Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 30ής Μαρτίου 2023[1]

Υπόθεση C-27/22

Volkswagen Group Italia S.p.A.,
Volkswagen Aktiengesellschaft
κατά
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,
παρισταμένων των:
Associazione Cittadinanza Attiva Onlus,
Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons)

[αίτηση του Consiglio di Stato
(Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Θεμελιώδη δικαιώματα – Αρχή ne bis in idem – Κυρώσεις που επιβάλλονται για αθέμιτες εμπορικές πρακτικές – Αμετάκλητη ποινική καταδίκη σε κράτος μέλος – Διοικητικό πρόστιμο ποινικού χαρακτήρα επιβληθέν σε άλλο κράτος μέλος στο ίδιο πρόσωπο και για τα ίδια πραγματικά περιστατικά – Εφαρμογή της αρχής ne bis in idem στη σώρευση διασυνοριακών κυρωτικών διαδικασιών – Περιορισμός της αρχής ne bis in idem – Συντονισμός της σώρευσης κυρωτικών διαδικασιών»

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά τη διασυνοριακή εφαρμογή του άρθρου 50 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), σε υπόθεση η οποία δεν σχετίζεται με την ελεύθερη κυκλοφορία των προσώπων στον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης.

2. Στην υπό κρίση υπόθεση συνυπάρχουν κυρώσεις και κυρωτικές διαδικασίες αρχών δύο κρατών μελών, της Γερμανίας και της Ιταλίας[2]. Οι κολαζόμενες συμπεριφορές καταλογίζονται στον ίδιο όμιλο επιχειρήσεων στον τομέα της αυτοκινητοβιομηχανίας, με έδρα τη Γερμανία, τα δε αποτελέσματά τους επέρχονται σε αμφότερα τα κράτη (μεταξύ πλειόνων άλλων).

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

[2] Πρόκειται, αφενός, για την Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, στην Ιταλία (Αρχή προστασίας του ανταγωνισμού και της αγοράς, στο εξής: AGCM), και, αφετέρου, για την Staatsanwaltschaft Braunschweig (εισαγγελία Braunschweig, στο εξής: εισαγγελία Braunschweig), στη Γερμανία.

3. Σε διαφορές του συγκεκριμένου είδους, το ζήτημα που ανάγεται στην εφαρμογή των περιορισμών του δικαιώματος ne bis in idem, βάσει του άρθρου 52 του Χάρτη, ανακύπτει όταν οι διαδικασίες που κινούνται από τις αρχές δύο κρατών μελών δεν διεξάγονται με αρκούντως συντονισμένο τρόπο, με αποτέλεσμα την επιβολή δύο κυρώσεων.

4. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι ο συντονισμός των κυρωτικών διαδικασιών συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για την αποδοχή τέτοιων περιορισμών. Εντούτοις, πρέπει να αποσαφηνιστεί αν η πλήρωση της εν λόγω προϋπόθεσης είναι δυνατό (και ρεαλιστικό) να απαιτείται σε περίπτωση σώρευσης κυρωτικών διαδικασιών δύο κρατών μελών, οι οποίες διεξάγονται από αρχές αρμόδιες σε διαφορετικούς τομείς δραστηριότητας, όταν δεν υφίσταται νόμιμος μηχανισμός συντονισμού των παρεμβάσεών τους [3].

I. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

5. Το άρθρο 50 («Δικαίωμα του προσώπου να μη δικάζεται ή να μην τιμωρείται ποινικά δύο φορές για την ίδια αξιόποινη πράξη») ορίζει τα εξής:

«Κανείς δεν διώκεται ούτε τιμωρείται ποινικά για αδίκημα για το οποίο έχει ήδη αθωωθεί ή καταδικασθεί εντός της Ένωσης με οριστική απόφαση ποινικού δικαστηρίου σύμφωνα με τον νόμο.»

6. Το άρθρο 52 («Εμβέλεια […] των δικαιωμάτων […]») προβλέπει τα εξής:

«1. Κάθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον παρόντα Χάρτη πρέπει να προβλέπεται από τον νόμο και να σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών. Τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, περιορισμοί επιτρέπεται να επιβάλλονται μόνον εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων.

[…]»

[3] Έως τώρα, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί επί υποθέσεων σχετικών με την αρχή ne bis in idem στις οποίες διαφορετικές εθνικές αρχές του ίδιου κράτους μέλους επέβαλαν συγχρόνως κυρώσεις [όπως η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 22ας Μαρτίου 2022, bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, στο εξής: απόφαση bpost), στην οποία παρενέβαιναν οι βελγικές αρχές ρύθμισης του τομέα ταχυδρομικών υπηρεσιών και προστασίας του ανταγωνισμού]. Επίσης, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί επί αιτήσεων προδικαστικής αποφάσεως στις οποίες οι κυρώσεις είχαν επιβληθεί από εθνικές αρχές προστασίας του ανταγωνισμού δύο κρατών μελών [απόφαση της 22ας Μαρτίου 2022, Nordzucker (C-151/20, EU:C:2022:203, στο εξής: απόφαση Nordzucker)].

2. Η οδηγία 2005/29/ΕΚ[4]

7. Κατά το άρθρο 1 της εν λόγω οδηγίας:

«Σκοπός της παρούσας οδηγίας είναι να συμβάλει στην ορθή λειτουργία της εσωτερικής αγοράς και στην επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας των καταναλωτών με την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές που βλάπτουν τα οικονομικά συμφέροντα των καταναλωτών.»

8. Το άρθρο 3, παράγραφος 4, ορίζει τα εξής:

«Σε περίπτωση σύγκρουσης των διατάξεων της παρούσας οδηγίας με άλλους κοινοτικούς κανόνες που ρυθμίζουν συγκεκριμένες πτυχές αθέμιτων εμπορικών πρακτικών, οι τελευταίοι επικρατούν και εφαρμόζονται επί των πτυχών αυτών.»

9. Το άρθρο 13 προβλέπει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη καθορίζουν κυρώσεις για παραβάσεις των εθνικών διατάξεων που θεσπίζονται κατ' εφαρμογή της παρούσας οδηγίας και λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλιση της επιβολής αυτών των κυρώσεων. Οι κυρώσεις αυτές πρέπει να είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές.»

10. Μετά την τροποποίησή του με την οδηγία (ΕΕ) 2019/2161[5], το άρθρο 13, το οποίο ισχύει από τις 28 Μαΐου 2022, έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη ορίζουν τους κανόνες για τις κυρώσεις που επιβάλλονται σε περίπτωση παράβασης των εθνικών διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει της παρούσας οδηγίας και λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσουν την εφαρμογή τους. Οι προβλεπόμενες κυρώσεις είναι αποτελεσματικές, αναλογικές και αποτρεπτικές.

2. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι για την επιβολή κυρώσεων λαμβάνονται υπόψη τα ακόλουθα μη εξαντλητικά και ενδεικτικά κριτήρια, κατά περίπτωση:

[…]

ε) οι κυρώσεις που επιβλήθηκαν στον έμπορο για την ίδια παράβαση σε άλλα κράτη μέλη σε διασυνοριακές υποθέσεις, όπου οι πληροφορίες σχετικά με τις εν λόγω κυρώσεις είναι διαθέσιμες μέσω του μηχανισμού που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΕ) 2017/2394 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου [6],

[…]

[4] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Μαΐου 2005, για τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές των επιχειρήσεων προς τους καταναλωτές στην εσωτερική αγορά και για την τροποποίηση της οδηγίας 84/450/ΕΟΚ του Συμβουλίου, των οδηγιών 97/7/ΕΚ, 98/27/ΕΚ, 2002/65/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ 2005, L 149, σ. 22).

[5] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Νοεμβρίου 2019, για την τροποποίηση της οδηγίας 93/13/ΕΟΚ του Συμβουλίου, και των οδηγιών 98/6/ΕΚ, 2005/29/ΕΚ και 2011/83/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά την καλύτερη επιβολή και τον εκσυγχρονισμό των κανόνων της Ένωσης για την προστασία των καταναλωτών (ΕΕ 2019, L 328, σ. 7).

[6] Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2017, σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών που είναι αρμόδιες για την επιβολή της νομοθεσίας για την προστασία των καταναλωτών και με την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2006/2004 (ΕΕ 2017, L 345, σ. 1).

3. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι, όταν πρόκειται να επιβληθούν κυρώσεις σύμφωνα με το άρθρο 21 του κανονισμού (ΕΕ) 2017/2394, περιλαμβάνουν τη δυνατότητα είτε επιβολής προστίμων μέσω διοικητικών διαδικασιών είτε κίνησης δικαστικών διαδικασιών για την επιβολή προστίμων, ή και τα δύο, το μέγιστο ύψος των οποίων είναι τουλάχιστον ίσο με το 4 % του ετήσιου κύκλου εργασιών του εμπόρου στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος ή στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη. […]

[…]»

Β. Το εθνικό δίκαιο. Νομοθετικό διάταγμα 206 της 6ης Σεπτεμβρίου 2005[7]

11. Το άρθρο 20, παράγραφος 2, διαλαμβάνει τα εξής:

«Μια εμπορική πρακτική είναι αθέμιτη εάν είναι αντίθετη προς την επαγγελματική ευσυνειδησία και στρεβλώνει ουσιωδώς ή ενδέχεται να στρεβλώσει ουσιωδώς τη σχετική με το συγκεκριμένο προϊόν οικονομική συμπεριφορά του μέσου καταναλωτή τον οποίο επηρεάζει ή στον οποίο απευθύνεται, ή του μέσου μέλους της ομάδας, όταν μια εμπορική πρακτική απευθύνεται σε συγκεκριμένη ομάδα καταναλωτών.»

12. Στο άρθρο 20, παράγραφος 4, προσδιορίζονται δύο κατηγορίες αθέμιτων πρακτικών: οι παραπλανητικές πρακτικές (περί των οποίων γίνεται λόγος στα άρθρα 21, 22 και 23) και οι επιθετικές πρακτικές (περί των οποίων γίνεται λόγος στα άρθρα 24, 25 και 26).

13. Το άρθρο 27, παράγραφος 9, ορίζει τα εξής:

«Σε συνδυασμό με το μέτρο απαγόρευσης της αθέμιτης εμπορικής πρακτικής, η Αρχή αποφασίζει την επιβολή διοικητικού προστίμου ύψους 5 000 ευρώ έως 5 000 000 ευρώ, λαμβάνοντας υπόψη τη βαρύτητα και τη διάρκεια της παράβασης. Σε περίπτωση αθέμιτων εμπορικών πρακτικών συμμόρφωσης οι οποίες προβλέπονται στο άρθρο 21, παράγραφοι 3 και 4, το πρόστιμο δεν είναι κατώτερο των 50 000 ευρώ.»

II. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαφορά και τα προδικαστικά ερωτήματα

14. Με την απόφαση αριθ. 26137, της 4ης Αυγούστου 2016, η AGCM επέβαλε στη Volkswagen Group Italia S.p.A. και στη Volkswagen Aktiengesellschaft (στο εξής: VWGI και VWAG, αντιστοίχως) πρόστιμο ύψους 5 εκατομμυρίων ευρώ, με την αιτιολογία ότι είχαν εφαρμόσει αθέμιτες εμπορικές πρακτικές κατά το άρθρο 21, παράγραφος 1, στοιχείο b, το άρθρο 23, παράγραφος 1, στοιχείο d, και το άρθρο 21, παράγραφοι 3 και 4, του κώδικα προστασίας του καταναλωτή. Πρόκειται περί των διατάξεων με τις οποίες μεταφέρθηκε στο ιταλικό δίκαιο η οδηγία 2005/29.

[7] Decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (νομοθετικό διάταγμα 206 περί κώδικα προστασίας του καταναλωτή δυνάμει του άρθρου 7 του νόμου 229, της 29ης Ιουλίου 2003), της 6ης Σεπτεμβρίου 2005 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 235, της 8ης Οκτωβρίου 2005, στο εξής: κώδικας προστασίας του καταναλωτή).

15. Κατά τη διάταξη περί παραπομπής, οι παραβάσεις που η AGCM προσήψε στη VWGI και στη VWAG συνίσταντο στις ακόλουθες πράξεις:

– εμπορία στην Ιταλία πετρελαιοκίνητων οχημάτων εφοδιασμένων με συστήματα που αποσκοπούσαν στην αλλοίωση της μέτρησης των ρυπογόνων εκπομπών για τους σκοπούς της έγκρισης [8]·

– δημοσίευση διαφημιστικών μηνυμάτων τα οποία, παρά την αλλοίωση των μετρήσεων των εκπομπών, τόνιζαν τη συμμόρφωση των εν λόγω οχημάτων με τις κανονιστικές απαιτήσεις στον τομέα του περιβάλλοντος.

16. Η VWGI και VWAG άσκησαν προσφυγή κατά της απόφασης της AGCM ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (διοικητικού πρωτοδικείου περιφέρειας Λατίου, Ιταλία, στο εξής: TAR Λατίου).

17. Το 2018, μετά την έκδοση της απόφασης αριθ. 26137/2016 της AGCM, αλλά πριν από την έκδοση της απόφασης του TAR Λατίου, η εισαγγελία Braunschweig κοινοποίησε στη VWAG διάταξη με την οποία της επέβαλε, δυνάμει του Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (νόμου περί διοικητικών παραβάσεων, στο εξής: OWiG), πρόστιμο ύψους 1 δισεκατομμυρίου ευρώ [9].

18. Το εν λόγω πρόστιμο αφορούσε, μεταξύ άλλων, τα ίδια πραγματικά περιστατικά για τα οποία είχε επιβάλει κυρώσεις η AGCM. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι οι συμπεριφορές που προσάπτονται στη Γερμανία συνίσταντο στα εξής:

– εμπορία σε παγκόσμιο επίπεδο οχημάτων (συνολικά 10,7 εκατομμύρια οχήματα, εκ των οποίων 700 000 στην ιταλική αγορά) εφοδιασμένων με συστήματα που αποσκοπούσαν στην αλλοίωση της μέτρησης των ρυπογόνων εκπομπών για τους σκοπούς της έγκρισης·

– δημοσίευση διαφημιστικών μηνυμάτων τα οποία, παρά την αλλοίωση των μετρήσεων των εκπομπών, τόνιζαν ότι τα εν λόγω οχήματα ήταν ιδιαιτέρως φιλικά προς το περιβάλλον.

19. Η διάταξη της εισαγγελίας Braunschweig κατέστη αμετάκλητη στις 13 Ιουνίου 2018, καθότι η VWAG παραιτήθηκε από το δικαίωμά της να ασκήσει μέσα ένδικης προστασίας και, επιπλέον, κατέβαλε το πρόστιμο στις 18 Ιουνίου 2018.

20. Στις 3 Απριλίου 2019, με την απόφαση 6920/2019, το TAR Λατίου απέρριψε την προσφυγή της VWGI και της VWAG, μολονότι οι δύο εταιρίες είχαν επικαλεστεί τη διάταξη της εισαγγελίας Braunschweig.

[8] Πρόκειται για σύστημα τοποθετημένο σε οχήματα με κινητήρες Volkswagen στους οποίους είχε εγκατασταθεί λογισμικό ικανό να αναγνωρίζει πότε το όχημα βρίσκεται σε δοκιμαστήριο για τον έλεγχο των ρυπογόνων εκπομπών του, ώστε το όχημα να έχει κατά τον συγκεκριμένο χρόνο λιγότερο ρυπογόνο λειτουργία, για τη μείωση τοιουτοτρόπως των εκπομπών αερίων. Μετά την επιτυχημένη υποβολή στη δοκιμή, το όχημα επανέρχεται, κατά τη συνήθη χρήση του, στο επίπεδο εκπομπών του, το οποίο είναι κατά πολύ υψηλότερο του επιτρεπόμενου από τη νομοθεσία. Το εν λόγω σύστημα απαγορεύεται από το άρθρο 5, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 715/2007 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 2007, που αφορά την έγκριση τύπου μηχανοκινήτων οχημάτων όσον αφορά εκπομπές από ελαφρά επιβατηγά και εμπορικά οχήματα (Euro 5 και Euro 6) και σχετικά με την πρόσβαση σε πληροφορίες επισκευής και συντήρησης οχημάτων (ΕΕ 2007, L 171, σ. 1). Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 17ης Δεκεμβρίου 2020, CLCV κ.λπ. (Σύστημα αναστολής σε πετρελαιοκινητήρες) (C-693/18, EU:C:2020:1040), της 14ης Ιουλίου 2022, GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570), και της 14ης Ιουλίου 2022, Porsche Inter Auto και Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572).

[9] Ο αριθμός αναφοράς της γερμανικής διάταξης είναι «NZS 411 Js 27840/18».

21. Ειδικότερα, η VWGI και η VWAG επικαλέστηκαν αποφάσεις δικαστηρίων άλλων κρατών μελών, με τις οποίες εσωτερικές διαδικασίες σχετικά με πράξεις αλλοίωσης των μετρήσεων των εκπομπών είχαν περατωθεί με την αιτιολογία ότι για τις πράξεις αυτές είχε ήδη επιβληθεί κύρωση στη Γερμανία.

22. Το TAR Λατίου απέρριψε το συγκεκριμένο επιχείρημα. Έκρινε ότι η κύρωση που επέβαλε η AGCM είχε διαφορετική νομική βάση από εκείνη που επιβλήθηκε στη Γερμανία και ότι, επομένως, δεν συνέτρεχε παραβίαση της αρχής ne bis in idem.

23. Η VWGI και η VWAG άσκησαν έφεση κατά της απόφασης του TAR Λατίου ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία), το οποίο υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Μπορούν οι κυρώσεις που επιβάλλονται για αθέμιτες εμπορικές πρακτικές, κατά την έννοια της εθνικής ρύθμισης για τη μεταφορά της οδηγίας 2005/29/ΕΚ στο εσωτερικό δίκαιο, να χαρακτηριστούν ως διοικητικές κυρώσεις ποινικού χαρακτήρα;

2) Έχει το άρθρο 50 του [Χάρτη] την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει να επικυρωθεί δικαστικώς και να καταστεί απρόσβλητο διοικητικό πρόστιμο ποινικού χαρακτήρα, λόγω παράνομων ενεργειών που συνιστούν αθέμιτες εμπορικές πρακτικές, κατά νομικού προσώπου εις βάρος του οποίου έχει εν τω μεταξύ εκδοθεί αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση σε άλλο κράτος μέλος για τις ως άνω ενέργειες, σε περίπτωση που η δεύτερη καταδικαστική απόφαση κατέστη αμετάκλητη πριν αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου η απόφαση η οποία εκδόθηκε επί του ενδίκου βοηθήματος που ασκήθηκε κατά του πρώτου διοικητικού προστίμου ποινικού χαρακτήρα;

3) Μπορούν οι διατάξεις της οδηγίας 2005/29, και ειδικότερα το άρθρο 3, παράγραφος 4, και το άρθρο 13, παράγραφος 2, στοιχείο ε΄, να δικαιολογήσουν παρέκκλιση από τηναρχή "ne bis in idem" η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 50 του [Χάρτη] (ο οποίος στη συνέχεια ενσωματώθηκε στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση με το άρθρο 6 ΣΕΕ) και στο άρθρο 54 της Σύμβασης του Σένγκεν;»

III. Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

24. Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 11 Ιανουαρίου 2022.

25. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η AGCM, η ένωση Codacons [10], η VWGI, η Ολλανδική και η Ιταλική Κυβέρνηση καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

26. Η AGCM, η VWGI, η Ολλανδική και η Ιταλική Κυβέρνηση καθώς και η Επιτροπή αγόρευσαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η οποία διεξήχθη στις 19 Ιανουαρίου 2023.

[10] Η ένωση Codacons (Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori) παρεμβαίνει στην κύρια δίκη υπέρ της AGCM.

IV. Ανάλυση

A. Επί του παραδεκτού

27. Η AGCM προβάλλει δύο λόγους απαραδέκτου των προδικαστικών ερωτημάτων.

– Το άρθρο 50 του Χάρτη και το άρθρο 54 της Σύμβασης εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν[11] δεν έχουν εφαρμογή στην υπό κρίση διαφορά, δεδομένου ότι η νομοθεσία σχετικά με την ευθύνη των νομικών προσώπων που αποτέλεσε τη βάση για την επιβολή της γερμανικής κύρωσης δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης.

– Δεν υπάρχει ταυτότητα των πραγματικών περιστατικών για τα οποία επιβλήθηκαν οι δύο κυρώσεις. Με τη γερμανική διάταξη τιμωρείται η συμπεριφορά της VWAG η οποία συνίσταται στην εξ αμελείας παράβαση της υποχρέωσης εποπτείας σε σχέση με την εγκατάσταση συστήματος το οποίο καθιστούσε δυνατή την αλλοίωση των αποτελεσμάτων των δοκιμών για τις ρυπογόνες εκπομπές των οχημάτων της. Αντιθέτως, με την ιταλική απόφαση, η VWAG και η VWGI τιμωρούνται διότι δεν ενημέρωσαν τους καταναλωτές για την ύπαρξη του εν λόγω συστήματος στα πωληθέντα στην Ιταλία οχήματα.

28. Κανένα από τα δύο ως άνω επιχειρήματα δεν είναι πειστικό προκειμένου η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

29. Όσον αφορά το πρώτο επιχείρημα, το άρθρο 51, παράγραφος 1, του Χάρτη ορίζει ότι οι διατάξεις του απευθύνονται στα κράτη μέλη όταν αυτά εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης[12]. Δεδομένου ότι η απόφαση της AGCM βασίζεται σε διατάξεις του ιταλικού κώδικα προστασίας του καταναλωτή που μεταφέρουν στην εθνική έννομη τάξη την οδηγία 2005/29, στη συγκεκριμένη περίπτωση ένα κράτος μέλος εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης.

30. Το γεγονός αυτό αρκεί για την εφαρμογή του άρθρου 50 του Χάρτη ανεξαρτήτως του αν, επιπλέον, η διάταξη της γερμανικής εισαγγελίας εκδόθηκε, ή όχι, βάσει εσωτερικού κανόνα ο οποίος μεταφέρει το δίκαιο της Ένωσης στην εθνική έννομη τάξη.

31. Επιπλέον, μολονότι βασίζεται άμεσα στον OWiG (νόμο ο οποίος δεν σχετίζεται, κατ' αρχήν, με το δίκαιο της Ένωσης), η γερμανική κύρωση τιμωρεί, τελικώς, όχι μόνον την *τυπική* παράβαση των καθηκόντων εποπτείας, αλλά, εμμέσως, και τις *ουσιαστικές* παραβάσεις κανόνων της Ένωσης που ρυθμίζουν τη διαδικασία έγκρισης των οχημάτων[13]. Υπ' αυτή την έννοια, η διάταξη της γερμανικής εισαγγελίας εφαρμόζει επίσης δίκαιο της Ένωσης και, επομένως, πρέπει να τηρεί τον Χάρτη και, ειδικότερα, το άρθρο του 50.

[11] Σύμβαση εφαρμογής της Συμφωνίας του Σένγκεν της 14ης Ιουνίου 1985 μεταξύ των κυβερνήσεων των κρατών της Οικονομικής Ένωσης Μπενελούξ, της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γαλλικής Δημοκρατίας, σχετικά με τη σταδιακή κατάργηση των ελέγχων στα κοινά σύνορα, η οποία υπεγράφη στο Σένγκεν στις 19 Ιουνίου 1990 και η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 26 Μαρτίου 1995 (ΕΕ 2000, L 239, σ. 19, στο εξής: ΣΕΣΣ). Κατά το άρθρο 54: «Όποιος καταδικάσθηκε αμετάκλητα από ένα συμβαλλόμενο μέρος δεν μπορεί να διωχθεί από ένα άλλο συμβαλλόμενο μέρος για τα ίδια πραγματικά περιστατικά, υπό τον όρον όμως ότι, σε περίπτωση καταδίκης, η ποινή έχει ήδη εκτιθεί ή εκτίεται ή δεν μπορεί πλέον να εκτιθεί σύμφωνα με τους νόμους του συμβαλλομένου μέρους που επέβαλε την καταδίκη».

[12] Αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 2019, A. K. κ.λπ. (Ανεξαρτησία του πειθαρχικού τμήματος του Ανωτάτου Δικαστηρίου) (C-585/18, C-624/18 και C-625/18, EU:C:2019:982, σκέψη 78 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία), της 20ής Μαρτίου 2018, Garlsson Real Estate κ.λπ. (C-537/16, στο εξής: απόφαση Garlsson Real Estate, EU:C:2018:193, σκέψη 23), και της 26ης Φεβρουαρίου 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, σκέψεις 19 και 21).

[13] Τούτο ισχυρίστηκε η VWGI κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

32. Ο δεύτερος λόγος απαραδέκτου που προέβαλε η AGCM, ο οποίος αφορά μάλλον την ουσία της διαφοράς παρά τις προϋποθέσεις παραδεκτού της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, επίσης δεν μπορεί να γίνει δεκτός.

33. Τα πραγματικά περιστατικά που αποτελούν αντικείμενο της ιταλικής και της γερμανικής κυρωτικής διαδικασίας συνδέονται στενά μεταξύ τους, καθόσον αφορούν σε αμφότερες τις περιπτώσεις: α) την απαγορευμένη τοποθέτηση συστήματος που αλλοιώνει τα αποτελέσματα των δοκιμών όσον αφορά τις εκπομπές και β) την προώθηση και την πώληση των οχημάτων σε άλλο κράτος μέλος, αποκρύπτοντας το συγκεκριμένο γεγονός.

34. Μολονότι ο συγκεκριμένος σύνδεσμος επαρκεί για να διαπιστωθεί η ταυτότητα των πραγματικών περιστατικών για τα οποία επιβλήθηκαν κυρώσεις με τις δύο διαδικασίες, επισημαίνω εκ νέου ότι πρόκειται περί στοιχείου το οποίο αφορά την ουσία της διαφοράς και όχι τις προϋποθέσεις παραδεκτού της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως.

Β. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

35. Προτού προτείνω την απάντηση που θα πρέπει να δοθεί στο αιτούν δικαστήριο, θα διευκρινίσω δύο ζητήματα σχετικά με τις διατάξεις που το αιτούν δικαστήριο μνημονεύει με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα.

36. Εξ αυτών, φρονώ ότι είναι αλυσιτελή στην υπό κρίση υπόθεση το άρθρο 3, παράγραφος 4, και το άρθρο 13, παράγραφος 2, στοιχείο ε′, της οδηγίας 2005/29, καθώς και το άρθρο 54 της ΣΕΣΣ.

37. Από το άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας 2005/29[14], ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα της αιτιολογικής σκέψης της 10, συνάγεται ότι η εν λόγω οδηγία εφαρμόζεται όταν δεν υφίστανται ειδικές διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που ρυθμίζουν συγκεκριμένες πτυχές αθέμιτων εμπορικών πρακτικών. Η διάταξη αφορά τη σύγκρουση μεταξύ κανόνων της Ένωσης και όχι μεταξύ εθνικών κανόνων[15].

38. Το προμνησθέν άρθρο αποτελεί έκφραση της αρχής της ειδικότητας: η διαδικασία της οδηγίας 2005/29 έχει επικουρικό χαρακτήρα σε σχέση με άλλες ειδικότερες διαδικασίες του δικαίου της Ένωσης με τις οποίες τιμωρούνται αθέμιτες εμπορικές πρακτικές[16]. Δεν πρόκειται περί νομικού κανόνα που εξειδικεύει την αρχή ne bis in idem, που κατοχυρώνεται στο άρθρο 50 του Χάρτη. Σκοπός του είναι απλώς και μόνον η αποφυγή της σώρευσης διαδικασιών που διέπονται από διαφορετικούς κανόνες για την καταστολή των αθέμιτων εμπορικών πρακτικών.

39. Εξάλλου, το άρθρο 13, παράγραφος 2, της οδηγίας 2005/29 ενσωματώθηκε σε αυτή με την οδηγία 2019/2161[17] και παράγει αποτελέσματα μόνον από τις 28 Μαΐου 2022[18]. Ως εκ τούτου, δεν έχει εφαρμογή ratione temporis στις κολαζόμενες πράξεις στην υπόθεση της κύριας δίκης.

[14] «Σε περίπτωση σύγκρουσης των διατάξεων της παρούσας οδηγίας με άλλους κοινοτικούς κανόνες που ρυθμίζουν συγκεκριμένες πτυχές αθέμιτων εμπορικών πρακτικών, οι τελευταίοι επικρατούν και εφαρμόζονται επί των πτυχών αυτών».

[15] Όπως προκύπτει από τις αποφάσεις της 13ης Σεπτεμβρίου 2018, Wind Tre και Vodafone Italia (C-54/17 και C-55/17, EU:C:2018:710, σκέψεις 58 και 59), και της 16ης Ιουλίου 2015, Abcur (C-544/13 και C-545/13, EU:C:2015:481, σκέψη 79).

[16] Βλ. ανάλυση στις προτάσεις μου στην υπόθεση Wind Tre και Vodafone Italia (C-54/17 και C-55/17, EU:C:2018:377, σημεία 92 έως 119).

[17] Η νέα παράγραφος παρατίθεται, εν μέρει, στο σημείο 10 των παρουσών προτάσεων.

[18] Όπως προβλέπεται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 2019/2161.

40. Όσον αφορά το άρθρο 54 της ΣΕΣΣ, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι «η αρχή ne bis in idem η οποία κατοχυρώνεται στο εν λόγω άρθρο, αποσκοπεί στην αποτροπή, εντός του χώρου ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης, του ενδεχομένου ένα πρόσωπο που έχει δικαστεί αμετάκλητα να διώκεται, λόγω του ότι κάνει χρήση του δικαιώματός του ελεύθερης κυκλοφορίας […]» [19].

41. Στην υπό κρίση υπόθεση, μολονότι τίθεται ζήτημα διασυνοριακής εφαρμογής της αρχής ne bis in idem στην οποία εμπλέκονται αρχές της Γερμανίας και της Ιταλίας, δεν διακυβεύεται η προστασία της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων, η οποία συνιστά τη raison d'être του άρθρου 54 της ΣΕΣΣ.

42. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, εκτιμώ ότι τα προδικαστικά ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου πρέπει να απαντηθούν αποκλειστικά και μόνο υπό το πρίσμα του άρθρου 50 του Χάρτη.

Γ. Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος

43. Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) ζητεί να διευκρινιστεί αν οι κυρώσεις που επιβάλλονται για αθέμιτες εμπορικές πρακτικές, δυνάμει της εθνικής νομοθεσίας περί μεταφοράς της οδηγίας 2005/29 στο εσωτερικό δίκαιο, μπορούν να χαρακτηριστούν ως διοικητικές κυρώσεις ποινικού χαρακτήρα. Το ύψος των σχετικών προστίμων κυμαίνεται από 5 000 ευρώ έως 5 εκατομμύρια ευρώ.

44. Η αρχή ne bis in idem, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 50 του Χάρτη, απαγορεύει τη σώρευση τόσο διώξεων όσο και κυρώσεων ποινικού χαρακτήρα κατά την έννοια του άρθρου αυτού για τα ίδια πραγματικά περιστατικά και κατά του ιδίου προσώπου [20].

45. Απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει σε κάθε περίπτωση τον ποινικό χαρακτήρα των διαδικασιών και των κυρώσεων, εφαρμόζοντας τα κριτήρια που έχει δεχθεί το Δικαστήριο, τα οποία παραπέμπουν στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου [21] (καλούμενα «κριτήρια Engel») [22]. Εντούτοις, το Δικαστήριο μπορεί να παράσχει πρόσθετες διευκρινίσεις προκειμένου να καθοδηγήσει το εθνικό δικαστήριο κατά την ερμηνεία του.

46. Τα προμνησθέντα κριτήρια περιλαμβάνουν: i) τον νομικό χαρακτηρισμό της παράβασης κατά το εθνικό δίκαιο· ii) τη φύση της κύρωσης· iii) τον βαθμό αυστηρότητας της κύρωσης που μπορεί να επιβληθεί στον ενδιαφερόμενο [23].

[19] Απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Εκδοση και αρχή ne bis in idem) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, σκέψη 76).

[20] Αποφάσεις bpost (σκέψη 24), Nordzucker (σκέψη 28) και της 20ής Μαρτίου 2018, Menci (C-524/15, στο εξής: απόφαση Menci, EU:C:2018:197, σκέψη 25).

[21] Στο εξής: ΕΔΔΑ.

[22] Απόφαση του ΕΔΔΑ της 8ης Ιουνίου 1976, Engel κ.λπ. κατά Κάτω Χωρών [προσφυγές υπ' αριθ. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 και 5370/72 (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071)].

[23] Αποφάσεις της 5ης Ιουνίου 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, σκέψη 37), Menci (σκέψεις 26 και 27) και bpost (σκέψη 25).

1. Ο νομικός χαρακτηρισμός της παράβασης

47. Το ιταλικό δίκαιο χαρακτηρίζει ως διοικητικές τις παραβάσεις που προβλέπονται στα άρθρα 21 και 23 του κώδικα προστασίας του καταναλωτή (καθώς και τη διαδικασία αναγνώρισής τους). Τον ίδιο χαρακτήρα έχει το πρόστιμο που επιβάλλεται, δυνάμει του άρθρου 27, παράγραφος 9, του ίδιου κώδικα.

48. Όσον αφορά την κύρωση που επιβλήθηκε από την εισαγγελία Braunschweig, το αιτούν δικαστήριο δεν αμφιβάλλει για τον ποινικό χαρακτήρα της.

49. Εντούτοις, παράβαση και κύρωση, κατ' όνομα διοικητικές, κατά το εσωτερικό δίκαιο, μπορεί να έχουν ποινικό χαρακτήρα για τους επίμαχους εν προκειμένω σκοπούς. Το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι η εφαρμογή του άρθρου 50 του Χάρτη δεν περιορίζεται μόνο στις διώξεις και τις κυρώσεις που χαρακτηρίζονται ως «ποινικές» από το εθνικό δίκαιο, αλλά εκτείνεται – ανεξαρτήτως ενός τέτοιου χαρακτηρισμού στο εσωτερικό δίκαιο– σε διώξεις και σε κυρώσεις οι οποίες πρέπει να θεωρηθούν ως έχουσες ποινικό χαρακτήρα βάσει των δύο λοιπών κριτηρίων που μνημονεύθηκαν ανωτέρω [24].

2. Η φύση της κύρωσης

50. Όσον αφορά τη φύση της κύρωσης, πρέπει να εξακριβωθεί αν «επιδιώκει, μεταξύ άλλων, κατασταλτικό σκοπό» […]. Εντεύθεν συνάγεται ότι κύρωση που επιδιώκει κατασταλτικό σκοπό έχει ποινικό χαρακτήρα κατά την έννοια του άρθρου 50 του Χάρτη και ότι το γεγονός και μόνον ότι επιδιώκει και προληπτικό σκοπό δεν δύναται να αναιρέσει τον χαρακτηρισμό της ως ποινικής κυρώσεως. […] Ειδικότερα, εκ της φύσεώς τους, οι ποινικές κυρώσεις σκοπούν τόσο στην καταστολή όσο και στην πρόληψη παράνομων συμπεριφορών. Αντιθέτως, ένα μέτρο που περιορίζεται στην επανόρθωση της ζημίας την οποία προκάλεσε η οικεία παράβαση δεν έχει ποινικό χαρακτήρα» [25].

51. Το άρθρο 27, παράγραφος 9, του κώδικα προστασίας του καταναλωτή ορίζει ότι το πρόστιμο επιβάλλεται υποχρεωτικώς επιπλέον των άλλων μέτρων τα οποία προβλέπονται για την καταστολή των αθέμιτων εμπορικών πρακτικών, και ειδικότερα της απαγόρευσης συνέχισης ή επανάληψης των εν λόγω πρακτικών.

52. Κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, κατασταλτικό χαρακτήρα έχουν τα εν λόγω μέτρα και όχι το πρόστιμο που προβλέπεται στο άρθρο 27, παράγραφος 9, του κώδικα προστασίας του καταναλωτή. Σκοπός του προστίμου είναι, κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, η εξάλειψη του ανταγωνιστικού πλεονεκτήματος που η επιχείρηση απέκτησε με την παράνομη συμπεριφορά της έναντι των καταναλωτών και η αποκατάσταση του ανταγωνισμού στην αγορά ως είχε πριν από την αθέμιτη εμπορική πρακτική.

[24] Αποφάσεις Menci (σκέψη 30), bpost (σκέψη 26) και Nordzucker (σκέψη 31).

[25] Απόφαση Garlsson Real Estate (σκέψη 33). Στις προτάσεις μου στην υπόθεση εκείνη (C-537/16, EU:C:2017:668, σημείο 64) και στις προτάσεις μου της 12ης Σεπτεμβρίου 2017, Menci (C-524/15, EU:C:2017:667, σημείο 113), ανέφερα ότι κάθε είδους κύρωση έχει, στην πραγματικότητα, ένα στοιχείο καταστολής, το δε προληπτικό ή αποτρεπτικό αποτέλεσμά της απορρέει, ακριβώς, από τον κολασμό που αυτή συνεπάγεται. Στο ίδιο πνεύμα, βλ. απόφαση της 22ας Ιουνίου 2021, Latvijas Republikas Saeima (Βαθμοί ποινής) (C-439/19, EU:C:2021:504, σκέψη 89).

53. Με την επιφύλαξη της τελικής εκτίμησης του αιτούντος δικαστηρίου, η άποψη της Ιταλικής Κυβέρνησης επί του ζητήματος αυτού δεν είναι πειστική. Φρονώ, αντιθέτως, ότι το πρόστιμο του άρθρου 27, παράγραφος 9, του κώδικα προστασίας του καταναλωτή έχει κατασταλτικό χαρακτήρα: πρωταρχικός σκοπός του δεν είναι η αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν τρίτοι λόγω της παράβασης, αλλά ο κολασμός παράνομης συμπεριφοράς [26].

54. Συγκεκριμένα, το επίμαχο άρθρο δεν περιέχει οποιαδήποτε ένδειξη σχετικά με τον χαρακτήρα αποκατάστασης που έχει η κύρωση, το δε ύψος του προστίμου δεν εξαρτάται από τις συνέπειες της παράβασης σε τρίτους.

55. Τέλος, εν προκειμένω, δεν ασκεί επιρροή το αν η κύρωση προσθέτει στον σκοπό καταστολής μια βούληση πρόληψης, ήτοι τη βούληση αποτροπής των επιχειρήσεων από την εφαρμογή αθέμιτων εμπορικών πρακτικών.

3. Ο βαθμός αυστηρότητας της κύρωσης

56. Το ανώτατο όριο του προστίμου που προβλέπεται στο άρθρο 27, παράγραφος 9, του κώδικα προστασίας του καταναλωτή ανέρχεται σε 5 εκατομμύρια ευρώ, ήτοι ποσό υψηλό, το οποίο είναι ενδεικτικό της αυστηρότητας της κύρωσης [27].

57. Είναι αληθές ότι πρόστιμο ύψους 5 εκατομμυρίων ευρώ μπορεί να μην είναι ιδιαιτέρως επαχθές για μια πολυεθνική επιχείρηση με υψηλό κύκλο εργασιών, όπως είναι η VWAG [28].

58. Εντούτοις, το γεγονός αυτό δεν αναιρεί την ιδιαίτερη αυστηρότητα της προβλεπόμενης από τον νόμο κύρωσης. Θα μπορούσε, το πολύ, να αποτελέσει κίνητρο για τον νομοθέτη ώστε να αυξήσει το ύψος των προστίμων σε περίπτωση αθέμιτων εμπορικών πρακτικών, αντικαθιστώντας το πάγιο ποσό με άλλο αναλογικό προς τον κύκλο εργασιών [29].

59. Κατά τα λοιπά, ο βαθμός αυστηρότητας της κύρωσης πρέπει να εκτιμηθεί βάσει των αντικειμενικών χαρακτηριστικών της και όχι βάσει του συγκεκριμένου αντικτύπου της στη συγκεκριμένη επιχείρηση στην οποία επιβάλλεται.

60. Εν κατακλείδι, εκτιμώ ότι διοικητικό πρόστιμο όπως το επίμαχο στην υπό κρίση υπόθεση, το οποίο επιβάλλεται λόγω εφαρμογής αθέμιτων εμπορικών πρακτικών και το ύψος του οποίου μπορεί να ανέλθει σε 5 εκατομμύρια ευρώ, έχει κατ' ουσίαν ποινικό χαρακτήρα, κατά την έννοια του άρθρου 50 του Χάρτη.

[26] Βλ. προτάσεις μου στην υπόθεση Menci (C-524/15, EU:C:2017:667). Με τις εν λόγω προτάσεις επισήμανα ότι, «[…] στον βαθμό κατά τον οποίον οι διοικητικές και οι ποινικές κυρώσεις αντανακλούν το ius puniendi του κράτους, δεν αντιλαμβάνομαι πώς (εκτός από μια τεχνητή κατασκευή, απλώς θεωρητική) θα μπορούσαν να αποστερηθούν οι πρώτοι της διττής αποστολής τους, προληπτικής και κατασταλτικής, που τους εξομοιώνει με τους αμιγώς ποινικούς κανόνες […] κάθε είδους κύρωση έχει, στην πραγματικότητα, ένα στοιχείο καταστολής, το δε προληπτικό ή αποτρεπτικό αποτέλεσμά της απορρέει, ακριβώς, από τον κολασμό που αυτή συνεπάγεται» (σημείο 113).

[27] Η προβλεπόμενη στο άρθρο 187ter του εφαρμοστέου νόμου κύρωση, την οποία το Δικαστήριο θεώρησε διοικητική κύρωση ποινικού χαρακτήρα με την απόφαση Garlsson Real Estate, μολονότι στην υπόθεση εκείνη συνέτρεχαν και άλλοι παράγοντες, είχε το ίδιο ανώτατο όριο (5 εκατομμύρια ευρώ).

[28] Η AGCM παρατηρεί ότι το πρόστιμο αντιπροσωπεύει μόλις το 0,0068 % του κύκλου εργασιών της VWAG το 2015 (73.510 εκατομμύρια ευρώ) και το 0,12 % του κύκλου εργασιών της VWGI και ότι, εάν επρόκειτο περί προστίμου λόγω παραβάσεως των κανόνων του ανταγωνισμού, το ύψος του θα ανερχόταν στο 10 % του κύκλου εργασιών.

[29] Όπως προεκτέθηκε, μετά την έκδοση της οδηγίας 2019/2161, το μέγιστο ύψος των προστίμων «είναι τουλάχιστον ίσο με το 4 % του ετήσιου κύκλου εργασιών του εμπόρου στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος ή στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη». Τοιουτοτρόπως, σε περίπτωση αθέμιτων εμπορικών πρακτικών, θα μπορούν να επιβάλλονται πρόστιμα πολύ υψηλότερα από τα τρέχοντα σε εθνικές ή πολυεθνικές επιχειρήσεις με υψηλό κύκλο εργασιών.

Δ. Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος

61. Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) ζητεί να διευκρινιστεί αν το άρθρο 50 του Χάρτη αντιτίθεται «σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει να επικυρωθεί δικαστικώς και να καταστεί απρόσβλητο διοικητικό πρόστιμο ποινικού χαρακτήρα, λόγω παράνομων ενεργειών που συνιστούν αθέμιτες εμπορικές πρακτικές, κατά νομικού προσώπου εις βάρος του οποίου έχει εν τω μεταξύ εκδοθεί αμετάκλητη καταδικαστική απόφαση σε άλλο κράτος μέλος για τις ως άνω ενέργειες, σε περίπτωση που η δεύτερη καταδικαστική απόφαση κατέστη αμετάκλητη πριν αποκτήσει ισχύ δεδικασμένου η απόφαση η οποία εκδόθηκε επί του ενδίκου μέσου που ασκήθηκε κατά του πρώτου διοικητικού προστίμου ποινικού χαρακτήρα».

62. Κατά το Δικαστήριο, «η εφαρμογή της αρχής ne bis in idem εξαρτάται από μια διττή προϋπόθεση, ήτοι, αφενός, ότι υπάρχει προγενέστερη αμετάκλητη απόφαση (προϋπόθεση “bis”) και, αφετέρου, ότι η προγενέστερη απόφαση και οι μεταγενέστερες διώξεις ή αποφάσεις αφορούν τα ίδια πραγματικά περιστατικά (προϋπόθεση “idem”)» [30].

1. Επί της προϋποθέσεως «bis»

63. «Όσον αφορά την προϋπόθεση “bis”, για να μπορεί να θεωρηθεί ότι δικαστική απόφαση έχει αποφανθεί αμετάκλητα επί των πραγματικών περιστατικών που αποτέλεσαν αντικείμενο δεύτερης διαδικασίας, είναι αναγκαίο όχι μόνον η απόφαση αυτή να μην μπορεί να προσβληθεί, αλλά και να έχει εκδοθεί κατόπιν εκτίμησης επί της ουσίας της υποθέσεως» [31].

64. Από τις πληροφορίες του φακέλου της υπόθεσης συνάγεται ότι η διάταξη της εισαγγελίας Braunschweig κατέστη αμετάκλητη στις 13 Ιουνίου 2018 και ότι εκδόθηκε, αιτιολογημένα, κατόπιν εξέτασης της ουσίας της υπόθεσης. Κατά την ημερομηνία αυτή, η ιταλική κυρωτική διοικητική διαδικασία είχε ήδη κινηθεί, αλλά δεν είχε περατωθεί: είχε ασκηθεί προσφυγή κατά της απόφασης της AGCM της 4ης Αυγούστου 2016, η οποία δεν είχε (ούτε έχει) καταστεί ακόμη αμετάκλητη.

65. Μολονότι οι δύο διαδικασίες διεξήχθησαν εν μέρει συγχρόνως (αλληλεπικαλύφθηκαν επί 4 μήνες, σύμφωνα με τις πληροφορίες που παρασχέθηκαν κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση), η κύρωση που επέβαλε η εισαγγελία Braunschweig κατέστη αμετάκλητη προτού οι ιταλικές αρχές αποφανθούν αμετάκλητα επί των ίδιων πραγματικών περιστατικών και των ίδιων επιχειρήσεων. Συναφώς, δεν ασκεί επιρροή το γεγονός ότι η γερμανική διάταξη κατέστη αμετάκλητη διότι η VWAG δεν την προσέβαλε [32].

[30] Απόφαση bpost (σκέψη 28).

[31] Απόφαση bpost (σκέψη 29).

[32] Η υπόθεση ότι η παραίτηση από την άσκηση μέσων ένδικης προστασίας κατά της γερμανικής κύρωσης συνιστά μέρος της στρατηγικής της επιχείρησης ώστε, βάσει της αρχής ne bis in idem, να καθηλώσει ή να αδρανοποιήσει τις κυρωτικές διαδικασίες που κινήθηκαν κατά της VWAG σε άλλα κράτη μέλη δεν είναι παρά εικασία. Η Επιτροπή επισημαίνει τον κίνδυνο ενθάρρυνσης της άγρας δικαιοδοσίας (forum shopping) εκ μέρους των πολυεθνικών επιχειρήσεων οι οποίες, επικαλούμενες το άρθρο 50 του Χάρτη, θα μπορούν να επιδιώκουν την επιβολή κύρωσης στο κράτος μέλος με το επιεικέστερο καθεστώς και να αποφεύγουν τοιουτοτρόπως τις κυρώσεις για τα ίδια πραγματικά περιστατικά στα λοιπά κράτη μέλη. Κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση, η AGCM διευκρίνισε ότι δεν έχει λόγους να πιστεύει ότι η στρατηγική της VWAG επιδιώκει τέτοιο σκοπό, κάτι το οποίο επιβεβαίωσε η εν λόγω εταιρία επισημαίνοντας ότι δεν θα ήταν λογικό να αποδεχθεί ένα πρόστιμο τόσο επαχθές όσο αυτό που επιβλήθηκε στη Γερμανία προκειμένου να αποφύγει άλλο πολύ χαμηλότερο πρόστιμο.

66. Επομένως, υπάρχουν δύο κυρωτικές διαδικασίες, εκ των οποίων μία περατώθηκε με αμετάκλητη διάταξη που επέβαλε κύρωση, και τούτο καθιστά αναγκαίο να αποσαφηνιστεί αν αφορούσαν αμφότερες τα ίδια πραγματικά περιστατικά και αν είχαν κινηθεί κατά του ίδιου προσώπου.

2. Επί της προϋποθέσεως «idem»

67. Κατά την κρατούσα στη νομολογία του Δικαστηρίου άποψη, η απαγόρευση της διπλής τιμωρίας αναφέρεται στα ίδια πραγματικά περιστατικά (idem factum), νοουμένων τούτων ως ενός συνόλου συγκεκριμένων περιστάσεων άρρηκτα συνδεδεμένων μεταξύ τους, ανεξαρτήτως του νομικού χαρακτηρισμού τους (idem crimen) ή του προστατευομένου εννόμου συμφέροντος.

68. Όπως επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο, οι δύο επίμαχες στην κύρια δίκη διαδικασίες αφορούν το ίδιο νομικό πρόσωπο (τη VWAG). Είναι αληθές ότι η ιταλική απόφαση αφορούσε και τη VWGI, πλην όμως το στοιχείο αυτό δεν επηρεάζει κατ' ανάγκην την *ταυτότητα του παραβάτη*, καθότι η VWGI ανήκει στη VWAG και τελεί υπό τον έλεγχό της.

69. Εν πάση περιπτώσει, λαμβανομένων υπόψη των σχετικών ενστάσεων της AGCM, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) θα πρέπει να αποφασίσει ως προς την ταυτότητα των επιχειρήσεων που τέλεσαν την παράβαση.

70. Όσον αφορά την *ταυτότητα των πραγματικών περιστατικών*, το άρθρο 50 του Χάρτη απαγορεύει την επιβολή, βάσει των αυτών πραγματικών περιστατικών, πλειόνων κυρώσεων ποινικού χαρακτήρα κατά το πέρας των διαφόρων διαδικασιών οι οποίες κινούνται προς τούτο [33].

71. Επομένως, δεν αρκεί τα πραγματικά περιστατικά να είναι παρεμφερή, πρέπει να είναι ταυτόσημα. Ως ταυτότητα των πραγματικών περιστατικών νοείται ένα σύνολο συγκεκριμένων περιστάσεων που απορρέουν από γεγονότα τα οποία είναι, κατ' ουσίαν, τα ίδια, δεδομένου ότι αφορούν τον ίδιο παραβάτη και συνδέονται μεταξύ τους άρρηκτα στον χρόνο και στον χώρο [34].

72. Εφόσον διαπιστωθεί η ταυτότητα των πραγματικών περιστατικών, ο νομικός χαρακτηρισμός τους κατά το εθνικό δίκαιο αποκτά δευτερεύουσα σημασία. Το ίδιο ισχύει για τη διαφορά μεταξύ των προστατευόμενων εννόμων συμφερόντων, σε ένα κράτος ή σε άλλο, όσον αφορά τη διαπίστωση περί υπάρξεως της ίδιας παράβασης, στον βαθμό που το περιεχόμενο της προστασίας που παρέχει το άρθρο 50 του Χάρτη δεν μπορεί να ποικίλλει μεταξύ των κρατών μελών [35].

73. Με τις αποφάσεις bpost και Nordzucker, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε την κατίσχυση της ταυτότητας των πραγματικών περιστατικών (idem factum) επί της ταυτότητας του νομικού χαρακτηρισμού (idem crimen). Οι σχετικές αποφάσεις του αφορούσαν τους κανόνες του ελεύθερου ανταγωνισμού και αποσαφήνισαν την προγενέστερη νομολογία του στον συγκεκριμένο τομέα [36].

[33] Αποφάσεις Menci (σκέψη 35), Garlsson Real Estate (σκέψη 37) και bpost (σκέψη 33).

[34] Αποφάσεις του ΕΔΔΑ της 10ης Φεβρουαρίου 2009, Sergueï Zolotoukhine κατά Ρωσίας (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, § 83 και 84), και της 20ής Μαΐου 2014, Pirttimäki κατά Φινλανδίας (CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, § 49 έως 52), στις οποίες παραπέμπει η απόφαση bpost (σκέψεις 36 και 37).

[35] Αποφάσεις Menci (σκέψη 36), Garlsson Real Estate (σκέψη 38) και bpost (σκέψη 34).

[36] Βλ. Van Cleynenbreugel, P., «BPost and Nordzucker: Searching for the essence of the ne bis in idem in European Union Law», *European Constitutional Law Review*, 2022, αριθ. 3, σ. 361 και 362.

74. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση [37], η Ιταλική Κυβέρνηση πρότεινε, όταν δεν είναι δυνατός ο συντονισμός των εθνικών αρχών, να λαμβάνονται υπόψη τα γενικά συμφέροντα που προστατεύονται από τους κανόνες των δύο εμπλεκόμενων κρατών μελών, προκειμένου να εξακριβώνεται η ύπαρξη ταυτότητας των πραγματικών περιστατικών.

75. Όπως αντιλαμβάνομαι, με την ως άνω πρόταση, η Ιταλική Κυβέρνηση εισηγείται την επάνοδο στη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την εφαρμογή της αρχής ne bis in idem στον τομέα των κανόνων του ανταγωνισμού, με την οποία απαιτούνταν ταυτότητα των πραγματικών περιστατικών και των προστατευόμενων εννόμων συμφερόντων προκειμένου να διαπιστωθεί η πλήρωση της προϋπόθεσης «idem». Εντούτοις, εκτιμώ ότι η άποψη αυτή κατέστη παρωχημένη με τις αποφάσεις bpost και Nordzucker.

76. Απόκειται στο Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) να εξακριβώσει αν, στην υπό κρίση υπόθεση, τα πραγματικά περιστατικά είναι ταυτόσημα από ουσιαστικής και χρονικής απόψεως. Με τη διάταξη περί παραπομπής, το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) κάνει λόγο για «ομοιότητα, ακόμη και ταυτότητα» των κολαζόμενων πράξεων και, στη συνέχεια, επισημαίνει τον «ομοιογενή χαρακτήρα των συμπεριφορών», καθότι σε αμφότερες τις διαδικασίες επιβλήθηκαν κυρώσεις για συμπεριφορές που αφορούσαν την εμπορία των οχημάτων με συστήματα αλλοίωσης των μετρήσεων και τη διαφήμιση που τόνιζε παραπλανητικά την τήρηση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας [38].

77. Εντούτοις, το Δικαστήριο μπορεί να επισημάνει στο αιτούν δικαστήριο τα ακόλουθα σημεία προς εξέταση στην υπό κρίση υπόθεση:

– Η λεπτομερής και συγκεκριμένη ανάλυση των κολαζόμενων συμπεριφορών πρέπει να καταλήγει σε διαπίστωση της ταυτότητάς τους και όχι απλώς και μόνον της ομοιότητάς τους.

– Σε περίπτωση διασυνοριακής σώρευσης διαδικασιών και κυρώσεων, δεν είναι απαραίτητη η ύπαρξη εδαφικής ταυτότητας, παράγοντας ο οποίος μπορεί, εντούτοις, να χρησιμεύσει για άλλους σκοπούς [39]. Ο εν λόγω παράγοντας μπορεί να συμβάλει στο να διασκεδαστούν οι υπόνοιες της αρμόδιας για την επιβολή κυρώσεων αρχής περί «συμφεροντολογικής επιλογής» [40].

– Μολονότι επισημαίνει ότι οι παραβάσεις που η VWAG διέπραξε ανά τον κόσμο στο διάστημα από το 2007 έως το 2015 οφείλονταν σε έλλειψη εποπτείας, η εισαγγελία Braunschweig λαμβάνει υπόψη, ως κρίσιμα πραγματικά περιστατικά, την εμπορία σε άλλες χώρες (περιλαμβανομένης της Ιταλίας) οχημάτων εφοδιασμένων με το ηλεκτρονικό σύστημα

[37] Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η AGCM προέβαλε επίσης τις διαφορές μεταξύ των γενικών συμφερόντων που προστατεύονται από τη γερμανική νομοθεσία και εκείνων που προστατεύονται από την ιταλική νομοθεσία, ως επιχείρημα για την αμφισβήτηση της πλήρωσης της προϋπόθεσης «idem».

[38] Διάταξη περί παραπομπής (σημεία 1.7 και 1.8).

[39] Η μεγαλύτερη δυσχέρεια διαπίστωσης της ταυτότητας στην περίπτωση αυτή αντικατοπτρίζεται στην απόφαση Nordzucker (σκέψη 46): «Στο πλαίσιο της εκτιμήσεως αυτής, πρέπει, μεταξύ άλλων, να εξεταστεί αν οι νομικές εκτιμήσεις στις οποίες προέβη η γερμανική αρχή βάσει των πραγματικών στοιχείων που διαπιστώθηκαν με την απρόσβλητη απόφασή της αφορούσαν αποκλειστικά τη γερμανική αγορά ή επίσης και την αυστριακή αγορά ζάχαρης. Είναι επίσης κρίσιμο το κατά πόσον η γερμανική αρχή, για τον υπολογισμό του προστίμου με βάση τον κύκλο εργασιών που πραγματοποιήθηκε στην αγορά που επηρεάζεται από την παράβαση, έλαβε ως βάση υπολογισμού μόνο τον κύκλο εργασιών που πραγματοποιήθηκε στη Γερμανία (βλ., κατ' αναλογίαν, απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 2012, Toshiba Corporation κ.λπ., C-17/10, EU:C:2012:72, σκέψη 101)».

[40] Βλ. υποσημείωση 32 ανωτέρω.

αλλοίωσης των μετρήσεων, καθώς και την παραπλανητική διαφήμιση για την πώληση των εν λόγω οχημάτων [41].

– Ο σύνδεσμος μεταξύ των τριών ως άνω στοιχείων είναι σαφής, μολονότι το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει να αποφασίσει αν επαρκεί για να συναχθεί η ύπαρξη ταυτότητας των πραγματικών περιστατικών. Η εισαγγελία Braunschweig επισημαίνει, ακριβώς, ότι η διάταξή της εμποδίζει, λόγω της εφαρμογής της αρχής ne bis in idem, την επιβολή κυρώσεων σε άλλα κράτη μέλη εις βάρος της VWAG για τις ίδιες συμπεριφορές [42].

78. Εάν, υπό το πρίσμα των ως άνω παρατηρήσεων, το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι τα πραγματικά περιστατικά είναι ίδια (idem factum), η ύπαρξη δύο διαδικασιών θα συνιστά, κατ' αρχήν και με την επιφύλαξη της ανάλυσης που ακολουθεί, προσβολή του θεμελιώδους δικαιώματος που κατοχυρώνεται στο άρθρο 50 του Χάρτη [43].

Ε. Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

79. Το Consiglio di Stato (Συμβούλιο της Επικρατείας) ζητεί να διευκρινιστεί αν η οδηγία 2005/29 (και ειδικότερα το άρθρο της 3, παράγραφος 4, και το άρθρο της 13, παράγραφος 2, στοιχείο ε') μπορεί να δικαιολογεί «παρέκκλιση από την απαγόρευση "ne bis in idem" η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 50 του Χάρτη».

80. Εξέθεσα ανωτέρω [44] τους λόγους για τους οποίους φρονώ ότι το άρθρο 3, παράγραφος 4, και το άρθρο 13, παράγραφος 2, στοιχείο ε', της οδηγίας 2005/29 δεν έχουν εφαρμογή εν προκειμένω. Επομένως, θα εξετάσω μόνον το άρθρο 50 του Χάρτη και τη δυνατότητα επίκλησης του άρθρου του 52, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, προκειμένου να γίνει δεκτή παρέκκλιση από την προμνησθείσα απαγόρευση.

81. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, περιορισμός του θεμελιώδους δικαιώματος που κατοχυρώνεται στο άρθρο 50 του Χάρτη μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου του 52, παράγραφος 1 [45], υπό ορισμένες προϋποθέσεις: i) ο περιορισμός προβλέπεται από τον νόμο· ii) ο περιορισμός σέβεται το βασικό περιεχόμενο του δικαιώματος· iii) συντρέχει λόγος γενικού συμφέροντος ή ανάγκη προστασίας θεμελιώδους δικαιώματος· και iv) ο περιορισμός τηρεί τις αρχές της αναγκαιότητας και της αναλογικότητας.

1. Πρόβλεψη από τον νόμο

82. Απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει αν, όπως συνάγεται από τη διάταξη περί παραπομπής, η παρέμβαση της εισαγγελίας Braunschweig και της ιταλικής AGCM είναι σύμφωνες προς τις διατάξεις του νόμου.

41 Η εισαγγελία Braunschweig επισημαίνει ρητώς ότι η πώληση των οχημάτων με παραποιημένους κινητήρες σε άλλα κράτη, περιλαμβανομένης της Ιταλίας, λήφθηκε υπόψη κατά την επιβολή της κύρωσης στη VWAG.

42 Το αιτούν δικαστήριο πρέπει να λάβει υπόψη ότι «[…] το γεγονός και μόνον ότι η αρχή ενός κράτους μέλους μνημονεύει, σε απόφαση με την οποία διαπιστώνεται παράβαση του δικαίου του ανταγωνισμού της Ένωσης καθώς και των αντίστοιχων διατάξεων του δικαίου του κράτους μέλους αυτού, ένα πραγματικό στοιχείο που αφορά το έδαφος άλλου κράτους μέλους δεν αρκεί για να γίνει δεκτό ότι το πραγματικό αυτό στοιχείο αποτελεί την αιτία της διώξεως ή ότι ελήφθη υπόψη από την εν λόγω αρχή ως ένα από τα συστατικά στοιχεία της παράβασης» (απόφαση Nordzucker, σκέψη 44).

43 Απόφαση bpost (σκέψεις 38 και 39).

44 Βλ. σημεία 36 έως 39 των παρουσών προτάσεων.

45 Αποφάσεις της 27ης Μαΐου 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, σκέψεις 55 και 56), Menci (σκέψη 40), bpost (σκέψη 41) και Nordzucker (σκέψη 49).

83. Τούτο δεν φαίνεται να αμφισβητείται, δεδομένου ότι η AGCM εφάρμοσε τον κώδικα προστασίας του καταναλωτή και η εισαγγελία Braunschweig τον OWiG.

2. Σεβασμός του βασικού περιεχομένου του δικαιώματος ne bis in idem

84. Το αιτούν δικαστήριο δεν διατηρεί επίσης αμφιβολίες όσον αφορά την πλήρωση της συγκεκριμένης προϋπόθεσης στη διαφορά της οποίας έχει επιληφθεί.

3. Προστασία σκοπών γενικού συμφέροντος

85. Η παρέκκλιση, δυνάμει του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, από την απαγόρευση δίωξης ή καταδίκης ενός προσώπου δύο φορές για τα ίδια πραγματικά περιστατικά πρέπει να ανταποκρίνεται σε σκοπό ή σκοπούς γενικού συμφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων.

86. Όπως προεκτέθηκε, η ταυτότητα των εννόμων συμφερόντων που προστατεύονται από τους κανόνες δυνάμει των οποίων επιβάλλονται οι δύο κυρώσεις έχει παύσει να ασκεί επιρροή για πλήρωση της προϋπόθεσης «idem» [46].

87. Εντούτοις, από την απόφαση Menci και έπειτα, τα εν λόγω έννομα συμφέροντα μπορούν να ασκούν επιρροή για την εφαρμογή των παρεκκλίσεων που βασίζονται στο άρθρο 52 του Χάρτη. Οι κανόνες θα πρέπει να προστατεύουν συμπληρωματικά, πλην όμως όχι ταυτόσημα, γενικά συμφέροντα. Εάν σκοπός των δύο εθνικών διαδικασιών ήταν η προστασία του ίδιου γενικού συμφέροντος, ο συμπληρωματικός χαρακτήρας δεν θα υφίστατο και η σώρευσή τους δεν θα μπορούσε να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 52 του Χάρτη [47].

88. Στην υπό κρίση υπόθεση, η γερμανική και η ιταλική νομοθεσία δεν επιδιώκουν ταυτόσημους, αλλά συμπληρωματικούς σκοπούς:

– σκοπός του άρθρου 130 του OWiG είναι οι επιχειρήσεις και οι εργαζόμενοί τους να ενεργούν σύμφωνα με τον νόμο και, επομένως, η εξ αμελείας παράβαση του καθήκοντος εποπτείας στο πλαίσιο επιχειρηματικής δραστηριότητας τιμωρείται. Η βούληση αυτή ανταποκρίνεται στον σκοπό γενικού συμφέροντος που συνίσταται στη διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της αγοράς, κατ' αναλογίαν προς τους σκοπούς που έχουν γίνει δεκτοί με αποφάσεις του Δικαστηρίου [48].

[46] Απόφαση bpost (σκέψη 34): «από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ο νομικός χαρακτηρισμός, στο εθνικό δίκαιο, των πραγματικών περιστατικών και το *προστατευόμενο έννομο συμφέρον* είναι άνευ σημασίας για τη διαπίστωση περί υπάρξεως μίας και της αυτής παραβάσεως, στον βαθμό που το περιεχόμενο της προστασίας που παρέχει το άρθρο 50 του Χάρτη δεν μπορεί να ποικίλλει μεταξύ των κρατών μελών». Η υπογράμμιση δική μου.

[47] Σχετικό παράδειγμα παρατίθεται με την απόφαση Nordzucker: «σε περίπτωση που δύο εθνικές αρχές ανταγωνισμού ασκούν δίωξη και επιβάλλουν κυρώσεις για τα ίδια πραγματικά περιστατικά προκειμένου να διασφαλίσουν τη συμμόρφωση με την απαγόρευση των συμπράξεων κατ' εφαρμογήν του άρθρου 101 ΣΛΕΕ, αφενός, και, καθεμία αρχή εξ αυτών, των αντίστοιχων διατάξεων του εθνικού της δικαίου, αφετέρου, οι δύο αυτές αρχές επιδιώκουν τον ίδιο σκοπό γενικού συμφέροντος, δηλαδή να διασφαλίσουν ότι ο ανταγωνισμός στην εσωτερική αγορά δεν στρεβλώνεται από συμφωνίες, αποφάσεις ενώσεων επιχειρήσεων ή εναρμονισμένες πρακτικές αντίθετες προς τους κανόνες του ανταγωνισμού» (σκέψη 56). «Υπό τις συνθήκες αυτές, […] η σώρευση διώξεων και κυρώσεων, καθόσον αυτές δεν επιδιώκουν συμπληρωματικούς σκοπούς που έχουν ως αντικείμενο διαφορετικές πλευρές της ίδιας συμπεριφοράς […] δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να δικαιολογηθεί βάσει του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη» (σκέψη 57).

[48] Με την απόφαση bpost (σκέψεις 45 έως 47), το Δικαστήριο δέχθηκε ως σκοπούς γενικού συμφέροντος την ελευθέρωση της εσωτερικής αγοράς ταχυδρομικών υπηρεσιών και την προστασία του ελεύθερου ανταγωνισμού. Με την απόφαση της 20ής Μαρτίου 2018, Di Puma και Zecca (C-596/16 και C-597/16, EU:C:2018:192, σκέψη 42), μνημονεύονται ως σκοποί γενικού συμφέροντος η προστασία της ακεραιότητας των χρηματοπιστωτικών αγορών και της εμπιστοσύνης του κοινού στα χρηματοπιστωτικά μέσα.

– οι κανόνες του κώδικα προστασίας του καταναλωτή που εφαρμόζει η AGCM μεταφέρουν στο εθνικό δίκαιο την οδηγία 2005/29. Σκοπός τους είναι να διασφαλίζεται υψηλό επίπεδο προστασίας των καταναλωτών, κατά το άρθρο 1 της εν λόγω οδηγίας, συμβάλλοντας συγχρόνως στην εύρυθμη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

89. Πρόκειται, επομένως, περί συμπληρωματικών σκοπών: η τήρηση του καθήκοντος εποπτείας των επιχειρήσεων προάγει την προστασία των δικαιωμάτων των καταναλωτών που αποκτούν τα προϊόντα τους. Επαναλαμβάνω ότι αμφότερες οι ρυθμίσεις υπαγορεύθηκαν από σκοπούς γενικού συμφέροντος, όπως το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να επιβεβαιώσει [49].

4. Αναλογικότητα και αναγκαιότητα του περιορισμού

90. Ο περιορισμός της αρχής ne bis in idem βάσει του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη πρέπει να έχει, επίσης, αναλογικό και αναγκαίο χαρακτήρα.

91. Το Δικαστήριο έχει διαμορφώσει γενική νομολογία σχετικά με τον αναλογικό και τον αναγκαίο χαρακτήρα του επίμαχου εν προκειμένω περιορισμού, όπως καταδεικνύεται από τα χωρία που παρατίθενται κατωτέρω:

– Η τήρηση της αρχής της *αναλογικότητας* «απαιτεί η σώρευση διώξεων και κυρώσεων την οποία προβλέπει μια εθνική ρύθμιση […] να μην υπερβαίνει τα όρια του καταλλήλου και αναγκαίου για την επίτευξη των σκοπών που νομίμως επιδιώκονται με τη ρύθμιση αυτή, εξυπακουομένου ότι, οσάκις υφίσταται επιλογή μεταξύ περισσοτέρων κατάλληλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο καταναγκαστικό και τα προξενούμενα μειονεκτήματα δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς» [50].

– «[Ο]ι δημόσιες αρχές μπορούν νομίμως να επιλέξουν συμπληρωματικές νομικές απαντήσεις σε ορισμένες επιβλαβείς για την κοινωνία συμπεριφορές μέσω διαφορετικών διαδικασιών που σχηματίζουν ένα συνεκτικό σύνολο, έτσι ώστε να αντιμετωπίζονται οι διάφορες πτυχές του εν λόγω κοινωνικού προβλήματος, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές οι συνδυασμένες νομικές απαντήσεις δεν συνιστούν υπερβολική επιβάρυνση για το συγκεκριμένο πρόσωπο […]. Επομένως, το γεγονός ότι δύο διαδικασίες επιδιώκουν διαφορετικούς σκοπούς γενικού συμφέροντος, οι οποίοι είναι θεμιτό να προστατευθούν σωρευτικώς, μπορεί να ληφθεί υπόψη, στο πλαίσιο της ανάλυσης της αναλογικότητας της σώρευσης διώξεων και κυρώσεων, ως παράγων που δικαιολογεί τη σώρευση αυτή, υπό την προϋπόθεση ότι οι διαδικασίες αυτές είναι συμπληρωματικές και ότι η πρόσθετη επιβάρυνση την οποία συνεπάγεται η εν λόγω σώρευση μπορεί, συνακόλουθα, να δικαιολογηθεί από τους δύο επιδιωκόμενους σκοπούς» [51].

– Όσον αφορά τον απολύτως *αναγκαίο* χαρακτήρα της σώρευσης, «πρέπει να εκτιμηθεί αν υφίστανται σαφείς και ακριβείς κανόνες οι οποίοι παρέχουν τη δυνατότητα να προβλεφθεί ποιες πράξεις και παραλείψεις δύνανται να αποτελέσουν το αντικείμενο σώρευσης διώξεων και κυρώσεων, καθώς και τη δυνατότητα συντονισμού μεταξύ των διαφόρων αρχών, αν οι δύο

[49] Το γεγονός ότι η προστασία του καταναλωτή αποτελεί σκοπό γενικού συμφέροντος επιβεβαιώνεται με τις αποφάσεις bpost (σκέψη 27) και Nordzucker (σκέψεις 51 και 52). Βρίσκει επίσης έρεισμα στα άρθρα 12, 114 και 169 ΣΛΕΕ, καθώς και στο άρθρο 38 του Χάρτη.

[50] Αποφάσεις Menci (σκέψη 46), bpost (σκέψη 48) και της 5ης Μαΐου 2022, BV (C-570/20, EU:C:2022:348, σκέψη 34).

[51] Απόφαση bpost (σκέψη 49). Στο συγκεκριμένο χωρίο, το Δικαστήριο παραπέμπει στην απόφαση του ΕΔΔΑ της 15ης Νοεμβρίου 2016, A και B κατά Νορβηγίας (EC:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 121 και 132). Εντούτοις, το Δικαστήριο δεν ακολούθησε πλήρως τη συλλογιστική της εν λόγω απόφασης: το ΕΔΔΑ έκρινε ότι, σε περίπτωση δύο διαδικασιών ποινικού χαρακτήρα που συνδέονται στενά μεταξύ τους, δεν συντρέχει παραβίαση της αρχής ne bis in idem, ενώ το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι συντρέχει μεν παραβίαση, πλην όμως μπορεί να δικαιολογηθεί δυνάμει του άρθρου 52 του Χάρτη.

διαδικασίες διεξήχθησαν κατά τρόπο επαρκώς συντονισμένο και με μικρή χρονική απόσταση μεταξύ τους και αν η κύρωση που ενδεχομένως επιβλήθηκε κατά τη διαδικασία που προηγήθηκε χρονικά ελήφθη υπόψη κατά την επιμέτρηση της δεύτερης κύρωσης, έτσι ώστε οι επιβαρύνσεις που απορρέουν για τα εμπλεκόμενα πρόσωπα από μια τέτοια σώρευση να περιορίζονται στο απολύτως αναγκαίο μέτρο και το σύνολο των κυρώσεων που επιβλήθηκαν να αντιστοιχεί στη σοβαρότητα των παραβάσεων που διεπράχθησαν» [52].

– «[Η] επίκληση μιας τέτοιας δικαιολόγησης προϋποθέτει να αποδειχθεί ότι η σώρευση των […] διαδικασιών ήταν απολύτως αναγκαία, λαμβανομένης υπόψη, στο πλαίσιο αυτό, κατ' ουσίαν, της ύπαρξης αρκούντως στενού ουσιαστικού και χρονικού συνδέσμου μεταξύ των δύο επίμαχων διαδικασιών […]» [53].

92. Εν κατακλείδι, κατά το Δικαστήριο, πρέπει να εξετάζεται η πλήρωση των τριών ακόλουθων κριτηρίων:

– σαφήνεια και ακρίβεια των κανόνων στους οποίους βασίζεται η σώρευση διαδικασιών και κυρώσεων·

– συντονισμός των κυρωτικών διαδικασιών, μεταξύ των οποίων πρέπει να υφίσταται αρκούντως στενός ουσιαστικός και χρονικός σύνδεσμος προς ελαχιστοποίηση του πρόσθετου άχθους το οποίο συνεπάγεται η σώρευση διαδικασιών ποινικής φύσεως οι οποίες διεξάγονται χωριστά·

– διασφάλιση του ότι η αυστηρότητα του συνόλου των επιβαλλόμενων κυρώσεων είναι αντίστοιχη της βαρύτητας της παράβασης.

93. Απόκειται εκ νέου στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει, υπό το πρίσμα του συνόλου των περιστάσεων, εάν τα τρία προεκτεθέντα κριτήρια πληρούνται στην υπό κρίση υπόθεση. Εντούτοις, προκειμένου να δώσει χρήσιμη απάντηση στο αιτούν δικαστήριο, το Δικαστήριο μπορεί να του παράσχει τις ακόλουθες διευκρινίσεις.

α) Σαφήνεια και ακρίβεια των κανόνων περί σώρευσης διαδικασιών και κυρώσεων

94. Στη διάταξη περί παραπομπής δεν μνημονεύονται εθνικοί, ιταλικοί ή γερμανικοί, κανόνες οι οποίοι προβλέπουν ειδικώς τη δυνατότητα (και τις προϋποθέσεις) διεξαγωγής παράλληλων διαδικασιών και επιβολής ανεξάρτητων κυρώσεων για τα ίδια πραγματικά περιστατικά, όταν οι εν λόγω διαδικασίες διεξάγονται σε δύο κράτη μέλη.

95. Είναι άλλο ζήτημα το ότι τόσο ο OWiG όσο και οι διατάξεις του ιταλικού κώδικα προστασίας του καταναλωτή σχετικά με τις αθέμιτες εμπορικές πρακτικές συνιστούν αποδεκτές νομικές βάσεις για τη διεξαγωγή των διαδικασιών και την επιβολή κυρώσεων. Όπως προεκτέθηκε, η σαφήνεια και η ακρίβεια των ως άνω κανόνων δεν αμφισβητούνται.

[52] Αποφάσεις Menci (σκέψεις 49, 52, 53, 55 και 58) και bpost (σκέψη 51), καθώς και απόφαση του ΕΔΔΑ της 15ης Νοεμβρίου 2016, A και B κατά Νορβηγίας (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 130 έως 132). Βλ., για λεπτομερή κριτική της απόφασης Menci, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα M. Bobek στις υποθέσεις bpost (EU:C:2021:680) και Nordzucker (EU:C:2021:681), ιδίως τα σημεία 101 έως 117 των πρώτων.

[53] Αποφάσεις Menci (σκέψη 61) και bpost (σκέψη 53), καθώς και, κατ' αναλογίαν, απόφαση του ΕΔΔΑ της 15ης Νοεμβρίου 2016, A και B κατά Νορβηγίας (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 130).

96. Από την άποψη αυτή, η VWAG μπορούσε να προβλέψει και να αναμένει ότι θα της επιβληθούν κυρώσεις σε αμφότερα τα κράτη μέλη (και σε άλλα) για τη συμπεριφορά της που συνίστατο στην παραποίηση των κινητήρων, την πώληση αυτοκινήτων οχημάτων με τέτοιους κινητήρες και τη διαφήμιση που απέκρυπτε την παραποίηση.

β) Βαθμός αυστηρότητας του συνόλου των επιβαλλόμενων κυρώσεων

97. Από τις πληροφορίες που περιέχονται στον φάκελο της υπόθεσης συνάγεται ότι η σώρευση της ιταλικής και της γερμανικής κύρωσης δεν είναι δυσανάλογη σε σχέση με την κολαζόμενη συμπεριφορά, λαμβανομένων υπόψη του κύκλου εργασιών της VWAG και του οικονομικού οφέλους που προσπορίστηκε η εν λόγω πολυεθνική επιχείρηση ως αποτέλεσμα της παραποίησης των κινητήρων (υπολογίστηκε σε 995 εκατομμύρια ευρώ).

98. Το πρόστιμο της γερμανικής αρχής ανέρχεται σε 1 000 εκατομμύρια ευρώ και εκείνο της ιταλικής αρχής σε 5 εκατομμύρια ευρώ. Επομένως, το άθροισμα των δύο προστίμων δεν είναι υπέρμετρο για την καταστολή της κολαζόμενης συμπεριφοράς.

99. Είναι αληθές ότι το γερμανικό πρόστιμο περιλαμβάνει ένα μέρος αμιγώς «τιμωρητικού» χαρακτήρα και ένα μέρος το οποίο αφορά την εξάλειψη του οφέλους που προσπορίστηκε η VWAG. Το γεγονός αυτό δεν αναιρεί, όμως, τη διαπίστωση ότι το πρόστιμο είναι αυτό καθεαυτό υψηλό. Κάτι αντίστοιχο συμβαίνει με το πρόστιμο που επέβαλε η AGCM, το οποίο είναι το υψηλότερο που μπορούσε να επιβληθεί βάσει της ιταλικής νομοθεσίας με την οποία μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη η οδηγία 2005/29.

100. Επαναλαμβάνω ότι, εν πάση περιπτώσει, η σώρευση των κυρώσεων δεν είναι δυσανάλογη προς τη σοβαρότητα της τελεσθείσας παράβασης και προς το όφελος που προσπορίστηκε η VWAG.

γ) Συντονισμός των διαδικασιών

101. Ο συντονισμός της γερμανικής και της ιταλικής κυρωτικής διαδικασίας και η απόδειξη της ύπαρξης αρκούντως στενού ουσιαστικού και χρονικού συνδέσμου μεταξύ τους γεννούν, στην υπό κρίση υπόθεση, πλείονες αμφιβολίες.

102. Θα αποδώσω ιδιαίτερη προσοχή στο συγκεκριμένο ζήτημα, καθότι, όπως προεκτέθηκε, εκτιμώ ότι, εκτός εάν το αιτούν δικαστήριο διαθέτει πρόσθετες πληροφορίες περί του αντιθέτου, δεν υπήρξε συντονισμός μεταξύ των δύο διαδικασιών που διεξήγαγαν η εισαγγελία Braunschweig και η ιταλική AGCM.

103. Θα μπορούσε, το πολύ, να γίνει δεκτό ότι υπήρχε ουσιαστικός σύνδεσμος μεταξύ των δύο διαδικασιών και ότι διεξήχθησαν με μικρή χρονική απόκλιση μεταξύ τους, πλην όμως επαναλαμβάνω ότι η απαίτηση περί συντονισμού δεν εκπληρώθηκε.

104. Σε ορισμένους τομείς του δικαίου της Ένωσης υπάρχουν μηχανισμοί συντονισμού των εθνικών αρχών (μεταξύ αυτών και με την Επιτροπή ή με άλλο όργανο της Ένωσης) για τη διευκόλυνση της συνεργασίας, της αμοιβαίας συνδρομής ή της ανταλλαγής πληροφοριών, ειδικότερα όσον αφορά τη διεξαγωγή κυρωτικών διαδικασιών:

– στον τομέα του δικαίου του ανταγωνισμού, στο πλαίσιο του ευρωπαϊκού δικτύου των αρχών ανταγωνισμού [54]·

– στη συνεργασία στον τομέα της ποινικής δικαιοσύνης, μέσω της παρέμβασης της Eurojust [55].

105. Οι ως άνω μηχανισμοί διευκολύνουν την εφαρμογή της αρχής ne bis in idem μέσω της αποφυγής της επανάληψης κυρωτικών διαδικασιών για τα ίδια πραγματικά περιστατικά σε διασυνοριακές διαφορές στις οποίες εμπλέκονται πλείονα κράτη μέλη [56].

106. Αντιθέτως, στην υπό κρίση υπόθεση, δεν υπήρχε ειδικός μηχανισμός συντονισμού στη διάθεση εθνικών αρχών με διαφορετικές αρμοδιότητες.

107. Είναι αληθές ότι ο κανονισμός (ΕΕ) 2006/2004 [57], ο οποίος ίσχυε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών και αντικαταστάθηκε στη συνέχεια από τον κανονισμό 2017/2394, προβλέπει ένα μέσο συνεργασίας και συντονισμού των εθνικών αρχών που είναι επιφορτισμένες με την εφαρμογή της νομοθεσίας για την προστασία των καταναλωτών. Η AGCM είναι τέτοια αρχή και θα μπορούσε να χρησιμοποιήσει το συγκεκριμένο μέσο, πλην όμως δεν συμβαίνει το ίδιο με την εισαγγελία Braunschweig [58].

108. Απαντώντας στις ερωτήσεις που έθεσε το Δικαστήριο, οι μετέχοντες στη διαδικασία παρείχαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση τις ακόλουθες πληροφορίες:

– Η εισαγγελία Braunschweig επιχείρησε, στους κόλπους της Eurojust, να αποφύγει τη σώρευση των ποινικών διαδικασιών κατά της VWAG σε πλείονα κράτη μέλη. Κατόπιν συνάντησης συντονισμού στην έδρα της Eurojust στη Χάγη, στις 10 Μαρτίου 2016, δέχθηκαν να παραιτηθούν, υπέρ της εισαγγελίας Braunschweig, από την κίνηση ποινικών διώξεων μόνον οι βελγικές, οι σουηδικές και οι ισπανικές αρχές [59], όχι όμως οι ιταλικές αρχές. Η AGCM δεν παρενέβη στην εν λόγω απόπειρα συντονισμού των ποινικών διώξεων κατά της VWAG.

– Η εισαγγελία Braunschweig γνώριζε από τις 9 Αυγούστου 2016 την ύπαρξη της κυρωτικής απόφασης της AGCM εις βάρος της VWAG και της VWGI, η οποία είχε εκδοθεί στις 4 Αυγούστου 2016. Η εν λόγω εισαγγελία είχε κινήσει την κυρωτική διαδικασία κατά της VWAG στις 14 Απριλίου 2016. Επομένως, οι κυρωτικές διαδικασίες στη Γερμανία και στην Ιταλία διεξήχθησαν παραλλήλως για διάστημα μικρότερο των τεσσάρων μηνών.

[54] Βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη συνεργασία στο πλαίσιο του δικτύου των αρχών ανταγωνισμού (ΕΕ 2004, C 101, σ. 43).

[55] Κανονισμός (ΕΕ) 2018/1727 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 14ης Νοεμβρίου 2018, σχετικά με τον οργανισμό της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη συνεργασία στον τομέα της ποινικής δικαιοσύνης (Eurojust) και την αντικατάσταση και την κατάργηση της απόφασης 2002/187/ΔΕΥ του Συμβουλίου (ΕΕ 2018, L 295, σ. 138).

[56] Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Nordzucker.

[57] Κανονισμός του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Οκτωβρίου 2004, σχετικά με τη συνεργασία μεταξύ των εθνικών αρχών που είναι αρμόδιες για την επιβολή της νομοθεσίας για την προστασία των καταναλωτών («κανονισμός για τη συνεργασία όσον αφορά την προστασία των καταναλωτών») (ΕΕ 2004, L 364, σ. 1).

[58] Βλ. κατάλογο των εν λόγω αρχών στον σύνδεσμο https://commission.europa.eu/system/files/2021-01/designated_bodies_18jan2021.pdf.

[59] Τούτο διαπιστώνεται με την απόφαση του Tribunal Supremo (Ανωτάτου Δικαστηρίου, Ισπανία) της 20ής Σεπτεμβρίου 2021 (ES:TS:2021:3449).

– Δεν υπήρξε κανένας συντονισμός μεταξύ της εισαγγελίας Braunschweig και της AGCM.

109. Εν πάση περιπτώσει, κατά τη γνώμη μου, η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αναδεικνύει τη δυσχέρεια εφαρμογής της νομολογίας του Δικαστηρίου η οποία δέχεται περιορισμούς του άρθρου 50 του Χάρτη, βάσει του άρθρου του 52, σε περιπτώσεις όπως η επίμαχη εν προκειμένω.

110. Ειδικότερα, είναι δυσχερής η πλήρωση της απαίτησης περί συντονισμού όταν πρόκειται περί σώρευσης διαδικασιών και κυρώσεων, με τις οποίες είναι επιφορτισμένες εθνικές αρχές δύο κρατών με αρμοδιότητες σε διαφορετικούς τομείς, στους οποίους δεν υπάρχουν ειδικοί μηχανισμοί συντονισμού προβλεπόμενοι από το δίκαιο της Ένωσης [60].

111. Επιπλέον, η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με απαίτηση συντονισμού μεταξύ αρχών σε περίπτωση σώρευσης διαδικασιών και κυρώσεων θα μπορούσε να έχει, σε τέτοιες περιπτώσεις, οξύμωρο αποτέλεσμα:

– οι μηχανισμοί συντονισμού που προβλέπονται από το δίκαιο της Ένωσης σκοπούν την προαγωγή της απαγόρευσης ne bis in idem, ήτοι την αποφυγή της ποινικής δίωξης ή της τιμωρίας ενός προσώπου δύο φορές για τα ίδια πραγματικά περιστατικά·

– αντιθέτως, η νομολογία του Δικαστηρίου δέχεται το κριτήριο του συντονισμού των κυρωτικών διαδικασιών, οι οποίες πρέπει να έχουν αρκούντως στενό ουσιαστικό και χρονικό σύνδεσμο μεταξύ τους, ώστε να είναι επιτρεπτές παρεκκλίσεις από την άσκηση του θεμελιώδους δικαιώματος που κατοχυρώνεται στο άρθρο 50 του Χάρτη.

112. Ενδεχομένως για τον λόγο αυτόν ή για άλλον παρόμοιο λόγο, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Ιταλική Κυβέρνηση πρότεινε, επικουρικώς [61], να μην εφαρμοστεί η απαίτηση του συντονισμού και να εξακριβωθεί μόνον ο αναλογικός χαρακτήρας της σώρευσης των κυρώσεων. Η Επιτροπή, εξάλλου, ζήτησε να *ερμηνευθεί ευρέως* η απαίτηση περί συντονισμού, υποστηρίζοντας ότι η πλήρωση του κριτηρίου του συντονισμού δεν είναι αναγκαία σε υποθέσεις όπως η υπό κρίση [62].

[60] Τη συγκεκριμένη δυσχέρεια επισήμανε ο γενικός εισαγγελέας M. Bobek με τις προτάσεις του στην υπόθεση bpost (EU:C:2021:680, σημείο 115): «[…] δεδομένου ότι ο συνδυασμός των επίμαχων διαδικασιών περιλαμβάνει αρκετά παράλληλα διοικητικά καθεστώτα, και, το πιο σημαντικό, περισσότερα του ενός κράτη μέλη ή τις αρχές των κρατών μελών και αυτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι θέσεις σχετικά με το επιθυμητό της υπάρξεως μονών συστημάτων εγκαταλείπουν γρήγορα τη σφαίρα των ευσεβών πόθων και περνούν στη σφαίρα της επιστημονικής φαντασίας». Αφού επισήμανε την ύπαρξη συστημάτων δικτύων εθνικών διοικητικών αρχών και αρχών της Ένωσης και τις δυσχέρειες συντονισμού που υφίστανται παρ' όλα αυτά, ο γενικός εισαγγελέας υπογράμμισε (σημείο 116 των εν λόγω προτάσεων) ότι, «[α]ν έτσι έχουν τα πράγματα στο πλαίσιο ειδικών και ρητώς ρυθμιζόμενων δικτύων σε ολόκληρη την Ευρωπαϊκή Ένωση, τότε δεν είναι ευθύς εξαρχής προφανές πώς θα μπορούσε ευλόγως να είναι αναμενόμενο και να επιτευχθεί το αναγκαίο επίπεδο συντονισμού σε διάφορους τομείς του δικαίου, στο πλαίσιο διαφόρων οργανισμών και μεταξύ διαφόρων κρατών μελών».

[61] Η βασική θέση της Ιταλικής Κυβέρνησης είναι ότι δεν συντρέχει παράβαση του άρθρου 50 του Χάρτη και ότι, επομένως, δεν απαιτείται επίκληση του άρθρου του 52.

[62] Εν τέλει, η Επιτροπή πρότεινε η εν λόγω απαίτηση να εφαρμοστεί σε συνάρτηση με την ύπαρξη μηχανισμών συντονισμού ή ανταλλαγής πληροφοριών. Η έλλειψη τέτοιων μηχανισμών θα καθορίσει την αποδοχή παρέκκλισης από την απαγόρευση ne bis in idem.

113. Προσωπικά, δεν είμαι αισιόδοξος ότι το Δικαστήριο θα τροποποιήσει τη νομολογία του επί του ζητήματος αυτού. Δεδομένου ότι δεν έλαβε υπόψη τη θέση που επεξήγησα με τις προτάσεις μου στην υπόθεση Menci[63], ούτε τις μεταγενέστερες επικρίσεις του γενικού εισαγγελέα M. Bobek[64] σε σχέση με το κριτήριο που τέθηκε με την απόφαση Menci (το οποίο διατυπώθηκε εκ νέου με τις αποφάσεις bpost και Nordzucker), δεν είναι πιθανό ότι θα πράξει κάτι τέτοιο στην υπό κρίση υπόθεση.

114. Επομένως, το Δικαστήριο έχει τις ακόλουθες τρεις δυνατότητες:

– να μην λαμβάνει υπόψη, σε περιπτώσεις όπως η επίμαχη, την απαίτηση περί συντονισμού των κυρωτικών διαδικασιών, κάτι το οποίο θα έχει ως αποτέλεσμα να καταστεί σταδιακά άνευ περιεχομένου το άρθρο 50 του Χάρτη, διευρύνοντας το πεδίο των παρεκκλίσεων από αυτό·

– να σχετικοποιήσει την απαίτηση πλήρωσης του εν λόγω κριτηρίου, όπως προτείνει η Επιτροπή, με αποτέλεσμα την πλήρη αλλοίωσή του στην πράξη·

– να υπογραμμίσει ότι η ύπαρξη δύο κυρωτικών διαδικασιών οι οποίες διεξάγονται από εθνικές αρχές διαφορετικών κρατών σε διαφορετικούς τομείς αρμοδιότητας υπόκειται επίσης στην απαίτηση περί συντονισμού, προκειμένου να δικαιολογηθεί ο περιορισμός της απαγόρευσης ne bis in idem βάσει του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη.

115. Κατά τη γνώμη μου, λόγοι συνέπειας με την προγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου συνηγορούν υπέρ της εφαρμογής της τρίτης λύσης. Τόσο για τον λόγο αυτόν όσο και διότι εκτιμώ ότι η εφαρμογή του άρθρου 50 του Χάρτη κατισχύει και ότι δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου του 52, παράγραφος 1, η περίπτωση πλειόνων διαδικασιών οι οποίες διεξάγονται και πλειόνων κυρώσεων οι οποίες επιβάλλονται από εθνικές αρχές αρμόδιες σε διαφορετικούς τομείς σε σχέση με το ίδιο πρόσωπο για τα ίδια πραγματικά περιστατικά, όταν δεν υφίσταται επαρκής συντονισμός των ενεργειών τους, αυτή είναι επίσης η λύση που προτείνω να δοθεί στην υπό κρίση υπόθεση.

[63] Σημείο 72: «Εφόσον […] το Δικαστήριο έχει καθιερώσει νομολογία δυνάμει της οποίας δύο διαδικασίες, παράλληλες ή διαδοχικές, οι οποίες καταλήγουν σε δύο κυρώσεις κατ' ουσίαν ποινικές, για τις ίδιες πράξεις, εξακολουθούν να θεωρούνται δύο (bis) και όχι μία, δεν βρίσκω σοβαρούς λόγους να εγκαταλειφθεί η νομολογία αυτή». Στο σημείο 73, επισήμανα περαιτέρω ότι «η εισαγωγή στο δίκαιο της Ένωσης ενός κριτηρίου για την ερμηνεία του άρθρου 50 του Χάρτη το οποίο θα στηριζόταν στη μεγαλύτερη ή μικρότερη ουσιαστική και χρονική σύνδεση μεταξύ ενός είδους διαδικασιών (των ποινικών) και άλλου (επιβολής διοικητικών κυρώσεων) θα προσέθετε σημαντική ανασφάλεια και πολυπλοκότητα στο δικαίωμα κάθε προσώπου να μη δικάζεται και να μην τιμωρείται δύο φορές για τις ίδιες πράξεις. Τα αναγνωριζόμενα από τον Χάρτη θεμελιώδη δικαιώματα πρέπει να μπορούν να γίνονται ευκόλως κατανοητά από όλους, η δε άσκησή τους απαιτεί προβλεψιμότητα και βεβαιότητα που, κατά την κρίση μου, δεν συμβιβάζονται με το εν λόγω κριτήριο».

[64] Στο σημείο 109 των προτάσεών του στην υπόθεση bpost, ο γενικός εισαγγελέας M. Bobek επισημαίνει ότι «η εφαρμογή της αρχής ne bis in idem σταματά να στηρίζεται σε ένα κριτήριο εκ των προτέρων *κανονιστικά καθορισμένο*. Αντιθέτως, το κριτήριο αποκτά εκ των υστέρων *διορθωτικό* χαρακτήρα και μπορεί ή δεν μπορεί να εφαρμοστεί αναλόγως των περιστάσεων και του ακριβούς ύψους των επιβληθεισών κυρώσεων». Στο σημείο 111 επισημαίνεται περαιτέρω ότι «τα στοιχεία ενός κριτηρίου το οποίο δεν αποσκοπεί στην εκ των προτέρων προστασία, αλλά μάλλον στην εκ των υστέρων διόρθωση, εξαρτώνται κατ' ανάγκην από τις *περιστάσεις* της εκάστοτε υποθέσεως».

V. Πρόταση

116. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας, Ιταλία) ως εξής:

«Το άρθρο 50 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει την έννοια ότι:

– Διοικητικό πρόστιμο, το οποίο επιβάλλεται από την αρμόδια για την προστασία των καταναλωτών εθνική αρχή εις βάρος νομικού προσώπου που εφάρμοσε αθέμιτες εμπορικές πρακτικές, ύψους 5 εκατομμυρίων ευρώ, έχει κατ' ουσίαν ποινικό χαρακτήρα, για τους σκοπούς της ως άνω διάταξης.

– Η επιβολή εις βάρος νομικού προσώπου που εφάρμοσε αθέμιτες εμπορικές πρακτικές διοικητικού προστίμου το οποίο έχει κατ' ουσίαν ποινικό χαρακτήρα συνιστά, κατ' αρχήν, παράβαση του άρθρου 50 του Χάρτη, εάν το εν λόγω νομικό πρόσωπο καταδικάστηκε για τα ίδια πραγματικά περιστατικά, σε άλλο κράτος μέλος, με απόφαση ποινικού δικαστηρίου η οποία έχει καταστεί αμετάκλητη.

– Δεν μπορεί να γίνει δεκτός ο περιορισμός του δικαιώματος του προσώπου να μη δικάζεται ή να μην τιμωρείται ποινικά δύο φορές για την ίδια αξιόποινη πράξη, βάσει του άρθρου 52, παράγραφος 1, του Χάρτη, όταν η ταυτόχρονη σώρευση διαδικασιών που διεξήχθησαν και ποινών που επιβλήθηκαν από αρμόδιες σε διαφορετικούς τομείς εθνικές αρχές δύο ή πλειόνων κρατών μελών πραγματοποιήθηκε χωρίς επαρκή συντονισμό.»