



# Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 14. septembra 2023 \*

„Predhodno odločanje – Člen 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Načelo *ne bis in idem* – Sankcija, naložena na področju nepoštenih poslovnih praks – Kazenska narava sankcije – Kazenska sankcija, izrečena v državi članici po sprejetju sankcije za nepoštene poslovne prakse v drugi državi članici, ki pa je postala pravnomočna pred zadnjenavedeno sankcijo – Člen 52(1) – Omejitve načela *ne bis in idem* – Pogoji – Usklajevanje postopkov in sankcij“

V zadevi C-27/22,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija) z odločbo z dne 7. januarja 2022, ki je na Sodišče prispela 11. januarja 2022, v postopku

**Volkswagen Group Italia SpA,**

**Volkswagen Aktiengesellschaft**

proti

**Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,**

ob udeležbi

**Associazione Cittadinanza Attiva Onlus,**

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

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi A. Arabadjiev, predsednik senata, P. G. Xuereb (poročevalec), T. von Danwitz, A. Kumin, sodniki, in I. Ziemele, sodnica,

generalni pravobranilec: M. Campos Sánchez-Bordona,

sodni tajnik: C. Di Bella, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 19. januarja 2023,

\* Jezik postopka: italijanščina.

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Volkswagen Group Italia SpA in Volkswagen Aktiengesellschaft T. Salonico, avvocato, in O. W. Brouwer, advocaat,
- za Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato F. Sclafani, avvocato dello Stato,
- za Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) G. Giuliano in C. Rienzi, avvocati,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj s P. Gentilijem, avvocato dello Stato,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman, M. A. M. de Ree in J. M. Hoogveld, agenti,
- za Evropsko komisijo N. Ruiz García in A. Spina, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 30. marca 2023

izreka naslednjo

### Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina), člena 54 Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma z dne 14. junija 1985 med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, ki je bila podpisana v Schengnu 19. junija 1990 in je začela veljati 26. marca 1995 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 9; v nadaljevanju: Schengenska konvencija), ter členov 3(4) in 13(2)(e) Direktive Evropskega parlamenta in Sveta 2005/29/ES z dne 11. maja 2005 o nepoštenih poslovnih praksah podjetij v razmerju do potrošnikov na notranjem trgu ter o spremembi Direktive Sveta 84/450/EGS, direktiv Evropskega parlamenta in Sveta 97/7/ES, 98/27/ES in 2002/65/ES ter Uredbe (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2005, L 149, str. 22).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbama Volkswagen Group Italia SpA (v nadaljevanju: VWGI) in Volkswagen Aktiengesellschaft (v nadaljevanju: VWAG) na eni strani ter Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (organ za varstvo konkurence in trga, Italija; v nadaljevanju: AGCM) na drugi v zvezi z odločbo tega organa, s katero je tema družbama naložil globo zaradi nepoštenih poslovnih praks.

## Pravni okvir

### *Pravo Unije*

#### *Schengenska konvencija*

- 3 Schengenska konvencija je bila sklenjena za zagotovitev izvajanja Sporazuma med vladami držav Gospodarske unije Beneluks, Zvezne republike Nemčije in Francoske republike o postopni odpravi kontrol na skupnih mejah, podpisanega v Schengenu 14. junija 1985 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 19, zvezek 2, str. 3).
- 4 Člen 54 Schengenske konvencije iz poglavja 3, naslovljenega „Uporaba načela *ne bis in idem*“, naslova III, naslovljenega „Policija in varnost“, določa:

„Oseba, proti kateri je bil sodni postopek v eni pogodbenici pravnomočno končan, se za ista dejanja ne sme preganjati v drugi pogodbenici, pod pogojem, da je bila izrečena kazen tudi izvršena, da je v postopku izvrševanja ali je po zakonodaji pogodbenice, ki jo je izrekla, ni več mogoče izvršiti.“

#### *Direktiva 2005/29*

- 5 V uvodni izjavi 10 Direktive 2005/29 je navedeno:

„Treba je zagotoviti, da sta ta direktiva in obstoječa zakonodaja Skupnosti usklajeni, zlasti če se v določenih sektorjih uporabljajo podrobne določbe o nepoštenih poslovnih praksah. [...] Zato se ta direktiva uporablja samo, kolikor ne obstajajo posebne določbe Skupnosti, ki urejajo posebne vidike nepoštenih poslovnih praks, na primer zahteve po informacijah in pravila o načinu predstavitve informacij potrošniku. Zagotavlja varstvo potrošnikov, v kolikor ni na voljo posebne sektorske zakonodaje na ravni Skupnosti, in prepoveduje trgovcem, da ustvarijo lažen vtis o naravi izdelkov. To je zlasti pomembno za zapletene izdelke, ki predstavljajo visoko raven tveganja za potrošnike, na primer nekatere finančne storitve. Ta direktiva posledično dopolnjuje pravni red Skupnosti, ki se uporablja za poslovne prakse, škodljive ekonomskim interesom potrošnikov.“

- 6 Člen 1 te direktive določa:

„Namen te direktive je prispevati k pravilnemu delovanju notranjega trga in doseči visoko raven varstva potrošnikov s približevanjem zakonov in drugih predpisov držav članic o nepoštenih poslovnih praksah, ki škodijo ekonomskim interesom potrošnikov.“

- 7 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 4 določa:

„V primeru nasprotja med določbami te direktive in drugimi pravili Skupnosti, ki urejajo posebne vidike nepoštenih poslovnih praks, prevladajo slednja in se uporabljajo za te posebne vidike.“

- 8 Člen 13 te direktive, naslovljen „Kazni“, je določal:

„Države članice določijo kazni za kršitve nacionalnih predpisov, sprejetih za uporabo te direktive, in sprejmejo vse ukrepe, potrebne za zagotovitev, da se izvršujejo. Te kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.“

*Direktiva (EU) 2019/2161*

- 9 Z Direktivo (EU) 2019/2161 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. novembra 2019 o spremembi Direktive Sveta 93/13/EGS in direktiv 98/6/ES, 2005/29/ES ter 2011/83/EU Evropskega parlamenta in Sveta zaradi boljšega izvrševanja in posodobitve pravil Unije o varstvu potrošnikov (UL 2019, L 328, str. 7) je bil člen 13 Direktive 2005/29 z učinkom od 28. maja 2022 spremenjen tako:

„1. Države članice določijo pravila o kaznih, ki se uporabljajo za kršitve nacionalnih določb, sprejetih na podlagi te direktive, in sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev, da se te kazni izvajajo. Te kazni morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

2. Države članice zagotovijo, da se pri izrekanju kazni upoštevajo naslednja neizčrpna in okvirna merila, kadar je to ustrezno:

- (a) narava, teža[, ] obseg in trajanje kršitve;
- (b) ukrepi trgovca za ublažitev ali odpravo škode, ki so jo utrpeli potrošniki;
- (c) morebitne predhodne kršitve trgovca;
- (d) pridobljene finančne koristi ali preprečene izgube, ki jih ima trgovec zaradi kršitve, če so na voljo ustrezni podatki;
- (e) kazni, ki so trgovcu izrečene za isto kršitev v drugih državah članicah v čezmejnih zadevah, kadar so informacije o takih kaznih na voljo prek mehanizma, vzpostavljenega z Uredbo (EU) 2017/2394 Evropskega parlamenta in Sveta [z dne 12. decembra 2017 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov, in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2006/2004 (UL 2017, L 345, str. 1)];
- (f) morebitne druge obteževalne ali olajševalne dejavnike v zvezi z okoliščinami primera.

3. Države članice zagotovijo, da kazni, kadar jih je treba izreči v skladu s členom 21 Uredbe (EU) 2017/2394, vključujejo možnost izreka globe na podlagi upravnega postopka ali sprožitve sodnega postopka za izrek globe ali obojega, pri čemer najvišji znesek takšne globe znaša vsaj 4 % letnega prometa trgovca v zadevni državi članici ali državah članicah. [...]

[...]“

***Italijansko pravo***

- 10 Člen 20(1) decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo, a norma dell’articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (zakonska uredba št. 206 o sprejetju zakonika o varstvu potrošnikov na podlagi člena 7 zakona št. 229 z dne 29. julija 2003) z dne 6. septembra 2005 (redni dodatek h GURI št. 235 z dne 8. oktobra 2005) v različici, ki se uporablja za spor o glavni stvari (v nadaljevanju: zakonik o varstvu potrošnikov), določa, da so nepoštene poslovne prakse prepovedane.

11 Člen 20(2) zakonika o varstvu potrošnikov določa:

„Poslovna praksa je nepoštena, če nasprotuje poklicni skrbnosti ter če v zvezi z izdelkom znatno izkrivlja ali bi lahko znatno izkrivila ekonomsko obnašanje povprečnega potrošnika, ki ga doseže ali je nanj usmerjena, ali obnašanje povprečnega člana skupine potrošnikov, če je poslovna praksa usmerjena na določeno skupino potrošnikov.“

12 V skladu s členom 20(4) tega zakonika so nepoštenne poslovne prakse zlasti zavajajoče prakse iz členov od 21 do 23 tega zakonika in agresivne prakse iz členov od 24 do 26 navedenega zakonika.

13 Člen 21(1) zakonika o varstvu potrošnikov določa:

„Poslovna praksa se šteje za zavajajočo, če vsebuje informacije, ki ne ustrezajo resničnosti, ali če na kakršen koli način, vključno s celotno predstavitvijo, zavaja ali bi utegnila zavajati povprečnega potrošnika, četudi je informacija točna glede enega ali več sledečih elementov, ter v vsakem primeru povzroči ali bi utegnila povzročiti, da povprečni potrošnik sprejme odločitev o poslu, ki je drugače ne bi sprejel:

[...]

(b) glede glavnih značilnosti izdelka, na primer njegove razpoložljivosti, prednosti, tveganj, izvedbe, sestave, pritisklin, poprodajnih storitev in obravnavanja pritožb, metode in datuma izdelave ali dobave, dostave, primernosti za namen, uporabe, količine, specifikacije, geografskega ali tržnega porekla ali rezultatov, ki jih lahko pričakujemo od njegove uporabe, ali rezultatov in stvarnih značilnosti testov ali preizkusov, opravljenih na izdelku;

[...]“

14 Člen 23(1)(d) tega zakonika določa:

„Te poslovne prakse se v vseh okoliščinah štejejo za zavajajoče:

[...]

(d) trditev, da je bil trgovec, njegove poslovne prakse ali eden od njegovih izdelkov potrjen, odobren ali dovoljen s strani javnega ali zasebnega organa ali da so bili izpolnjeni pogoji za potrditev, odobritev ali dovoljenje, čeprav to ni res“.

15 Člen 27(9) navedenega zakonika določa:

„Z ukrepom, ki prepoveduje nepošteno poslovno prakso, [AGCM] poleg tega naloži upravno denarno kazen v višini od 5000 EUR do 5.000.000 EUR, glede na težo in trajanje kršitve. V primeru nepoštenih poslovnih praks v smislu člena 21(3) in (4) kazen ne sme biti nižja od 50.000 EUR.“

### **Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje**

16 AGCM je z odločbo z dne 4. avgusta 2016 (v nadaljevanju: sporna odločba) družbama VWGI in VWAG naložil solidarno plačilo globe v višini 5 milijonov EUR zaradi izvajanja nepoštenih poslovnih praks v smislu člena 20(2), člena 21(1)(b) in člena 23(1)(d) zakonika o varstvu potrošnikov.

- 17 Te nepošteno poslovne prakse so se nanašale na trženje – v Italiji od leta 2009 – dizelskih vozil, v katerih je bila vgrajena programska oprema, ki omogoča izkrivljanje meritev ravni emisij dušikovih oksidov (NOx) med preskusi emisij onesnaževal v okviru postopka imenovanega „homologacija“, s katerim homologacijski organ potrdi, da neki tip vozila izpolnjuje ustrezne upravne določbe in tehnične zahteve. Poleg tega se je družbama VWGI in VWAG očitalo, da sta objavljali promocijska sporočila, ki so kljub nameščeni navedeni programski opremi vsebovala informacije, ki so se na eni strani nanašale na pozornost, ki naj bi jo ti družbi namenjali ravni emisij onesnaževal, in na drugi strani na domnevno skladnost zadevnih vozil z zakonskimi standardi na področju emisij.
- 18 Družbi VWGI in VWAG sta zoper to odločbo vložili tožbo pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij, Italija).
- 19 Medtem ko je pred tem sodiščem potekal postopek v zvezi s to tožbo, je državno tožilstvo v Braunschweigu (Nemčija, v nadaljevanju: nemško državno tožilstvo) z odločbo z dne 13. junija 2018 (v nadaljevanju: nemška odločba) družbi VWAG naložilo globo v višini 1 milijarde EUR zaradi uporabe postopka za manipulacijo z izpušnimi plini iz nekaterih dizelskih motorjev skupine Volkswagen, pri katerih je bilo v preiskavah ugotovljeno, da so zaobšli emisijske standarde. V tej odločbi je bilo pojasnjeno, da je del tega zneska, ki ustreza znesku 5 milijonov EUR, namenjen sankcioniranju ravnanja, na katero se nanaša navedena odločba, namen preostanka navedenega zneska pa je družbi VWAG odvzeti gospodarsko korist, ki jo je imela zaradi namestitve programske opreme iz točke 17 te sodbe.
- 20 Nemška odločba je temeljila na ugotovitvi, da je družba VWAG kršila določbe Ordnungswidrigkeitengesetz (zakon o upravnih prekrških) – s katerimi je sankcionirana kršitev, iz malomarnosti, obveznosti nadzora dejavnosti podjetij – z razvojem programske opreme iz točke 17 te sodbe in namestitvijo te programske opreme v 10,7 milijona vozil, prodanih po vsem svetu, od tega približno 700.000 v Italiji, pri čemer je treba to programsko opremo šteti za odklopno napravo, ki je s členom 5(2) Uredbe (ES) št. 715/2007 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. junija 2007 o homologaciji motornih vozil glede na emisije iz lahkih potniških in gospodarskih vozil (Euro 5 in Euro 6) in o dostopu do informacij o popravilu in vzdrževanju vozil (UL 2007, L 171, str. 1), prepovedana.
- 21 Iz te odločbe je razvidno, da je nemško državno tožilstvo ugotovilo tudi, da je bil neobstoj nadzora nad razvojem in namestitvijo navedene programske opreme eden od vzrokov, ki so prispevali k drugim kršitvam na svetovni ravni, ki jih je družba VWAG storila med letoma 2007 in 2015, v zvezi z vlogo za homologacijo, promocijo vozil in njihovo prodajo na drobno, zlasti ker so bila ta vozila, čeprav je bila v njih ta prepovedana programska oprema, javnosti predstavljena kot vozila z ekološko dizelsko tehnologijo, torej kot vozila s posebej nizkimi emisijami.
- 22 Nemška odločba je postala pravnomočna 13. junija 2018, ker je družba VWAG plačala v njej določeno globo in se formalno odpovedala vložitvi pritožbe zoper to odločbo.
- 23 Družbi VWGI in VWAG sta se v okviru postopka pred Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lacij), med drugim sklicevali na nezakonnost sporne odločbe, do katere je prišlo naknadno, zaradi kršitve načela *ne bis in idem* iz člena 50 Listine in člena 54 Schengenske konvencije.

- 24 To sodišče je s sodbo z dne 3. aprila 2019 zavrnilo tožbo, ki sta jo vložili družbi VWGI in VWAG, med drugim ker naj načelo *ne bis in idem* ne bi nasprotovalo ohranitvi globe, določene v sporni odločbi.
- 25 Družbi VWGI in VWAG sta zoper to sodbo vložili pritožbo pri Consiglio di Stato (državni svet, Italija), ki je predložitveno sodišče.
- 26 Predložitveno sodišče meni, da je treba najprej odgovoriti na vprašanje, ali se načelo *ne bis in idem* v obravnavanem primeru uporablja.
- 27 V zvezi s tem opozarja, da iz sodne prakse Sodišča, zlasti iz njegove sodbe z dne 20. marca 2018, *Garlsson Real Estate in drugi* (C-537/16, EU:C:2018:193, točka 63), izhaja, da je treba člen 50 Listine razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki dovoljuje izvedbo postopka v zvezi z denarno upravno sankcijo kazenske narave zoper osebo zaradi nezakonitih ravnanj, ki pomenijo tržno manipulacijo in za katera je bila zoper njo že izrečena pravnomočna kazenska obsodba, če se s tako obsodbo ob upoštevanju škode, povzročene družbi s storjenim kaznivim dejanjem, to kaznivo dejanje lahko učinkovito, sorazmerno in odvračilno kaznuje.
- 28 Na prvem mestu, predložitveno sodišče se glede sankcije, naložene s sporno odločbo, sprašuje o njeni opredelitvi. Meni, da je to sankcijo mogoče opredeliti kot denarno upravno sankcijo kazenske narave. Iz sodne prakse Sodišča naj bi namreč izhajalo, da ima upravna sankcija tako naravo, kadar – kot v obravnavanem primeru – njen namen ni samo povrnitev škode, povzročene s kršitvijo, ampak ima tudi represivni cilj.
- 29 Na drugem mestu, predložitveno sodišče po tem, ko je opozorilo na sodno prakso Sodišča v zvezi z načelom *ne bis in idem*, navaja, da je cilj tega načela preprečiti, da bi bilo podjetje ponovno sankcionirano ali preganjano, kar predpostavlja, da je bilo to podjetje s prejšnjo odločbo, zoper katero ni več mogoče vložiti pravnega sredstva, sankcionirano oziroma je bilo s to odločbo ugotovljeno, da ni odgovorno. V zvezi s tem predložitveno sodišče glede vprašanja, ali se sporna odločba in nemška odločba nanašata na isto dejansko stanje, navaja „podobnost, če ne celo istovetnost“, in „analognost“ ravnanj, na katera se nanašata ti odločbi.
- 30 Predložitveno sodišče tudi poudarja, da je treba upoštevati dejstvo, da čeprav je bila sankcija, določena s sporno odločbo, naložena pred sankcijo, določeno z nemško odločbo, je slednja postala pravnomočna pred prvo.
- 31 Na tretjem in zadnjem mestu, predložitveno sodišče opozarja, da iz sodne prakse Sodišča izhaja, da je omejitev uporabe načela *ne bis in idem*, zagotovljenega v členu 50 Listine, mogoče upravičiti na podlagi člena 52(1) Listine. Zato meni, da se postavlja tudi vprašanje, ali so lahko določbe zakonika o varstvu potrošnikov, uporabljene v sporni odločbi, s katerimi je bila prenesena Direktiva 2005/29 in katerih namen je varstvo potrošnikov, upoštevne z vidika tega člena 52.
- 32 Predložitveno sodišče v zvezi s tem opozarja, da so v skladu s to sodno prakso morebitne omejitve člena 50 Listine dovoljene le, če izpolnjujejo nekatere pogoje. Natančneje, take omejitve naj bi morale slediti cilju v splošnem interesu, s katerim se lahko upraviči kumulacija sankcij, določene naj bi bile z jasnimi in natančnimi pravili, zagotavljati naj bi morale usklajevanje med postopki in spoštovati načelo sorazmernosti kazni. Videti naj bi bilo, da v obravnavanem primeru ni jasnega in natančnega pravila, na podlagi katerega bi bilo mogoče predvideti kumulacijo sankcij, da med zadevnimi postopki ni predvideno nobeno usklajevanje in da je bila v okviru teh postopkov naložena najvišja sankcija.

- 33 V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) prekinil odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložil ta vprašanja:
- „1. Ali je mogoče sankcije, izrečene zaradi nepoštena poslovne prakse, opredeliti kot upravne sankcije kazenske narave v skladu z nacionalno zakonodajo, s katero se izvaja Direktiva [2005/29]?
  2. Ali je treba člen 50 [Listine] razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki omogoča, da se v postopku potrdi in da postane pravnomočna denarna upravna sankcija kazenske narave zoper pravno osebo zaradi nezakonitih ravnanj, ki pomenijo nepošteno poslovno prakso, za katero je bila zoper to osebo že izrečena pravnomočna kazenska obsodba v drugi državi članici, če je postala ta druga obsodba pravnomočna, preden je postala pravnomočna pritožba v zvezi s prvo upravno denarno sankcijo kazenske narave?
  3. Ali je mogoče z ureditvijo iz Direktive 2005/29, zlasti s členom 3(4) in členom 13(2)(e), utemeljiti odstopanje od prepovedi ‚*ne bis in idem*‘ iz člena 50 [Listine] in člena 54 Schengenske konvencije?“

### **Pristojnost Sodišča in dopustnost vprašanj za predhodno odločanje**

- 34 AGCM trdi, da je treba vprašanja za predhodno odločanje zavreči kot nedopustna, ker niso koristna za rešitev spora o glavni stvari. Na eni strani, naj se člen 50 Listine in člen 54 Schengenske konvencije v obravnavanem primeru ne bi uporabljala, ker naj nemška zakonodaja o odgovornosti pravnih oseb, na podlagi katere je bila sprejeta nemška odločba, ne bi izhajala iz prava Unije. Na drugi strani, medtem ko načelo *ne bis in idem* prepoveduje kumulacijo postopkov in sankcij za ista dejanja, naj v obravnavanem primeru ne bi obstajala istovetnost dejanskega stanja, saj naj bi se sporna odločba in nemška odločba nanašali na različne osebe in ravnanja. Vsekakor naj bi bila s členom 3(4) Direktive 2005/29 taka istovetnost izključena.
- 35 Glede prve od teh trditev, ki se dejansko nanaša na pristojnost Sodišča za odločanje o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, je treba opozoriti, da iz člena 19(3)(b) PEU in člena 267, prvi odstavek, PDEU izhaja, da je Sodišče pristojno za predhodno odločanje o vprašanjih glede razlage prava Unije ali glede veljavnosti aktov institucij Unije (sodba z dne 10. marca 2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19, EU:C:2021:186, točka 23).
- 36 Prvič, v zvezi z razlago člena 50 Listine je treba opozoriti, da je njeno področje uporabe, kar zadeva delovanje držav članic, opredeljeno v njenem členu 51(1), v skladu s katerim se določbe Listine uporabljajo za države članice samo takrat, kadar izvajajo pravo Unije, pri čemer ta določba potrjuje ustaljeno sodno prakso Sodišča, v skladu s katero se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, v drugih položajih pa ne (sodba z dne 23. marca 2023, Dual Prod, C-412/21, EU:C:2023:234, točka 22 in navedena sodna praksa). Kadar pa, nasprotno, pravni položaj ne spada na področje uporabe prava Unije, Sodišče ni pristojno za njegovo obravnavo, morebiti uveljavljane določbe Listine pa same po sebi ne morejo utemeljiti te pristojnosti (sodba z dne 26. februarja 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, točka 22).



- 37 V obravnavanem primeru je iz pojasnil predložitvenega sodišča razvidno, da je bila sporna odločba sprejeta na podlagi italijanske zakonodaje, s katero je bila prenesena Direktiva 2005/29, in torej pomeni izvajanje prava Unije v smislu člena 51(1) Listine. Iz tega sledi, da se Listina uporablja za spor o glavni stvari.
- 38 Drugič, v zvezi z razlago člena 54 Schengenske konvencije je treba opozoriti, da je Schengenska konvencija sestavni del prava Unije na podlagi Protokola (št. 19) o schengenskem pravnem redu, vključenem v okvir Evropske unije, ki je priložen Lizbonski pogodbi (UL 2010, C 83, str. 290) (sodba z dne 10. marca 2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19, EU:C:2021:186, točka 24).
- 39 V teh okoliščinah je Sodišče pristojno za odločanje o tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe.
- 40 Glede druge trditve, navedene v točki 34 te sodbe, je treba spomniti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso za vprašanja v zvezi z razlago prava Unije, ki jih nacionalna sodišča zastavijo v pravnem in dejanskem okviru, za opredelitev katerega so odgovorna sama in katerega pravilnosti Sodišče ne preverja, velja domneva upoštevnosti. Sodišče lahko zavrne odločanje o predlogu nacionalnega sodišča samo, če je očitno, da zahtevana razlaga prava Unije nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari, če je problem hipotetičen ali če Sodišče nima na voljo dejanskih in pravnih elementov, ki so potrebni, da bi lahko na zastavljena vprašanja dalo koristne odgovore (sodba z dne 6. oktobra 2022, Contship Italia, C-433/21 in C-434/21, EU:C:2022:760, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 41 V obravnavanem primeru AGCM ni dokazal, da razlaga prava Unije, za katero je zaprosilo predložitveno sodišče v okviru svojih vprašanj za predhodno odločanje, nima nobene zveze z dejanskim stanjem ali predmetom spora o glavni stvari ali da se nanaša na hipotetičen problem. Res je, da mora to sodišče preveriti, ali se sporna odločba in nemška odločba nanašata na ista dejanja in iste osebe. Vendar navedeno sodišče, kot je razvidno iz točke 29 te sodbe, meni, da obstaja „podobnost, če že ne celo istovetnost“ ravnanj, na katera se nanašata sporna odločba in nemška odločba. Poleg tega se to sodišče v drugem vprašanju sklicuje na položaj, v katerem so zoper pravno osebo naložene sankcije kazenske narave za ista dejanja v okviru dveh ločenih postopkov. Tako se zdi, da predložitveno sodišče meni, da je v obravnavanem primeru ta oseba preganjana in sankcionirana za isto kršitev.
- 42 V teh okoliščinah je treba šteti, da so vprašanja za predhodno odločanje dopustna.

## **Vprašanja za predhodno odločanje**

### ***Prvo vprašanje***

- 43 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 50 Listine razlagati tako, da upravna denarna sankcija, določena v nacionalni zakonodaji, ki jo družbi naloži nacionalni organ, pristojen za varstvo potrošnikov, zaradi nepoštenih poslovnih praks, pomeni kazensko sankcijo v smislu te določbe, čeprav je v tej zakonodaji opredeljena kot upravna sankcija.

- 44 Člen 50 Listine določa, da „[n]ihče ne sme biti ponovno v kazenskem postopku ali kaznovan zaradi kaznivega dejanja, za katero je bil v Uniji v skladu z zakonom s pravnomočno sodbo že oproščen ali obsojen“. Tako načelo *ne bis in idem* prepoveduje kumulacijo postopkov in sankcij kazenske narave v smislu tega člena za ista dejanja in proti isti osebi (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 45 V zvezi s presojo kazenske narave postopkov in sankcij iz postopka v glavni stvari iz sodne prakse izhaja, da so v okviru te presoje upoštevana tri merila. Prvo merilo je pravna opredelitev kršitve v nacionalnem pravu, drugo je narava kršitve, tretje pa je stopnja strogosti sankcije, ki se lahko izreče kršitelju (sodba z dne 4. maja 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, točka 38 in navedena sodna praksa).
- 46 Čeprav je naloga predložitvenega sodišča, da ob upoštevanju teh meril presodi, ali imajo kazenski in upravni postopki ter sankcije v postopku v glavni stvari kazensko naravo v smislu člena 50 Listine, pa lahko Sodišče, ki odloča o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, poda pojasnila, ki nacionalno sodišče usmerjajo pri njegovi razlagi (sodba z dne 20. marca 2018, Garlsson Real Estate in drugi, C-537/16, EU:C:2018:193, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 47 V obravnavanem primeru je glede prvega merila iz predložitvene odločbe razvidno, da sta v skladu s členom 27(9) zakonika o varstvu potrošnikov sankcija in postopek, ki vodi do naložitve take sankcije, opredeljena kot upravna.
- 48 Kljub temu uporaba člena 50 Listine ni omejena samo na postopke in sankcije, ki so z nacionalnim pravom opredeljeni kot „kazenski“, ampak – ne glede na tako opredelitev v notranjem pravu – zajema tudi postopke in sankcije, za katere je treba šteti, da imajo kazensko naravo na podlagi drugih dveh meril iz točke 45 te sodbe (sodba z dne 4. maja 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, točka 41 in navedena sodna praksa).
- 49 Glede drugega merila, ki se nanaša na naravo kršitve, je treba preveriti, ali sankcija sledi predvsem represivnemu cilju, ne glede na okoliščino, ali se z njo sledi tudi preventivnemu cilju. Že sama narava kazenskih sankcij je namreč taka, da so te namenjene tako represiji kot preveciji nezakonitih ravnanj. Nasprotno pa ukrep, ki je omejen na povrnitev škode, povzročene z zadevno kršitvijo, ni kazenski (sodba z dne 4. maja 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, točka 42).
- 50 V obravnavanem primeru se zdi, da iz člena 27(9) zakonika o varstvu potrošnikov izhaja, da se sankcija, ki jo ta določba določa, obvezno naloži poleg drugih ukrepov, ki jih AGCM lahko sprejme v zvezi z nepoštenimi poslovnimi praksami in ki med drugim vključujejo, kot je italijanska vlada navedla v pisnem stališču, prepoved nadaljevanja ali ponavljanja zadevnih praks.
- 51 Čeprav ta vlada v pisnih stališčih trdi, da je pregon nepoštenih poslovnih praks zagotovljen s to prepovedjo in da zato namen sankcije iz člena 27(9) zakonika o varstvu potrošnikov ni kaznovati nezakonito ravnanje, temveč zadevnemu podjetju odvzeti neupravičeno konkurenčno prednost, ki jo je pridobilo zaradi protipravnega ravnanja v razmerju do potrošnikov, je treba navesti, da ta morebitni cilj v zadevni določbi nikakor ni omenjen.
- 52 Poleg tega, tudi če je cilj te določbe zadevnemu podjetju odvzeti neupravičeno konkurenčno prednost, se globa spreminja glede na težo in trajanje zadevne kršitve, kar kaže na določeno stopnjevanje in progresivnost pri določanju sankcij, ki se lahko naložijo. Poleg tega, če je cilj te določbe takšen, lahko dejstvo – ki se zdi, da je v njej določeno – da lahko najvišji znesek globe znaša 5 milijonov EUR, povzroči, da ta cilj ne bi bil dosežen, kadar bi neupravičena konkurenčna

prednost preseгла ta znesek. Nasprotno pa dejstvo, da se zdi, da v skladu s členom 27(9), drugi stavek, zakonika o varstvu potrošnikov znesek globe v zvezi z nekaterimi nepoštenimi poslovnimi praksami ne more biti nižji od 50.000 EUR, pomeni, da bi lahko bila globa za te prakse višja od zneska neupravičene konkurenčne prednosti.

- 53 Glede tretjega merila, in sicer stopnje strogosti ukrepov iz postopka v glavni stvari, je treba opozoriti, da se stopnja strogosti presoja glede na najvišjo kazen, določeno v upoštevni določbah (sodba z dne 4. maja 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, točka 46).
- 54 V zvezi s tem zadostuje navesti, da denarna upravna sankcija, ki lahko doseže pet milijonov EUR, izkazuje visoko stopnjo strogosti, kar lahko podkrepi analizo, v skladu s katero je ta sankcija kazenske narave v smislu člena 50 Listine.
- 55 Glede na zgornje preudarke je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 50 Listine razlagati tako, da upravna denarna sankcija, določena v nacionalni zakonodaji, ki jo družbi naloži nacionalni organ, pristojen za varstvo potrošnikov, zaradi nepoštenih poslovnih praks, pomeni kazensko sankcijo v smislu te določbe, čeprav je v nacionalni ureditvi opredeljena kot upravna sankcija, kadar sledi represivnemu cilju in izkazuje visoko stopnjo strogosti.

### ***Drugo vprašanje***

- 56 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba načelo *ne bis in idem*, določeno v členu 50 Listine, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki dovoljuje ohranitev globe kazenske narave, naložene pravni osebi zaradi nepoštenih poslovnih praks, v primeru, v katerem je bila ta oseba v zvezi z istim dejanskim stanjem kazensko obsojena v drugi državi članici, tudi če je bila ta obsodba izrečena po izdaji odločbe, s katero je bila naložena ta globa, vendar je postala pravnomočna, preden je postala pravnomočna sodba, s katero je bilo odločeno o pravnem sredstvu, vložnem zoper to odločbo.
- 57 Iz sodne prakse izhajajo, da sta za uporabo načela *ne bis in idem* potrebna dva pogoja, in sicer, prvič, da obstaja prejšnja pravnomočna odločba (pogoj „bis“), in drugič, da se poznejši postopek pregona ali poznejše odločbe nanašajo na isto dejansko stanje kot prejšnja odločba (pogoj „idem“) (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 28).

### ***Pogoj „bis“***

- 58 V zvezi s pogojem „bis“ za to, da se lahko šteje, da je bilo s sodno odločbo pravnomočno odločeno o dejanskem stanju, v zvezi s katerim je bil začel drug postopek, ni potrebno le, da je ta odločba postala pravnomočna, ampak tudi, da je bila izdana na podlagi vsebinske presoje zadeve (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 29).
- 59 Čeprav uporaba načela *ne bis in idem* predpostavlja obstoj prejšnje pravnomočne odločbe, pa to ne pomeni nujno, da so poznejše odločbe, ki jim to načelo nasprotuje, lahko le tiste, ki so bile sprejete po tej prejšnji pravnomočni odločbi. To načelo namreč izključuje, da bi se, kadar obstaja pravnomočna odločba, kazenski pregon za ista dejanja lahko začel ali nadaljeval.
- 60 V obravnavanem primeru je na eni strani iz informacij, ki jih je predložilo predložitveno sodišče, razvidno, da je nemška odločba postala pravnomočna 13. junija 2018, torej po izdaji sporne odločbe. Čeprav se na to odločbo ni bilo mogoče sklicevati – da bi se glede na načelo *ne bis in*

*idem* nasprotovalo postopku, ki ga je vodil AGCM, in sporni odločbi – dokler ta ni postala pravnomočna, je bilo drugače, ko je navedena odločba postala pravnomočna, sporna odločba pa še ni bila pravnomočna.

- 61 V nasprotju s tem, kar AGCM trdi v pisnem stališču, dejstvo, da je nemška odločba postala pravnomočna, potem ko je družba VWAG plačala globo, določeno s to odločbo, in se odrekla njenemu izpodbijanju, ne more omajati te presoje. Načelo *ne bis in idem*, določeno v členu 50 Listine, se namreč uporablja, ko kazenska odločba postane pravnomočna, ne glede na to, na kakšen način ta odločba postane pravnomočna.
- 62 Na drugi strani se zdi – kar mora preveriti to sodišče – da je bila ta odločba izdana na podlagi vsebinske presoje zadeve.
- 63 V teh okoliščinah se tako zdi, da je bil postopek, ki je privedel do sprejetja nemške odločbe, končan s pravnomočno odločbo v smislu sodne prakse, navedene v točki 58 te sodbe, kar pa mora preveriti predložitveno sodišče.

#### *Pogoj „idem“*

- 64 Glede pogoja „idem“ iz člena 50 Listine izhaja, da je s tem členom prepovedan večkratni kazenski pregon ali kazensko sankcioniranje iste osebe za isto kaznivo dejanje (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 31).
- 65 Kot navaja predložitveno sodišče v predlogu za sprejetje predhodne odločbe, se sporna odločba in nemška odločba nanašata na isto pravno osebo, to je družbo VWAG. Dejstvo, da se sporna odločba nanaša tudi na družbo VWGI, ne more omajati te ugotovitve.
- 66 V skladu z ustaljeno sodno prakso je upoštevno merilo za presojo obstoja istega kaznivega dejanja merilo istovetnosti materialnega dejanskega stanja, ki se razume kot obstoj skupka konkretnih, med seboj neločljivo povezanih okoliščin, ki so pripeljale do pravnomočne oprostitve ali obsodbe zadevne osebe. Tako je s členom 50 Listine prepovedano za ista dejanja naložiti več sankcij kazenske narave ob koncu različnih postopkov, ki potekajo za to (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 33 in navedena sodna praksa).
- 67 Poleg tega iz sodne prakse Sodišča izhaja, da pravna opredelitev dejstev in pravno zavarovanega interesa v nacionalnem pravu ni upoštevna za ugotovitev obstoja istega kaznivega dejanja, saj se obseg varstva, podeljenega v členu 50 Listine, ne sme razlikovati od ene države članice do druge (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 34 in navedena sodna praksa).
- 68 V obravnavanem primeru in kot je bilo že navedeno v točki 41 te sodbe, se predložitveno sodišče v drugem vprašanju sklicuje na položaj, v katerem so zoper pravno osebo v okviru dveh ločenih postopkov naložene kazenske sankcije za ista dejanja. Iz tega sledi, da se zdi, da to sodišče meni, da je v zvezi s sporom o glavni stvari pogoj „idem“ izpolnjen.
- 69 Vendar se to sodišče, kot je razvidno iz predložitvene odločbe in kot je bilo navedeno v točki 29 te sodbe, sklicuje tudi na „podobnost“ in „analognost“ zadevnih dejanj.

- 70 V zvezi s tem je treba opozoriti, kot je razvidno iz točke 66 te sodbe, da se načelo *ne bis in idem* iz člena 50 Listine, lahko uporablja le, če sta dejanski stanji, na kateri se nanašata oba postopka ali obe zadevni sankciji, identični. Ne zadostuje torej, da sta dejanski stanji podobni (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 36).
- 71 Čeprav mora predložitveno sodišče ob upoštevanju točke 66 te sodbe presoditi, ali se postopka, ki sta ju vodila nemško državno tožilstvo in AGCM, ter sankcije, ki so bile družbi VWAG naložene z nemško odločbo in s sporno odločbo, nanašajo na ista dejstva in s tem na isto kaznivo dejanje, lahko Sodišče, ko odloča o predlogu za sprejetje predhodne odločbe, poda pojasnila, ki nacionalno sodišče usmerjajo pri njegovi razlagi.
- 72 V zvezi s tem je treba navesti, prvič, kot je nizozemska vlada navedla v pisnem stališču, da je zmanjšanje nadzora nad dejavnostmi organizacije s sedežem v Nemčiji, na katero se nanaša nemška odločba, ravnanje, ki se razlikuje od trženja vozil, opremljenih z nezakonito odklopno napravo v smislu Uredbe št. 715/2007, v Italiji in zavajajočega oglaševanja v tej državi članici, na katera se nanaša sporna odločba.
- 73 Drugič, v delu, v katerem se nemška odločba nanaša na trženje vozil s tako nezakonito odklopno napravo, vključno v Italiji, in na objavljane netočnih promocijskih sporočil v zvezi s prodajo teh vozil, je treba opozoriti, da zgolj okoliščina, da organ države članice v odločbi o ugotovitvi kršitve prava Unije in ustreznih določb prava te države članice navaja dejstvo, ki se nanaša na ozemlje druge države članice, ne more zadostovati za ugotovitev, da je to dejstvo razlog za pregon ali da je ta organ nanj oprl ugotovitev te kršitve. Preveriti je treba še, ali se je navedeni organ pri ugotovitvi kršitve in odgovornosti obdolženca za to kaznivo dejanje ter, odvisno od primera, pri določitvi sankcije na to dejstvo dejansko oprl na način, da je treba šteti, da to kaznivo dejanje zajema ozemlje te druge države članice (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2022, Nordzucker in drugi, C-151/20, EU:C:2022:203, točka 44).
- 74 Tretjič, iz nemške odločbe je vendarle razvidno, da je nemško državno tožilstvo pri izračunu zneska 995 milijonov EUR, naloženega družbi VWAG iz naslova odvzema gospodarske koristi, ki jo je ta imela zaradi svojega nezakonitega ravnanja, upoštevalo prodajo takih vozil v drugih državah članicah, vključno z Italijansko republiko.
- 75 Četrto, nemško državno tožilstvo je v nemški odločbi izrecno navedlo, da načelo *ne bis in idem*, kot je določeno v nemški ustavi, nasprotuje temu, da bi se skupini Volkswagen v Nemčiji v zvezi z zadevno odklopno napravo in njeno uporabo naložile naknadne kazenske sankcije. Po mnenju tega državnega tožilstva so namreč dejstva, na katera se nanaša ta odločba, ista dejstva kot tista, na katera se nanaša sporna odločba, v smislu sodne prakse Sodišča, saj namestitev navedene naprave, pridobitev homologacije ter promocija in prodaja zadevnih vozil pomenijo skupek konkretnih okoliščin, ki so med seboj neločljivo povezane.
- 76 Če bi predložitveno sodišče presodilo, da sta dejanski stanji, ki sta bili predmet obeh postopkov iz spora o glavni stvari, enaki, bi kumuliranje sankcij, naloženih družbi VWAG, pomenilo omejitev uporabe načela *ne bis in idem*, določenega v členu 50 Listine.
- 77 Glede na zgoraj navedeno je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba načelo *ne bis in idem*, določeno v členu 50 Listine, razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki dovoljuje ohranitev globe kazenske narave, naložene pravni osebi zaradi nepoštenih poslovnih praks, v primeru, v katerem je bila ta oseba v zvezi z istim dejanskim stanjem kazensko obsojena v drugi

državi članici, tudi če je bila ta obsodba izrečena po izdaji odločbe, s katero je bila naložena ta globa, vendar je postala pravnomočna, preden je postala pravnomočna sodba, s katero je bilo odločeno o pravnem sredstvu, vložnem zoper to odločbo.

### *Tretje vprašanje*

- 78 Predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem Sodišče prosi za razlago člena 3(4) in člena 13(2)(e) Direktive 2005/29 ter člena 50 Listine in člena 54 Schengenske konvencije, da bi odgovorilo na vprašanje, pod katerimi pogoji je mogoče upravičiti omejitve uporabe načela *ne bis in idem*.
- 79 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora Sodišče v okviru postopka sodelovanja med nacionalnimi sodišči in Sodiščem, uvedenega s členom 267 PDEU, nacionalnemu sodišču dati koristen odgovor, ki mu omogoča rešitev spora, o katerem odloča. S tega vidika mora Sodišče po potrebi preoblikovati vprašanja, ki so mu bila predložena (sodba z dne 21. decembra 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 80 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da člen 54 Schengenske konvencije ter člen 3(4) in člen 13(2)(e) Direktive 2005/29, na katere se tretje vprašanje izrecno nanaša, za rešitev spora o glavni stvari niso upoštevni.
- 81 Na prvem mestu, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je cilj člena 54 Schengenske konvencije, da se osebi, ki je bila obsojena in katere izrečena kazen je bila izvršena, ali odvisno od primera, ki je bila v eni državi pogodbenici pravnomočno oproščena, zagotovi, da se lahko znotraj schengenskega območja giblje, ne da bi se ji bilo treba bati, da bo za ista dejanja preganjana v drugi državi pogodbenici (glej v tem smislu sodbi z dne 29. junija 2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, točka 45, in z dne 28. oktobra 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Izročitev in *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, točka 78).
- 82 Ker ta možnost prostega gibanja ni predmet postopka v glavni stvari, saj se ta nanaša na dve podjetji, eno s sedežem v Nemčiji in drugo v Italiji, za rešitev spora o glavni stvari ni potrebna razlaga člena 54 Schengenske konvencije.
- 83 Na drugem mestu, člen 3(4) Direktive 2005/29 določa, da v primeru nasprotja med določbami te direktive in drugimi pravili Unije, ki urejajo posebne vidike nepoštenih poslovnih praks, prevladajo slednja in se uporabljajo za te posebne vidike. Iz te določbe in uvodne izjave 10 Direktive 2005/10 je razvidno, prvič, da se ta direktiva uporablja le takrat, kadar v pravu Unije ni posebnih določb, ki bi urejale posebne vidike nepoštenih poslovnih praks, in drugič, da se ta določba izrecno nanaša na nasprotje med pravili Unije, in ne med nacionalnimi pravili (glej v tem smislu sodbo z dne 13. septembra 2018, Wind Tre in Vodafone Italia, C-54/17 in C-55/17, EU:C:2018:710, točki 58 in 59 ter navedena sodna praksa).
- 84 Iz predložitvene odločbe pa ni razvidno, da bi v obravnavanem primeru obstajalo nasprotje med pravili Unije. Ker je namen člena 3(4) Direktive 2005/29 prav preprečiti kumulacijo postopkov in kazni, ta določba nikakor ni upoštevna za odgovor na vprašanje, v katerih okoliščinah so mogoča odstopanja od načela *ne bis in idem*.
- 85 Na tretjem mestu, člen 13(2)(e) te direktive se *ratione temporis* ne uporablja za spor o glavni stvari, saj je bila ta določba v Direktivo 2005/29 vnesena z Direktivo 2019/2161 in se uporablja šele od 28. maja 2022.

- 86 V teh okoliščinah je treba šteti, da predložitveno sodišče s tretjim vprašanjem v bistvu sprašuje, pod katerimi pogoji je mogoče upravičiti omejitve uporabe načela *ne bis in idem*, določenega v členu 50 Listine.
- 87 Omejitev uporabe tega načela je mogoče upravičiti na podlagi njenega člena 52(1) (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 40 in navedena sodna praksa).
- 88 V skladu s prvim stavkom člena 52(1) Listine mora biti kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, predpisano z zakonom in spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. V skladu z drugim stavkom navedenega odstavka so ob upoštevanju načela sorazmernosti omejitve navedenih pravic in svoboščin dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.
- 89 V obravnavani zadevi mora predložitveno sodišče preveriti, ali je – kot se zdi, da izhaja iz elementov spisa, ki je na voljo Sodišču – delovanje vsakega od zadevnih nacionalnih organov, glede katerega se zatrjuje, da je pripeljalo do kumulacije postopkov pregona in sankcij, bilo predpisano z zakonom.
- 90 Taka možnost kumulacije postopkov pregona in sankcij spoštuje bistveno vsebino člena 50 Listine le takrat, kadar zadevna nacionalna ureditev ne omogoča, da se ista dejanja preganjajo in sankcionirajo iz naslova istega kaznivega dejanja ali zaradi uresničevanja istega cilja, ampak določa zgolj možnost kumulacije postopkov in sankcij na podlagi različnih ureditev (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 43).
- 91 Glede vprašanja, ali omejitev uporabe načela *ne bis in idem*, ustreza cilju v splošnem interesu, je treba ugotoviti, da nacionalni ureditvi iz postopka v glavni stvari sledita različnima legitimnima ciljema.
- 92 Namreč, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 88 sklepnih predlogov, je namen nacionalne določbe, na podlagi katere je bila sprejeta nemška odločba, zagotoviti, da podjetja in njihovi zaposleni ravnajo v skladu z zakonom, zato se sankcionira malomarna opustitev dolžnosti skrbnega ravnanja pri opravljanju poslovne dejavnosti, medtem ko je z določbami zakonika o varstvu potrošnikov, ki ga uporablja AGCM, prenesena Direktiva 2005/29, njihov cilj pa je zagotoviti visoko raven varstva potrošnikov v skladu s členom 1 te direktive in prispevati k pravilnemu delovanju notranjega trga.
- 93 Kar zadeva spoštovanje načela sorazmernosti, to zahteva, da kumulacija postopkov pregona in sankcij, določenih v nacionalni ureditvi, ne preseže meje tistega, kar je primerno in nujno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim ta ureditev sledi, pri čemer je treba takrat, kadar je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti tistega, ki je najmanj omejujoč, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne glede na zastavljene cilje (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 94 V zvezi s tem je treba poudariti, da se lahko javni organi legitimno odločijo za komplementarno pravno spoprijetje z nekaterimi ravnanji, škodljivimi za družbo, tako da v različnih postopkih, ki tvorijo koherentno celoto, z različnih vidikov obravnavajo zadevni socialni problem, vendar le če ti kombinirani pravni odgovori ne pomenijo pretiranega bremena za zadevno osebo. Zato se lahko to, da se z dvema postopkoma uresničujeta različna cilja v splošnem interesu, ki ju je legitimno zaščititi hkrati, pri analizi sorazmernosti kumulacije postopkov pregona in sankcij upošteva kot

dejavnik, ki to kumulacijo upravičuje, vendar le če sta ta postopka komplementarna in če je mogoče dodatno breme, ki ga pomeni navedena kumulacija, upravičiti z uresničevanima ciljema (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 49).

- 95 V zvezi z nujno potrebnostjo take kumulacije postopkov pregona in sankcij je treba presoditi, ali obstajajo jasna in natančna pravila, na podlagi katerih je mogoče predvideti, katera dejanja in opustitve so lahko predmet kumulacije postopkov pregona in sankcij ter koordinacije med različnimi organi, ali sta bila oba postopka vodena dovolj usklajeno in časovno povezano ter ali je bila sankcija, ki je bila morebiti naložena v kronološko prvem postopku, upoštevana pri naložitvi druge sankcije, tako da so bremena, ki za zadevne osebe izhajajo iz take kumulacije, omejena na nujno potrebno in da celota naloženih sankcij ustreza teži storjenih kršitev (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 96 Iz tega sledi, da mora kumulacija postopkov ali sankcij za ista dejanja za to, da se šteje za upravičeno, izpolnjevati zlasti tri pogoje, in sicer, prvič, da ta kumulacija ne pomeni pretiranega bremena za zadevno osebo, drugič, da obstajajo jasna in natančna pravila, na podlagi katerih je mogoče predvideti, katera dejanja in opustitve se lahko predmet kumulacije, in tretjič, da so bili zadevni postopki vodeni dovolj usklajeno in časovno povezano.
- 97 V zvezi s prvim od teh pogojev je treba opozoriti, da sporna odločba določa globo v višini 5 milijonov EUR poleg globe v višini 1 milijarde EUR, ki je bila družbi VWAG naložena z nemško odločbo. Glede na to, da je družba VWAG sprejela to zadnjo globo, se ne zdi, da bi globa, naložena s sporno odločbo, katere znesek ustreza zgolj 0,5 % višine globe, določene z nemško odločbo, povzročila, da bi kumulacija teh sankcij pomenila pretirano breme za to družbo. V teh okoliščinah dejstvo, da je bila po mnenju predložitvenega sodišča naložena najvišja sankcija, določena z upošteveno zakonodajo, ni upošteveno.
- 98 Drugič, glede drugega pogoja, čeprav se predložitveno sodišče ni sklicevalo na nemške ali italijanske določbe, ki naj bi posebej določale možnost, da je ravnanje, kot je to, na katero se nanašata sporna odločba in nemška odločba, ob predpostavki, da gre za isto ravnanje, lahko predmet kumulacije postopkov ali sankcij v različnih državah članicah, na podlagi ničesar ni mogoče sklepati, da družba VWAG ne bi mogla predvideti, da bi to ravnanje lahko privedlo do postopkov in sankcij v vsaj dveh državah članicah, ki bi temeljila bodisi na pravilih, ki se uporabljajo za nepošteno poslovne prakse, bodisi na drugih pravilih, kot so pravila iz zakon o upravnih prekrških, katerih jasnost in natančnost se poleg tega ne zdita sporni.
- 99 Tretjič, v zvezi s pogojem, ki se nanaša na usklajevanje postopkov in je naveden v točki 96 te sodbe, se tudi ob upoštevanju informacij, ki jih je družba VWAG predložila na obravnavi pred Sodiščem, zdi, da med nemškim državnim tožilstvom in AGCM ni bilo nobenega usklajevanja, čeprav se zdi, da sta zadevna postopka potekala vzporedno nekaj mesecev in da je bilo glede na te informacije nemško državno tožilstvo s sporno odločbo seznanjeno, ko je sprejelo svojo odločbo.
- 100 V zvezi s tem je treba na eni strani opozoriti, kot je generalni pravobranilec navedel v točki 107 sklepnih predlogov, da čeprav je Uredba (ES) št. 2006/2004 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. oktobra 2004 o sodelovanju med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvrševanje zakonodaje o varstvu potrošnikov (Uredba o sodelovanju na področju varstva potrošnikov) (UL 2004, L 364, str. 1), ki je bila nadomeščena z Uredbo 2017/2394, določala mehanizem sodelovanja in usklajevanja med nacionalnimi organi, odgovornimi za izvajanje zakonodaje o varstvu potrošnikov, pa nemško državno tožilstvo drugače kakor AGCM ne spada med take organe.



- 101 Na drugi strani, čeprav se zdi, kot izhaja iz informacij, ki jih je družba VWAG predložila na obravnavi pred Sodiščem, da se je nemško državno tožilstvo obrnilo na Agencijo Evropske unije za pravosodno sodelovanje v kazenskih zadevah (Eurojust), da bi se preprečila kumulacija kazenskih postopkov zoper VWAG v več državah članicah v zvezi z dejanji, na katera se nanaša nemška odločba, iz teh informacij izhaja, da italijanski organi niso odstopili od kazenskega pregona zoper to družbo in da AGCM ni sodeloval pri tem poskusu usklajevanja v okviru Eurojusta.
- 102 Ker italijanska vlada v bistvu navaja, da bi bilo treba v položaju, kakršen je ta v postopku v glavni stvari, za to, da bi se kumulacija postopkov in sankcij za ista dejanja štela za utemeljeno, zgolj preveriti, ali je bila spoštovana „materialna razsežnost“ – kot se je izrazila italijanska vlada – načela *ne bis in idem*, in sicer preveriti, ali skupna sankcija, ki izhaja iz obeh zadevnih postopkov, ni očitno nesorazmerna, ne da bi bilo potrebno usklajevanje med temi postopki, je treba opozoriti, da pogoji – kot so bili določeni s sodno prakso, navedeno v točki 95 te sodbe – pod katerimi je mogoče šteti, da je taka kumulacija upravičena, urejajo možnost omejitve uporabe navedenega načela. Zato se ti pogoji ne morejo spreminjati od primera do primera.
- 103 Res je, da je usklajevanje postopkov ali sankcij v zvezi z istim dejanskim stanjem lahko težje, če so zadevni organi, kot v obravnavanem primeru, iz različnih držav članic. Čeprav je treba upoštevati praktične omejitve, ki so značilne za tak čezmejni okvir, te ne morejo upravičiti relativizacije ali neupoštevanja navedene zahteve, kot je generalni pravobranilec navedel v točkah 114 in 115 sklepnih predlogov.
- 104 Tako usklajevanje postopkov ali sankcij je mogoče izrecno določiti s pravom Unije, kot je razvidno iz sistemov usklajevanja, ki so bili določeni z Uredbo št. 2006/2004 in ki so sedaj določeni z Uredbo 2017/2394, čeprav so omejeni na pregon nepoštenih poslovnih praks.
- 105 Kar zadeva nevarnost, na katero je Evropska komisija opozorila v pisnem stališču in na obravnavi, da si bo posameznik prizadeval za kazensko obsodbo v eni državi članici zgolj zato, da bi se zavaroval pred pregonom in sankcijami v zvezi z istim dejanskim stanjem v drugi državi članici, na podlagi nobenega elementa iz spisa, predloženega Sodišču, ni mogoče trditi, da bi se taka nevarnost lahko uresničila v okviru spora o glavni stvari. Natančneje, okoliščine, ki so navedene v točki 97 te sodbe, take trditve ne morejo podpreti.
- 106 Glede na zgornje preudarke je treba na tretje vprašanje odgovoriti, da je treba člen 52(1) Listine razlagati tako, da dovoljuje omejitev uporabe načela *ne bis in idem*, določenega v členu 50 Listine, tako da se omogoči kumulacija postopkov ali sankcij za ista dejanja, če so izpolnjeni pogoji iz člena 52(1) Listine, kot so opredeljeni v sodni praksi, in sicer, prvič, da ta kumulacija ne pomeni pretiranega bremena za zadevno osebo, drugič, da obstajajo jasna in natančna pravila, na podlagi katerih je mogoče predvideti, katera dejanja in opustitve so lahko predmet kumulacije, in tretjič, da so bili zadevni postopki vodeni dovolj usklajeno in časovno povezano

### **Stroški**

- 107 Ker je ta postopek za stranke v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

1. Člen 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da upravna denarna sankcija, določena v nacionalni zakonodaji, ki jo družbi naloži nacionalni organ, pristojen za varstvo potrošnikov, zaradi nepoštenih poslovnih praks, pomeni kazensko sankcijo v smislu te določbe, čeprav je v nacionalni ureditvi opredeljena kot upravna sankcija, kadar sledi represivnemu cilju in izkazuje visoko stopnjo strogosti.
2. Načelo *ne bis in idem*, določeno v členu 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, je treba razlagati tako, da nasprotuje nacionalni ureditvi, ki dovoljuje ohranitev globe kazenske narave, naložene pravni osebi zaradi nepoštenih poslovnih praks, v primeru, v katerem je bila ta oseba v zvezi z istim dejanskim stanjem kazensko obsojena v drugi državi članici, tudi če je bila ta obsodba izrečena po izdaji odločbe, s katero je bila naložena ta globa, vendar je postala pravnomočna, preden je postala pravnomočna sodba, s katero je bilo odločeno o pravnem sredstvu, vložnem zoper to odločbo.
3. Člen 52(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da dovoljuje omejitev uporabe načela *ne bis in idem*, določenega v členu 50 te listine, tako da se omogoči kumulacija postopkov ali sankcij za ista dejanja, če so izpolnjeni pogoji iz člena 52(1) navedene listine, kot so opredeljeni v sodni praksi, in sicer, prvič, da ta kumulacija ne pomeni pretiranega bremena za zadevno osebo, drugič, da obstajajo jasna in natančna pravila, na podlagi katerih je mogoče predvideti, katera dejanja in opustitve so lahko predmet kumulacije, in tretjič, da so bili zadevni postopki vodeni dovolj usklajeno in časovno povezano.

Podpisi