației de vigilență în cadrul unei activități comerciale, în timp ce dispozițiile Codului consumului aplicate de AGCM transpun Directiva 2005/29, finalitatea lor fiind de a asigura un nivel ridicat de protecție a consumatorilor, în conformitate cu articolul 1 din această directivă, precum și de a contribui la buna funcționare a pieței interne.

- 93 Referitor la respectarea principiului proporționalității, acesta impune ca cumulul de proceduri de urmărire și de sancțiuni prevăzut de reglementarea națională să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite de această reglementare, fiind înțeles că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconveniente cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate (Hotărârea din 22 martie 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punctul 48 și jurisprudența citată).
- 94 În această privință, trebuie subliniat că autoritățile publice pot opta în mod legitim pentru răspunsuri juridice complementare în fața anumitor comportamente dăunătoare pentru societate prin intermediul diferitelor proceduri care formează un tot coerent, astfel încât să trateze problema socială în discuție sub diferitele sale aspecte, cu condiția ca aceste răspunsuri juridice combinate să nu reprezinte o sarcină excesivă pentru persoana în cauză. Prin urmare, faptul că două proceduri urmăresc obiective de interes general distincte pe care este legitim să le protejeze în mod cumulativ poate fi luat în considerare la analiza proporționalității unui cumul de proceduri de urmărire și de sancțiuni, ca factor care urmărește justificarea acestui cumul, cu condiția ca aceste proceduri să fie complementare, iar sarcina suplimentară pe care o reprezintă cumulul menționat să poată fi justificată astfel prin cele două obiective urmărite (Hotărârea din 22 martie 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punctul 49).
- 95 Referitor la caracterul strict necesar al unui asemenea cumul de proceduri de urmărire și de sancțiuni, trebuie să se examineze dacă există norme clare și precise care permit să se prevadă care sunt acțiunile și inacțiunile ce pot face obiectul unui cumul de proceduri de urmărire și de sancțiuni, precum și coordonarea dintre diferitele autorități, dacă cele două proceduri au fost desfășurate într-un mod suficient de coordonat și de apropiat în timp și dacă sancțiunea eventual aplicată cu ocazia primei proceduri pe plan cronologic a fost luată în considerare la evaluarea celei de a doua sancțiuni, astfel încât sarcinile pentru persoana în cauză ce rezultă dintr-un asemenea cumul să fie limitate la strictul necesar, iar ansamblul sancțiunilor aplicate să corespundă gravității încălcărilor săvârșite (Hotărârea din 22 martie 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punctul 51 și jurisprudența citată).
- 96 Rezultă că, pentru a fi considerat justificat, un cumul de proceduri sau de sancțiuni pentru aceleași fapte trebuie să îndeplinească în special trei condiții, și anume, *primo*, acest cumul să nu reprezinte o sarcină excesivă pentru persoana în cauză, *secundo*, să existe reguli clare și precise care să permită să se prevadă ce acțiuni și inacțiuni pot face obiectul unui cumul și, *tertio*, procedurile în cauză să fi fost desfășurate într-un mod suficient de coordonat și de apropiat în timp.
- 97 În ceea ce privește prima dintre aceste condiții, trebuie amintit că decizia în litigiu prevede o amendă de cinci milioane de euro care s-ar adăuga la amenda de un miliard de euro aplicată VWAG prin decizia germană. Având în vedere faptul că VWAG a acceptat această din urmă amendă, nu rezultă că amenda aplicată prin decizia în litigiu, al cărei quantum corespunde la numai 0,5 % din amenda prevăzută de decizia germană, ar avea drept consecință faptul că cumulul acestor sancțiuni reprezintă o sarcină excesivă pentru această societate. În aceste împrejurări, este lipsită de relevanță împrejurarea că, potrivit instanței de trimitere, a fost aplicată sancțiunea maximă prevăzută de legislația relevantă.
- 98 În al doilea rând, în ceea ce privește a doua condiție, deși instanța de trimitere nu a indicat dispoziții germane sau italiene care să prevadă în mod specific posibilitatea ca un comportament precum cel vizat de decizia în litigiu și de decizia germană, presupunând că este vorba despre

aceiași comportament, să poată face obiectul unui cumul de proceduri sau de sancțiuni în state membre diferite, nimic nu permite să se considere că VWAG nu ar fi putut să prevadă că acest comportament putea conduce la proceduri și la sancțiuni în cel puțin două state membre, care ar fi întemeiate fie pe normele aplicabile practicilor comerciale neloiale, fie pe alte norme, precum cele prevăzute de Legea privind contravențiile, ale căror claritate și precizie nu par, de altfel, să fi fost contestate.

- 99 În ceea ce privește, în al treilea rând, condiția referitoare la coordonarea procedurilor, menționată la punctul 96 din prezenta hotărâre, rezultă, având în vedere și informațiile care au fost furnizate de VWAG în ședința în fața Curții, că nu a avut loc nicio coordonare între parchetul german și AGCM, deși procedurile în cauză par să se fi desfășurat în paralel timp de câteva luni și că, potrivit acestor informații, parchetul german avea cunoștință de decizia în litigiu la momentul la care a adoptat propria decizie.
- 100 În această privință, trebuie amintit, pe de o parte, așa cum a arătat și domnul avocat general la punctul 107 din concluzii, că, deși Regulamentul (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 octombrie 2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului („Regulamentul privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului”) (JO 2004, L 364, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 12, p. 69), care a fost înlocuit prin Regulamentul 2017/2394, prevedea un mecanism de cooperare și de coordonare între autoritățile naționale însărcinate cu aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului, parchetul german, spre deosebire de AGCM, nu făcea parte din aceste autorități.
- 101 Pe de altă parte, deși, după cum reiese din informațiile care au fost furnizate de VWAG în ședința în fața Curții, parchetul german pare să fi întreprins demersuri pe lângă Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust) pentru a evita un cumul de proceduri penale împotriva VWAG în mai multe state membre, în ceea ce privește faptele vizate de decizia germană, din aceste informații rezultă că autoritățile italiene nu au renunțat la urmărirea penală declanșată împotriva acestei societăți și că AGCM nu a luat parte la această încercare de coordonare în cadrul Eurojust.
- 102 În măsura în care guvernul italian arată în esență că, într-o situație precum cea în discuție în litigiul principal, ar fi necesar, pentru a considera că un cumul de proceduri și de sancțiuni pentru aceleași fapte este justificat, să se verifice doar dacă principiul *ne bis in idem* este respectat în „dimensiunea materială” a acestuia, potrivit termenilor utilizați de acest guvern, și anume să se verifice dacă sancțiunea globală care rezultă din cele două proceduri în cauză nu este vădit disproporționată, iar aceasta fără a fi necesară o coordonare între aceste proceduri, trebuie amintit că condițiile, astfel cum au fost stabilite de jurisprudența menționată la punctul 95 din prezenta hotărâre, în care un asemenea cumul poate fi considerat justificat, încadrează posibilitatea de restrângere a aplicării principiului menționat. În consecință, aceste condiții nu pot varia de la un caz la altul.
- 103 Desigur, coordonarea procedurilor sau a sancțiunilor privind aceleași fapte se poate dovedi mai dificilă atunci când autoritățile în cauză aparțin, precum în speță, unor state membre diferite. Deși trebuie să se țină seama de constrângerile practice proprii unui asemenea context transfrontalier, acestea nu pot justifica să se relativizeze sau să se facă abstracție de cerința menționată, după cum a arătat și domnul avocat general la punctele 114 și 115 din concluzii.

- 104 O atare coordonare a procedurilor sau a sancțiunilor poate fi organizată în mod expres de dreptul Uniunii, așa cum demonstrează, deși limitate la procedurile care vizează practicile comerciale neloiale, sistemele de coordonare care erau prevăzute de Regulamentul nr. 2006/2004 și care sunt prevăzute în prezent de Regulamentul 2017/2394.
- 105 În ceea ce privește riscul, evocat de Comisia Europeană în observațiile sale scrise și în ședință, ca un justițiabil să încerce să obțină o condamnare penală în cadrul unui stat membru numai în scopul de a se proteja împotriva procedurilor de urmărire și a sancțiunilor referitoare la aceleași fapte într-un alt stat membru, niciun element din dosarul prezentat Curții nu permite să se afirme că un atare risc s-ar putea materializa în cadrul litigiului principal. În special, împrejurările care sunt menționate la punctul 97 din prezenta hotărâre nu permit susținerea unei astfel de afirmații.
- 106 Având în vedere considerațiile care precedă, este necesar să se răspundă la a treia întrebare că articolul 52 alineatul (1) din cartă trebuie interpretat în sensul că permite restrângerea aplicării principiului *ne bis in idem*, consacrat la articolul 50 din cartă, astfel încât să permită un cumul de proceduri sau de sancțiuni pentru aceleași fapte, dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă, așa cum sunt precizate de jurisprudență, și anume, *primo*, acest cumul să nu reprezinte o sarcină excesivă pentru persoana în cauză, *secundo*, să existe reguli clare și precise care să permită să se prevadă ce acțiuni și inacțiuni pot face obiectul unui cumul și, *tertio*, procedurile în cauză să fi fost desfășurate într-un mod suficient de coordonat și de apropiat în timp.

Cu privire la cheltuielile de judecată

- 107 Întrucât, în privința părților din litigiul principal, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

- 1) **Articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că o amendă administrativă pecuniară prevăzută de reglementarea națională, aplicată unei societăți de autoritatea națională competentă în materie de protecție a consumatorilor, pentru practici comerciale neloiale, deși este calificată drept sancțiune administrativă de reglementarea națională, constituie o sancțiune penală, în sensul acestei dispoziții, atunci când urmărește o finalitate represivă și prezintă un grad de severitate ridicat.**
- 2) **Principiul *ne bis in idem* consacrat la articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite menținerea unei amenzi de natură penală aplicate unei persoane juridice pentru practici comerciale neloiale în cazul în care această persoană a făcut obiectul unei condamnări penale pentru aceleași fapte într-un alt stat membru, chiar dacă această condamnare este ulterioară datei deciziei de aplicare a acestei amenzi, dar a rămas definitivă înainte ca hotărârea privind acțiunea în justiție formulată împotriva acestei decizii să fi dobândit autoritate de lucru judecat.**

- 3) Articolul 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că permite restrângerea aplicării principiului *ne bis in idem*, consacrat la articolul 50 din cartă, astfel încât să permită un cumul de proceduri sau de sancțiuni pentru aceleași fapte, dacă sunt îndeplinite condițiile prevăzute la articolul 52 alineatul (1) din cartă menționată, așa cum sunt precizate de jurisprudență, și anume, *primo*, acest cumul să nu reprezinte o sarcină excesivă pentru persoana în cauză, *secundo*, să existe reguli clare și precise care să permită să se prevadă ce acțiuni și inacțiuni pot face obiectul unui cumul și, *tertio*, procedurile în cauză să fi fost desfășurate într-un mod suficient de coordonat și de apropiat în timp.**

Semnături