Repertoriul jurisprudenței

CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL
DOMNUL MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
prezentate la 30 martie 2023 [1]

Cauza C-27/22

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

[cerere de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia)]

„Trimitere preliminară – Drepturi fundamentale – Principiul *ne bis in idem* – Sancțiuni aplicate în materia practicilor comerciale neloiale – Condamnare penală definitivă pronunțată într-un stat membru – Sancțiune administrativă pecuniară de natură penală aplicată într-un alt stat membru împotriva aceleiași persoane pentru aceleași fapte – Aplicarea principiului *ne bis in idem* în ceea ce privește cumulul de proceduri de sancționare transfrontaliere – Limitarea principiului *ne bis in idem* – Coordonarea cumulului de proceduri de sancționare"

1. Prezenta trimitere preliminară privește aplicarea transfrontalieră a articolului 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene (denumită în continuare „carta") într-o cauză care nu are legătură cu libera circulație a persoanelor în spațiul de libertate, securitate și justiție.

2. În situația de fapt din prezenta cauză converg sancțiuni și proceduri de sancționare ale autorităților din două state membre, Germania și Italia [2]. Comportamentele sancționate, ale căror efecte se produc în ambele state membre (printre multe altele), sunt atribuite aceluiași grup de societăți producătoare de automobile cu sediul în Germania.

3. În litigii de această natură, problema privind aplicarea restricțiilor aduse principiului *ne bis in idem*, în temeiul articolului 52 din cartă, apare atunci când procedurile inițiate de autoritățile din două state membre nu sunt suficient de coordonate, ceea ce conduce la un cumul de sancțiuni.

[1] Limba originală: spaniola.

[2] Este vorba, pe de o parte, despre Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Italia (denumită în continuare „AGCM") și, pe de altă parte, de Parchetul din Braunschweig, Germania.

4. Curtea a statuat, astfel, că coordonarea procedurilor de sancționare reprezintă o condiție indispensabilă pentru acceptarea acestor restricții. Cu toate acestea, trebuie să se stabilească dacă este posibil (și realist) să se mențină această cerință atunci când există un cumul de proceduri de sancționare din două state membre, desfășurate de autorități competente din sectoare de activitate diferite, și nu există un mecanism legal de coordonare a intervențiilor lor [3].

I. Cadrul juridic

A. Dreptul Uniunii

1. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene

5. Articolul 50 („Dreptul de a nu fi judecat sau condamnat de două ori pentru aceeași infracțiune”) prevede:

„Nimeni nu poate fi judecat sau condamnat pentru o infracțiune pentru care a fost deja achitat sau condamnat în cadrul Uniunii, prin hotărâre judecătorească definitivă, în conformitate cu legea.”

6. Articolul 52 („Întinderea […] drepturilor […]”) stabilește:

„(1) Orice restrângere a exercițiului drepturilor și libertăților recunoscute prin prezenta cartă trebuie să fie prevăzută de lege și să respecte substanța acestor drepturi și libertăți. Prin respectarea principiului proporționalității, pot fi impuse restrângeri numai în cazul în care acestea sunt necesare și numai dacă răspund efectiv obiectivelor de interes general recunoscute de Uniune sau necesității protejării drepturilor și libertăților celorlalți.

[…]”

2. Directiva 2005/29/CE [4]

7. În conformitate cu articolul 1:

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

[3] Până în prezent, Curtea a soluționat cauze privind principiul *ne bis in idem* în care sancțiunile au fost impuse de autorități naționale diferite din același stat membru [precum cea examinată în Hotărârea din 22 martie 2022, bpost (C-117/20, EU:C:2022:202, denumită în continuare „Hotărârea bpost”), în care au intervenit autoritatea belgiană de reglementare a serviciilor poștale și autoritatea belgiană în materie de concurență]. De asemenea, s-a pronunțat cu privire la cereri de decizie preliminară în care sancțiunile erau aplicate de autoritățile naționale în materie de concurență din două state membre [Hotărârea din 22 martie 2022, Nordzucker (C-151/20, EU:C:2022:203), denumită în continuare „Hotărârea Nordzucker”].

[4] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 11 mai 2005 privind practicile comerciale neloiale ale întreprinderilor de pe piața internă față de consumatori și de modificare a Directivei 84/450/CEE a Consiliului, a Directivelor 97/7/CE, 98/27/CE și 2002/65/CE ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 al Parlamentului European și al Consiliului (JO 2005, L 149, p. 22, Ediție specială, 15/vol. 14, p. 260).

8. Articolul 3 alineatul (4) precizează:

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

9. Articolul 13 prevedea:

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

10. Același articol 13, ca urmare a modificării sale prin Directiva (UE) 2019/2161 [5], cu efect de la 28 mai 2022, are următorul conținut:

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

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

[…]

(e) sancțiunile aplicate comerciantului pentru aceeași încălcare în alte state membre, în cazurile transfrontaliere în care sunt disponibile informații cu privire la astfel de sancțiuni prin mecanismul instituit prin Regulamentul (UE) 2017/2394 al Parlamentului European și al Consiliului [6];]

[…]

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

[…]”

[5] Directiva Parlamentului European și a Consiliului din 27 noiembrie 2019 de modificare a Directivei 93/13/CEE a Consiliului și a Directivelor 98/6/CE, 2005/29/CE și 2011/83/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului în ceea ce privește o mai bună asigurare a respectării normelor Uniunii în materie de protecție a consumatorilor și modernizarea acestor norme (JO 2019, L 328, p. 7).

[6] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 12 decembrie 2017 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure respectarea legislației în materie de protecție a consumatorului și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2006/2004 (JO 2017, L 345, p. 1).

B. Dreptul național. Decretul legislativ nr. 206 din 6 septembrie 2005 [7]

11. Articolul 20 alineatul 2 prevede:

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

12. Articolul 20 alineatul 4 identifică două categorii de practici neloiale: practicile înșelătoare (menționate la articolele 21, 22 și 23) și practicile agresive (menționate la articolele 24, 25 și 26).

13. Articolul 27 alineatul 9 prevede:

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

II. Situația de fapt, litigiul și întrebări preliminare

14. Prin Decizia nr. 26137 din 4 august 2016, AGCM a aplicat Volkswagen Group Italia S.p.A. și Volkswagen Aktiengesellschaft (denumite în continuare „VWGI" și, respectiv, „VWAG") o amendă în valoare de 5 milioane de euro, pentru motivul că acestea s-au angajat în practici comerciale neloiale în sensul articolului 21 alineatul 1 litera b), al articolului 23 alineatul 1 litera d) și al articolului 21 alineatele 3 și 4 din Codul consumului. Aceste dispoziții transpun Directiva 2005/29 în dreptul italian.

15. Conform deciziei de trimitere, încălcările imputate VWGI și VWAG de către AGCM erau următoarele:

– comercializarea în Italia a unor vehicule diesel echipate cu sisteme menite să denatureze măsurarea emisiilor poluante în scopul omologării lor [8];

– difuzarea de mesaje publicitare care, în pofida denaturării măsurării emisiilor, subliniau conformitatea vehiculelor menționate cu criteriile stabilite de dispozițiile normative în materie de mediu.

[7] Decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (Decretul legislativ nr. 206 de instituire a Codului consumului în temeiul articolului 7 din Legea 229 din 29 iulie 2003) din 6 septembrie 2005 (Suplimentul ordinar la GURI nr. 235 din 8 octombrie 2005, denumit în continuare „Codul consumului").

[8] Este vorba despre un dispozitiv montat pe vehiculele echipate cu motoare Volkswagen în care fusese instalat un software capabil să detecteze când automobilul se afla pe un banc de testare pentru verificarea emisiilor poluante, astfel încât în acel moment să funcționeze mai puțin poluant, pentru a reduce astfel emisiile de gaze. După ce trecea testul, vehiculul, în condiții normale de utilizare, își recăpăta nivelul de emisii, care era mult mai mare decât cel permis de lege. Acest dispozitiv este interzis de articolul 5 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 715/2007 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 iunie 2007 privind omologarea de tip a autovehiculelor în ceea ce privește emisiile provenind de la vehiculele ușoare pentru pasageri și de la vehiculele ușoare comerciale (Euro 5 și Euro 6) și privind accesul la informațiile referitoare la repararea și întreținerea vehiculelor (JO 2007, L 171, p. 1). A se vedea în acest sens Hotărârea din 17 decembrie 2020, CLCV și alții (Dispozitiv de manipulare pe motor diesel) (C-693/18, EU:C:2020:1040), Hotărârea din 14 iulie 2022, GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570), și Hotărârea din 14 iulie 2022, Porsche Inter Auto și Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572).

16. VWGI și VWAG au contestat decizia AGCM în fața Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Italia (Tribunalul Administrativ Regional din Lazio, Italia, denumit în continuare „TAR Lazio”).

17. În anul 2018, după ce AGCM a adoptat decizia nr. 26137 din 2016, însă înainte de pronunțarea hotărârii TAR Lazio, Parchetul din Braunschweig a notificat VWAG o decizie prin care i-a aplicat, în temeiul Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Legea privind contravențiile, denumită în continuare „OWiG”), o sancțiune de 1 miliard de euro [9].

18. Această sancțiune se referea, printre alte aspecte, la aceleași fapte ca cele sancționate de AGCM. Instanța de trimitere subliniază că faptele imputate în Germania au constat în:

– comercializarea la nivel mondial (10,7 milioane de vehicule în total, dintre care 700 000 pe piața italiană) a unor vehicule echipate cu sisteme menite să denatureze măsurarea emisiilor poluante în scopul omologării;

– difuzarea de mesaje publicitare în care, în pofida denaturării măsurării emisiilor, se susținea că aceste vehicule respectau în mod deosebit normele de mediu.

19. Decizia Parchetului din Braunschweig a rămas definitivă la 13 iunie 2018, deoarece VWAG a renunțat la dreptul de a o ataca și, în plus, a plătit amenda la 18 iunie 2018.

20. La 3 aprilie 2019, TAR Lazio, prin hotărârea nr. 6920/2019, a respins acțiunea formulată de VWGI și VWAG, în pofida faptului că aceste două societăți invocaseră decizia Parchetului din Braunschweig.

21. În special, VWGI și VWAG au făcut referire la o serie de hotărâri ale instanțelor din alte state membre în care se pusese capăt procedurilor interne privind denaturarea măsurării emisiilor pentru motivul că aceste fapte fuseseră deja sancționate în Germania.

22. TAR Lazio a respins acest argument. El a statuat că sancțiunea aplicată de AGCM avea un temei juridic diferit de cel al sancțiunii aplicate în Germania și că principiul *ne bis in idem* nu se opunea primeia dintre aceste sancțiuni.

23. VWGI și VWAG au declarat apel împotriva hotărârii TAR Lazio în fața Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia), care a adresat Curții următoarele întrebări:

„1) Sancțiunile aplicate în materie de practici comerciale neloiale, în sensul reglementării interne de transpunere a Directivei [2005/29/CE], pot fi calificate drept sancțiuni administrative de natură penală?

2) Articolul 50 din [cartă] trebuie interpretat în sensul că se opune unei reglementări naționale care permite confirmarea în cadrul unui proces, cu consecința rămânerii definitive, a unei sancțiuni administrative pecuniare de natură penală aplicate unei persoane juridice pentru comportamente ilicite care constituie practici comerciale neloiale pentru care s-a pronunțat între timp o condamnare penală definitivă împotriva sa în alt stat membru, în cazul în care

[9] Decizia germană are referința „NZS 411 Js 27840/18”.

cea de a doua condamnare a rămas definitivă înainte ca hotărârea prin care se soluționează calea de atac împotriva primei sancțiuni administrative pecuniare de natură penală să dobândească autoritate de lucru judecat?

3) Dispozițiile Directivei 2005/29, în special articolul 3 alineatul (4) și articolul 13 alineatul (2) litera (e), pot permite o derogare de la principiul *ne bis in idem* enunțat la articolul 50 din [cartă] (încorporată ulterior în Tratatul privind Uniunea Europeană prin articolul 6 TUE) și la articolul 54 din Convenția Schengen?"

III. Procedura în fața Curții

24. Cererea de decizie preliminară a fost înregistrată la grefa Curții la 11 ianuarie 2022.

25. Au formulat observații scrise AGCM, asociația Codacons [10], VWGI, guvernele neerlandez și italian și Comisia Europeană.

26. În ședința desfășurată la 19 ianuarie 2023, au intervenit AGCM, VWGI, guvernele neerlandez și italian și Comisia.

IV. Apreciere

A. Admisibilitate

27. AGCM consideră că întrebările preliminare ar trebui să fie respinse ca inadmisibile pentru două motive:

– articolul 50 din cartă și articolul 54 din Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen [11] nu sunt relevante în prezentul litigiu, deoarece legislația privind răspunderea persoanelor juridice în temeiul căreia s-a aplicat sancțiunea germană nu face parte din domeniul de aplicare al dreptului Uniunii;

– nu există identitate între faptele care au condus la adoptarea celor două sancțiuni. Decizia germană sancționează comportamentul VWAG constând în încălcarea din neglijență a obligației de supraveghere a instalării unui dispozitiv care permitea falsificarea testelor de emisii poluante ale vehiculelor sale. În schimb, decizia italiană sancționează VWAG și VWGI pentru omisiunea de a informa consumatorii cu privire la existența acelui dispozitiv în vehiculele vândute în Italia.

28. Niciunul dintre aceste două argumente nu ni se pare convingător pentru a declara inadmisibilă trimiterea preliminară.

[10] Asociația Codacons (Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori) a intervenit în procedura principală în susținerea concluziilor AGCM.

[11] Convenția de punere în aplicare a Acordului Schengen din 14 iunie 1985 între guvernele statelor din Uniunea Economică Benelux, Republicii Federale Germania și Republicii Franceze privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, semnată la Schengen la 19 iunie 1990 și intrată în vigoare la 26 martie 1995 (JO 2000, L 239, p. 19, Ediție specială, 19/vol. 1, p. 183, denumită în continuare „CAAS"). Conform articolului 54: „O persoană împotriva căreia a fost pronunțată o hotărâre definitivă într-un proces pe teritoriul unei părți contractante nu poate face obiectul urmăririi penale de către o altă parte contractantă pentru aceleași fapte, cu condiția ca, în situația în care a fost pronunțată o pedeapsă, aceasta să fi fost executată, să fie în curs de executare sau să nu mai poată fi executată conform legilor părții contractante care a pronunțat sentința."

29. În ceea ce privește primul argument, articolul 51 alineatul (1) din cartă prevede că dispozițiile sale se adresează statelor membre în cazul în care acestea pun în aplicare dreptul Uniunii [12]. Având în vedere că decizia AGCM este întemeiată pe dispozițiile Codului italian al consumului care pun în aplicare Directiva 2005/29, acesta este un domeniu în care un stat membru aplică dreptul Uniunii.

30. Această împrejurare este suficientă pentru ca articolul 50 din cartă să fie aplicabil, indiferent dacă, în plus, decizia parchetului german a fost sau nu adoptată în temeiul unei norme interne de punere în aplicare a dreptului Uniunii.

31. În rest, deși sancțiunea germană se întemeiază direct pe OWiG (o lege care, în principiu, nu are legătură cu dreptul Uniunii), prin intermediul său se sancționează, în definitiv, nu numai simpla încălcare *formală* a obligației de supraveghere, ci și, indirect, încălcările *materiale* ale normelor Uniunii care reglementează procedura de omologare a vehiculelor [13]. În această privință, ea aplică și dreptul Uniunii și, prin urmare, trebuie să respecte carta, în special articolul 50 din aceasta.

32. Nu poate fi reținut nici al doilea motiv de inadmisibilitate invocat de AGCM, care se referă mai mult la fondul litigiului decât la condițiile de admisibilitate a trimiterii preliminare.

33. Faptele care fac obiectul procedurilor de sancționare desfășurate în Italia și în Germania sunt strâns legate între ele, deoarece se referă, în ambele cazuri, a) la montarea ilegală a unui dispozitiv care falsifică testele de emisii și b) la promovarea și vânzarea vehiculelor într-un alt stat membru, cu ascunderea acestei împrejurări.

34. Astfel cum am arătat, aspectul dacă această legătură este suficientă pentru a aprecia identitatea faptelor sancționate în cele două proceduri reprezintă o chestiune referitoare la fond, iar nu la condițiile de admisibilitate a trimiterii preliminare.

B. Observații introductive

35. Înainte de a propune un răspuns instanței de trimitere, vom face două precizări cu privire la normele la care se face referire în a treia întrebare preliminară.

36. Dintre acestea, nu ni se par relevante în speță nici articolul 3 alineatul (4) și articolul 13 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2005/29, nici articolul 54 din CAAS.

[12] Hotărârea din 19 noiembrie 2019, A. K. și alții (Independența Camerei disciplinare a Curții Supreme) (C-585/18, C-624/18 și C-625/18, EU:C:2019:982, punctul 78 și jurisprudența citată), Hotărârea din 20 martie 2018, Garlsson Real Estate și alții (C-537/16, EU:C:2018:193, denumită în continuare „Hotărârea Garlsson Real Estate”, punctul 23), și Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punctele 19 și 21).

[13] Acesta este argumentul invocat de VWGI în ședință.

37. În ceea ce privește articolul 3 alineatul (4) din Directiva 2005/29[14], citit în lumina considerentului (10) al acesteia, din el rezultă că directiva menționată se aplică în cazul în care nu există dispoziții speciale ale dreptului Uniunii care să reglementeze aspecte specifice ale practicilor comerciale neloiale. Dispoziția respectivă vizează conflictele între norme ale Uniunii, iar nu între norme naționale[15].

38. Acest articol este o manifestare a principiului specialității: procedura prevăzută de Directiva 2005/29 este concepută ca fiind subsidiară față de alte proceduri mai specifice din dreptul Uniunii care sancționează practicile comerciale neloiale[16]. Nu este vorba despre o normă de drept care să implice o precizare a principiului *ne bis in idem*, care este protejat la articolul 50 din cartă. Acest articol urmărește pur și simplu prevenirea cumulării de proceduri guvernate de norme divergente în domeniul combaterii practicilor comerciale neloiale.

39. În ceea ce privește articolul 13 alineatul (2) din Directiva 2005/29, el a fost introdus în aceasta prin Directiva 2019/2161[17] și nu își produce efectele decât de la 28 mai 2022[18]. Prin urmare, el nu se aplică *ratione temporis* faptelor sancționate în litigiul principal.

40. Referitor la articolul 54 din CAAS, Curtea a declarat că „prin principiul *ne bis in idem* enunțat la articolul amintit se urmărește să se evite, în spațiul de libertate, securitate și justiție, ca o persoană împotriva căreia a fost pronunțată o hotărâre definitivă să fie urmărită pentru aceleași fapte pe teritoriul mai multor state membre, în urma exercitării de către aceasta a dreptului său la libera circulație […]”[19].

41. Prezenta cauză, deși privește aplicarea transfrontalieră a principiului *ne bis in idem* cu implicarea autorităților germane și italiene, nu se referă la protecția liberei circulații a persoanelor, care constituie rațiunea de a fi a articolului 54 din CAAS.

42. Având în vedere considerațiile care precedă, considerăm că trebuie să se răspundă instanței de trimitere exclusiv în lumina articolului 50 din cartă.

C. Cu privire la prima întrebare preliminară

43. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) solicită să se stabilească dacă sancțiunile aplicate în materie de practici comerciale neloiale, în temeiul reglementării interne de transpunere a Directivei 2005/29, pot fi calificate drept sancțiuni administrative de natură penală. Valoarea acestor sancțiuni poate fi cuprinsă între 5 000 de euro și 5 milioane de euro.

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

[15] Acest lucru este confirmat de Hotărârea din 13 septembrie 2018, Wind Tre și Vodafone Italia (C-54/17 și C-55/17, EU:C:2018:710, punctele 58 și 59), și de Hotărârea din 16 iulie 2015, Abcur (C-544/13 și C-545/13, EU:C:2015:481, punctul 79).

[16] Facem trimitere la analiza pe care am efectuat-o în Concluziile prezentate în cauza Wind Tre și Vodafone Italia (C-54/17 și C-55/17, EU:C:2018:377, punctele 92-119).

[17] Noul alineat este preluat parțial la punctul 10 din prezentele concluzii.

[18] Acest lucru este prevăzut la articolul 7 alineatul (1) din Directiva 2019/2161.

[19] Hotărârea din 28 octombrie 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Extrădare și *ne bis in idem*) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punctul 76).

44. Principiul *ne bis in idem*, consacrat la articolul 50 din cartă, interzice cumulul atât de proceduri, cât și de sancțiuni care prezintă natură penală, în sensul articolului menționat, pentru aceleași fapte și împotriva aceleiași persoane [20].

45. Revine instanței de trimitere sarcina de a aprecia în fiecare caz în parte procedurile și sancțiunile care prezintă natură penală, aplicând criteriile recunoscute de Curte, ce fac trimitere la jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului [21] (cunoscute sub denumirea de „criteriile Engel”) [22]. Curtea poate să ofere totuși clarificări suplimentare pentru a ghida instanța națională în interpretarea sa.

46. Aceste criterii se referă la: i) calificarea juridică a faptei ilicite în dreptul intern, ii) natura sancțiunii, iii) gradul de severitate a sancțiunii pe care persoana în cauză riscă să o suporte [23].

1. Calificarea juridică a faptei ilicite

47. În dreptul italian, faptele ilicite (precum și procedura de constatare a acestora) prevăzute la articolele 21 și 23 din Codul consumului sunt considerate ca fiind de natură administrativă. Sancțiunea pecuniară aplicabilă în temeiul articolului 27 alineatul 9 din Codul consumului are aceeași natură.

48. În ceea ce privește sancțiunea aplicată de Parchetul din Braunschweig, instanța de trimitere nu are nicio îndoială cu privire la caracterul penal al acesteia.

49. O faptă ilicită și o sancțiune desemnate ca fiind administrative, în conformitate cu dreptul intern, pot avea totuși natură penală în chestiunile ce prezintă interes în prezenta cauză. Curtea a statuat că aplicarea articolului 50 din cartă nu se limitează numai la procedurile și la sancțiunile care sunt calificate ca fiind „penale” de dreptul național, ci se extinde – independent de calificarea lor în dreptul intern – la procedurile și la sancțiunile care trebuie considerate ca având o natură penală în temeiul celorlalte două criterii menționate anterior [24].

2. Natura sancțiunii

50. În ceea ce privește natura sancțiunii, trebuie să se verifice dacă aceasta „urmărește în special o finalitate represivă […]. Rezultă de aici că o sancțiune care are o finalitate represivă prezintă o natură penală în sensul articolului 50 din cartă și că simpla împrejurare că aceasta urmărește și o finalitate preventivă nu este de natură să îi înlăture calificarea de sancțiune penală. […] [E]ste de

[20] Hotărârea bpost, punctul 24, Hotărârea Nordzucker, punctul 28, și Hotărârea din 20 martie 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, denumită în continuare „Hotărârea Menci”, punctul 25).

[21] Denumită în continuare „Curtea EDO”.

[22] Hotărârea Curții EDO din 8 iunie 1976, Engel și alții împotriva Țărilor de Jos [acțiunile nr. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 și 5370/72 (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071)].

[23] Hotărârea din 5 iunie 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, punctul 37), Hotărârea Menci, punctele 26 și 27, și Hotărârea bpost, punctul 25.

[24] Hotărârea Menci, punctul 30, Hotărârea bpost, punctul 26, și Hotărârea Nordzucker, punctul 31.

însăși natura sancțiunilor penale ca acestea să aibă ca obiect atât reprimarea, cât și prevenirea comportamentelor ilicite. În schimb, o măsură care se limitează la a repara prejudiciul cauzat prin fapta ilicită vizată nu prezintă o natură penală” [25].

51. Articolul 27 alineatul 9 din Codul consumului prevede că sancțiunea pecuniară trebuie să se adauge altor măsuri menite să sancționeze practicile comerciale neloiale, în special interdicției de a continua sau de a repeta astfel de practici.

52. Potrivit guvernului italian, aceste măsuri, iar nu sancțiunea pecuniară prevăzută la articolul 27 alineatul 9 din Codul consumului sunt cele care au caracter represiv. Sancțiunea pecuniară urmărea să neutralizeze avantajul concurențial obținut de întreprindere prin comportamentul său fraudulos față de consumatori și să restabilească concurența pe piață așa cum exista înainte de practica comercială neloială.

53. Fără a aduce atingere aprecierii finale a instanței de trimitere, argumentul guvernului italian nu ni se pare convingător în această privință. Dimpotrivă, considerăm că sancțiunea pecuniară prevăzută la articolul 27 alineatul 9 din Codul consumului are un caracter represiv: scopul său principal nu este de a repara prejudiciul suferit de terți ca urmare a faptei ilicite, ci de a sancționa comportamentul ilicit [26].

54. Astfel, articolul respectiv nu conține nicio indicație cu privire la natura reparatorie a sancțiunii, iar valoarea acesteia nu depinde de efectele faptei ilicite asupra terților.

55. În sfârșit, este irelevant, în chestiunile ce prezintă interes pentru prezenta cauză, faptul că sancțiunea, pe lângă scopul represiv, are și un scop preventiv, și anume acela de a descuraja întreprinderile să se angajeze în practici comerciale neloiale.

3. Gradul de severitate a sancțiunii

56. Limita maximă a sancțiunii prevăzute la articolul 27 alineatul 9 din Codul consumului este de 5 milioane de euro, ceea ce reprezintă o sumă semnificativă, indicând gradul de severitate a acesteia [27].

57. Este adevărat că o amendă de 5 milioane de euro poate să nu fie deosebit de mare pentru o întreprindere multinațională cu o cifră de afaceri ridicată, așa cum este VWAG [28].

[25] Hotărârea Garlsson Real Estate, punctul 33. În Concluziile pe care le-am prezentat în această cauză (C-537/16, EU:C:2017:668, punctul 64), precum și în Concluziile din 12 septembrie 2017 pe care le-am prezentat în cauza în care s-a pronunțat Hotărârea Menci (C-524/15, EU:C:2017:667), punctul 113, am arătat că orice sancțiune are, în realitate, o componentă represivă, iar efectul său preventiv sau disuasiv derivă tocmai din pedeapsa pe care o implică. A se vedea în același sens Hotărârea din 22 iunie 2021, Latvijas Republikas Saeima (Puncte de penalizare) (C-439/19, EU:C:2021:504, punctul 89).

[26] Facem trimitere la Concluziile noastre prezentate în cauza Menci (C-524/15, EU:C:2017:667). În acestea am arătat că „[…] având în vedere că sancțiunile administrative și penale reflectă *ius puniendi* al statului, considerăm că nu poate fi negat (decât în cadrul unei construcții artificiale, pur dogmatice) dublul scop al sancțiunilor administrative, atât preventiv, cât și represiv, datorită căruia se aseamănă cu cele strict penale […] [T]oate sancțiunile au în realitate o componentă represivă și efectul lor preventiv sau disuasiv rezultă tocmai din pedeapsa la care conduc” (punctul 113).

[27] În Hotărârea Garlsson Real Estate, Curtea a considerat a fi o sancțiune administrativă de natură penală sancțiunea prevăzută la articolul 187 *ter* din legea aplicabilă, care avea aceeași limită maximă (5 milioane de euro), deși în cauza respectivă interveneau și alți factori.

[28] AGCM subliniază că sancțiunea reprezintă doar 0,0068 % din cifra de afaceri a VWAG din anul 2015 (73,510 miliarde de euro) și 0,12 % din cifra de afaceri a VWGI și că, dacă ar fi fost vorba despre o amendă pentru încălcarea regulilor de concurență, aceasta ar fi fost de 10 % din cifra de afaceri.

58. Totuși, această împrejurare nu repune sub semnul întrebării natura deosebit de represivă a sancțiunii prevăzute de lege. Cel mult, aceasta ar putea constitui un stimulent pentru ca legiuitorul să majoreze amenzile în cazul practicilor comerciale neloiale, înlocuind suma fixă cu una proporțională cu cifra de afaceri [29].

59. În plus, gradul de severitate a sancțiunii trebuie să fie evaluat pe baza caracteristicilor obiective ale acesteia, iar nu pe baza efectelor sale concrete asupra unei anumite întreprinderi sancționate.

60. În concluzie, considerăm că o sancțiune administrativă precum cea în discuție în prezenta cauză, al cărei cuantum se poate ridica la 5 milioane de euro, aplicată pentru motivul că au fost utilizate practici comerciale neloiale, este de natură materială penală, în sensul articolului 50 din cartă.

D. Cu privire la a doua întrebare preliminară

61. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) solicită să se stabilească dacă articolul 50 din cartă se opune „unei reglementări naționale care permite confirmarea în cadrul unui proces, cu consecința rămânerii definitive, a unei sancțiuni administrative pecuniare de natură penală aplicate unei persoane juridice pentru comportamente ilicite care constituie practici comerciale neloiale pentru care s-a pronunțat între timp o condamnare penală definitivă împotriva sa în alt stat membru, în cazul în care cea de a doua condamnare a rămas definitivă înainte ca hotărârea prin care se soluționează calea de atac împotriva primei sancțiuni administrative pecuniare de natură penală să dobândească autoritate de lucru judecat”.

62. Potrivit jurisprudenței Curții, „aplicarea principiului *ne bis in idem* este supusă unei duble condiții, și anume, pe de o parte, să existe o decizie anterioară definitivă (condiția «*bis*») și, pe de altă parte, ca aceleași fapte să fie vizate de decizia anterioară și de procedurile sau de deciziile ulterioare (condiția «*idem*»)” [30].

1. Cu privire la „bis”

63. „Pentru a se putea considera că o hotărâre judecătorească a fost pronunțată definitiv cu privire la faptele care fac obiectul unei a doua proceduri, este necesar nu doar ca această hotărâre să fi rămas definitivă, ci și ca ea să fi fost pronunțată în urma unei soluționări pe fondul cauzei.” [31]

64. Din înscrisurile depuse la dosar reiese că decizia Parchetului din Braunschweig a devenit definitivă la 13 iunie 2018 și că a fost adoptată, în mod motivat, în urma unei analize a fondului cauzei. La acea dată, procedura de sancționare administrativă italiană fusese deja inițiată, însă nu se încheiase: decizia AGCM din 4 august 2016 a fost atacată și nu era (și nici nu este) încă definitivă.

[29] Astfel cum am arătat anterior, ca urmare a adoptării Directivei 2019/2161, valoarea maximă a amenzilor „[va fi] de cel puțin 4 % din cifra de afaceri anuală a comerciantului realizată în statul membru sau statele membre în cauză […]”. Acest lucru va face posibilă aplicarea unor amenzi pentru practici comerciale neloiale mult mai mari decât cele actuale în cazul companiilor naționale sau multinaționale cu cifră mare de afaceri.

[30] Hotărârea bpost, punctul 28.

[31] Hotărârea bpost, punctul 29.

65. Deși cele două proceduri s-au desfășurat parțial în paralel (s-au suprapus timp de patru luni, potrivit informațiilor furnizate în ședință), sancțiunea aplicată de Parchetul din Braunschweig a rămas definitivă înainte ca autoritățile italiene să adopte o decizie definitivă cu privire la aceleași fapte și la aceleași întreprinderi. În această privință, este irelevant că natura definitivă a deciziei germane decurge din faptul că VWAG nu a formulat o cale de atac împotriva acesteia [32].

66. Prin urmare, există două proceduri de sancționare, dintre care una s-a încheiat cu o sancțiune definitivă, astfel încât este necesar să se stabilească dacă cele două proceduri se refereau sau nu la aceleași fapte și dacă erau sau nu îndreptate împotriva aceleiași persoane.

2. Cu privire la „idem”

67. Teza predominantă în jurisprudența Curții este aceea că interdicția dublei sancționări se referă la aceleași fapte materiale (*idem factum*), înțelese ca un ansamblu de circumstanțe concrete indisolubil legate între ele, indiferent de calificarea juridică a acestor fapte (*idem crimen*).

68. După cum subliniază instanța de trimitere, cele două proceduri în discuție vizează aceeași persoană juridică (VWAG). Este adevărat că decizia italiană se referă și la VWGI, însă acest fapt nu este neapărat de natură să afecteze *identitatea subiectivă*, deoarece cea de a doua întreprindere face parte din prima și este controlată de ea.

69. În orice caz, având în vedere obiecțiile formulate în această privință de AGCM, sarcina de a tranșa diferendul privind identitatea subiectivă a întreprinderilor implicate revine Consiglio di Stato (Consiliul de Stat).

70. În ceea ce privește *identitatea obiectivă*, articolul 50 din cartă interzice aplicarea, pentru fapte identice, a mai multor sancțiuni de natură penală la capătul unor proceduri diferite desfășurate în acest scop [33].

71. Prin urmare, nu este suficient ca faptele să fie similare, ci ele trebuie să fie identice. Prin identitate de fapte materiale se înțelege un ansamblu de împrejurări concrete care decurg din evenimente care sunt în esență aceleași, în sensul că presupun existența aceluiași autor și a unei legături indisolubile între ele în timp și în spațiu [34].

72. Odată constatată identitatea faptelor, calificarea juridică a acestora în dreptul național devine secundară. Tot în plan secundar se află și disparitatea intereselor juridice protejate, într-un stat sau în celălalt, pentru determinarea existenței aceleiași încălcări, deoarece domeniul de aplicare al protecției conferite de articolul 50 din cartă nu poate varia de la un stat membru la altul [35].

[32] Este o simplă ipoteză să se presupună că renunțarea la contestarea sancțiunii germane face parte dintr-o strategie a întreprinderii de a paraliza sau de a dezactiva, în temeiul principiului *ne bis in idem*, procedurile de sancționare deschise împotriva VWAG în alte state membre. Comisia atrage atenția asupra riscului de a favoriza *forum shopping* de către companiile multinaționale care, prin invocarea articolului 50 din cartă, ar putea să urmărească aplicarea sancțiunii în statul membru cu regimul cel mai permisiv, evitând astfel sancțiunile pentru aceleași fapte în celelalte state membre. În ședință, AGCM a arătat că nu are niciun motiv să creadă că strategia VWAG urmărea acest obiectiv, lucru pe care această întreprindere l-a confirmat, argumentând că ar fi ilogic să accepte o sancțiune pecuniară atât de severă precum cea aplicată în Germania pentru a evita o altă sancțiune mult mai mică.

[33] Hotărârea Menci, punctul 35, Hotărârea Garlsson Real Estate și alții, punctul 37, Hotărârea bpost, punctul 33.

[34] Hotărârea Curții EDO din 10 februarie 2009, Sergueï Zolotoukhine împotriva Rusiei, (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903), § 83 și 84, și Hotărârea Curții EDO din 20 mai 2014, Pirttimäki împotriva Finlandei (CE:ECHR:2014:0520JUD003523211), § 49-52, menționate în Hotărârea bpost, punctele 36 și 37.

[35] Hotărârea Menci, punctul 36, Hotărârea Garlsson Real Estate, punctul 38, și Hotărârea bpost, punctul 34.

73. În Hotărârile bpost și Nordzucker, Curtea a confirmat prevalența identității de fapt (*idem factum*) asupra celei juridice (*idem crimen*). Curtea a reținut acest lucru în domeniul normelor privind libera concurență, nuanțând jurisprudența sa anterioară în acest domeniu [36].

74. Guvernul italian a propus în ședință [37] ca, în cazul în care nu este posibilă coordonarea între autoritățile naționale, să se țină seama de interesele generale protejate de normele celor două state membre implicate pentru a stabili dacă există identitate de fapte.

75. Dacă am înțeles corect, ar fi vorba despre o revenire la jurisprudența Curții privind aplicarea principiului *ne bis in idem* în domeniul normelor de concurență, care presupunea identitatea de fapte și de interese juridice protejate pentru a determina existența *idem*. Totuși, considerăm că această teză este depășită de la Hotărârile bpost și Nordzucker.

76. Îi revine Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) sarcina de a stabili dacă, în prezenta cauză, faptele sunt identice din punct de vedere material și temporal. În decizia de trimitere, acesta se referă la „similitudinea, dacă nu identitatea" faptelor sancționate, subliniind apoi „omogenitatea comportamentelor", deoarece în ambele proceduri au fost sancționate comportamente referitoare la comercializarea de vehicule cu dispozitive falsificate și la publicitatea care sublinia în mod înșelător respectarea legislației în materie de mediu [38].

77. Curtea poate să îi ofere însă instanței de trimitere anumite elemente de reflecție cu privire la următoarele aspecte:

– analiza detaliată și specifică a comportamentelor sancționate trebuie să conducă la o constatare a identității acestora, iar nu doar a unei simple similitudini;

– în ipoteza unui cumul transfrontalier de proceduri și de sancțiuni, nu este obligatoriu să existe identitate teritorială, însă acest factor poate să fie utilizat în alte scopuri [39]. Același factor va permite să se excludă suspiciunile privind „alegerea interesată" a autorității de sancționare competente [40];

– Parchetul din Braunschweig, deși subliniază că lipsa de supraveghere constituie cauza încălcărilor săvârșite de VWAG la nivel mondial între anii 2007 și 2015, ia în considerare, ca fapte relevante, comercializarea în alte țări (inclusiv în Italia) a vehiculelor echipate cu sistemul informatic de falsificare a măsurătorilor, precum și publicitatea înșelătoare difuzată pentru vânzarea acestor autovehicule [41];

[36] A se vedea Van Cleynenbreugel, P., „BPost and Nordzücker: Searching for the essence of the *ne bis in idem* in European Union Law", *European Constitutional Law Review*, 2022, nr. 3, p. 361 și 362.

[37] În ședință, AGCM a insistat de asemenea asupra disparității dintre interesele generale protejate de norma germană și cele protejate de norma italiană, pe care le-a prezentat ca argument pentru a pune sub semnul întrebării existența *idem*.

[38] Decizia de trimitere, punctele 1.7 și 1.8.

[39] Dificultatea principală pentru aprecierea aspectul dacă aceste situații sunt identice este reflectată în Hotărârea Nordzucker, punctul 46: „[î]n cadrul acestei aprecieri, se impune în special să se examineze dacă aprecierile juridice efectuate de autoritatea germană pe baza elementelor de fapt constatate în decizia sa definitivă au privit exclusiv piața germană sau și piața austriacă a zahărului. Este de asemenea relevant aspectul dacă, în vederea calculării amenzii în temeiul cifrei de afaceri realizate pe piața afectată de încălcare, autoritatea germană a luat ca bază de calcul numai cifra de afaceri realizată în Germania (a se vedea prin analogie Hotărârea din 14 februarie 2012, Toshiba Corporation și alții, C-17/10, EU:C:2012:72, punctul 101)".

[40] A se vedea nota 32 de mai sus.

[41] Acesta menționează în mod expres că, la aplicarea amenzii în sarcina VWAG, s-a luat în considerare aspectul că vânzarea de vehicule cu motoare manipulate s-a efectuat și în alte state, inclusiv în Italia.

– legătura dintre cele trei elemente pare clară, chiar dacă instanța de trimitere va trebui să decidă dacă aceasta este suficientă pentru a stabili că faptele sunt identice. Parchetul din Braunschweig subliniază tocmai faptul că decizia sa ar împiedica, în lumina principiului *ne bis in idem*, aplicarea de sancțiuni în alte state împotriva VWAG pentru același comportament [42].

78. În cazul în care instanța de trimitere constată, în lumina acestor considerații, că există *idem factum*, cumulul de proceduri ar constitui, în principiu și sub rezerva aspectelor care vor fi analizate în continuare, o încălcare a dreptului fundamental garantat la articolul 50 din cartă [43].

E. Cu privire la a treia întrebare preliminară

79. Consiglio di Stato (Consiliul de Stat) solicită să se stabilească dacă Directiva 2005/29 [în special articolul 3 alineatul (4) și articolul 13 alineatul (2) litera (e)] poate să justifice „o derogare de la principiul *ne bis in idem* enunțat la articolul 50 din cartă”.

80. Am indicat deja [44] motivele pentru care considerăm că articolul 3 alineatul (4) și articolul 13 alineatul (2) litera (e) din Directiva 2005/29 nu sunt aplicabile în prezenta cauză. Prin urmare, ne vom referi doar la articolul 50 din cartă și la posibilitățile de a invoca articolul 52 alineatul (1) prima teză din aceasta pentru a admite o derogare de la interdicția respectivă.

81. Potrivit unei jurisprudențe constante a Curții, o restrângere a dreptului fundamental garantat la articolul 50 din cartă poate fi justificată în temeiul articolului 52 alineatul (1) din cartă [45], sub rezerva respectării anumitor condiții: i) existența unei dispoziții legale, ii) respectarea conținutului esențial al dreptului, iii) existența unui motiv de interes general sau necesitatea de a proteja un drept fundamental și iv) respectarea principiilor necesității și proporționalității.

1. Dispoziție legală

82. Revine instanței de trimitere sarcina de a verifica dacă, astfel cum pare să rezulte din decizia sa, intervențiile Parchetului din Braunschweig și ale AGCM italiană sunt prevăzute de dispoziții legale.

83. Nu par să existe prea multe îndoieli în această privință, deoarece AGCM a aplicat Codul consumului, iar Parchetul din Braunschweig a aplicat OWiG.

2. Respectarea conținutului esențial al dreptului la ne bis in idem

84. De asemenea, instanța de trimitere nu pare să aibă îndoieli cu privire la aspectul dacă această condiție este îndeplinită în litigiul cu care este sesizată.

[42] Instanța de trimitere trebuie să țină seama de faptul că „[…] simpla împrejurare că o autoritate a unui stat membru menționează, într-o decizie de constatare a unei încălcări a dreptului concurenței al Uniunii, precum și a dispozițiilor corespunzătoare ale dreptului acestui stat membru, un element de fapt care se raportează la teritoriul altui stat membru nu poate fi suficientă pentru a se considera că elementul de fapt respectiv se află la originea procedurilor sau a fost reținut de această autoritate printre elementele constitutive ale încălcării amintite” (Hotărârea Nordzucker, punctul 44).

[43] Hotărârea bpost, punctele 38 și 39.

[44] A se vedea punctele 36-39 din prezentele concluzii.

[45] Hotărârea din 27 mai 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punctele 55 și 56), Hotărârea Menci, punctul 40, Hotărârea bpost, punctul 41, și Hotărârea Nordzucker, punctul 49.

3. Protecția unor obiective de interes general

85. Derogarea, prevăzută la articolul 52 alineatul (1) din cartă, de la interdicția de a fi judecat sau condamnat de două ori pentru aceleași fapte trebuie să răspundă unui obiectiv sau unor obiective de interes general recunoscute de Uniune sau necesității de a proteja drepturile și libertățile celorlalți.

86. Așa cum am arătat anterior, identitatea intereselor juridice protejate de normele în temeiul cărora se aplică cele două sancțiuni nu mai este relevantă pentru calificarea *idem* [46].

87. Totuși, începând cu Hotărârea Menci, aceleași interese juridice pot fi relevante pentru aplicarea derogărilor întemeiate pe articolul 52 din cartă. Va fi necesar ca normele să protejeze interese generale complementare, însă nu identice. În cazul în care cele două proceduri naționale ar viza protejarea aceluiași interes general, ele nu ar mai fi complementare, iar cumularea lor nu se poate justifica în temeiul articolului 52 din cartă [47].

88. În prezenta cauză, legislația germană și cea italiană nu par să urmărească obiective identice, ci unele complementare:

– articolul 130 din OWiG are scopul de a garanta că societățile și angajații lor acționează în conformitate cu legea și, prin urmare, sancționează încălcarea din neglijență a obligației de diligență în contextul unei activități comerciale. Acest scop răspunde obiectivului de interes general de a asigura buna funcționare a pieței, care este similar cu cel recunoscut în unele dintre hotărârile Curții [48];

– normele Codului consumului puse în aplicare de AGCM transpun Directiva 2005/29. Scopul lor este de a asigura un nivel ridicat de protecție a consumatorilor, în conformitate cu articolul 1 din directiva respectivă, contribuind în același timp la buna funcționare a pieței interne.

89. Cele două obiective sunt, prin urmare, complementare: respectarea obligației de vigilență a întreprinderilor încurajează protecția drepturilor consumatorilor care cumpără produsele acestora. Astfel cum am arătat, ambele sunt de interes general, după cum Curtea a avut ocazia să confirme [49].

[46] Hotărârea bpost, punctul 34: „[…] din jurisprudența Curții reiese că, pentru constatarea existenței aceleiași infracțiuni, calificarea juridică a faptelor în dreptul național și *interesul juridic protejat* nu sunt relevante, întrucât întinderea protecției conferite de articolul 50 din cartă nu poate varia de la un stat membru la altul”. Sublinierea noastră.

[47] Un exemplu în acest sens este oferit de Hotărârea Nordzucker: „în ipoteza în care două autorități naționale de concurență ar urmări și ar sancționa aceleași fapte pentru a asigura respectarea interzicerii înțelegerilor în temeiul articolului 101 TFUE și al dispozițiilor corespunzătoare din dreptul lor național, aceste două autorități ar urmări același obiectiv de interes general care vizează să garanteze că concurența pe piața internă nu este denaturată prin acorduri, decizii ale asociațiilor de întreprinderi sau practici concertate anticoncurențiale” (punctul 56). „În aceste condiții, […] un cumul de proceduri și de sancțiuni, în măsura în care nu vizează scopuri complementare având ca obiect aspecte diferite ale aceluiași comportament, […] nu poate, în orice caz, să fie justificat în temeiul articolului 52 alineatul (1) din cartă” (punctul 57).

[48] În Hotărârea bpost, punctele 45-47, se consideră că liberalizarea pieței interne a serviciilor poștale și protecția liberei concurențe sunt obiective de interes general. În Hotărârea din 20 martie 2018, Di Puma și Zecca (C-596/16 și C-597/16, EU:C:2018:192, punctul 42), sunt menționate ca obiective de interes general protecția integrității piețelor financiare și a încrederii publicului în instrumentele financiare.

[49] Faptul că protecția consumatorilor constituie un obiectiv de interes general este confirmat de Hotărârea bpost, punctul 27, și de Hotărârea Nordzucker, punctele 51 și 52. Acest lucru este de asemenea susținut de articolele 12 TFUE, 114 TFUE și 169 TFUE, precum și de articolul 38 din cartă.

4. Proporționalitatea și necesitatea restricției

90. Restrângerea principiului *non bis in idem* în conformitate cu articolul 52 alineatul (1) din cartă trebuie să fie de asemenea proporțională și necesară.

91. Curtea a stabilit o jurisprudență generală cu privire la proporționalitatea și la necesitatea restricției în discuție în prezenta cauză, din care amintim următoarele considerații cu titlu de exemplu:

– respectarea principiului *proporționalității* „impune ca cumulul de proceduri și de sancțiuni prevăzut de o reglementare națională […] să nu depășească limitele a ceea ce este adecvat și necesar pentru realizarea obiectivelor legitime urmărite de această reglementare, fiind clar că, atunci când este posibilă alegerea între mai multe măsuri adecvate, trebuie să se recurgă la cea mai puțin constrângătoare și că inconvenientele cauzate nu trebuie să fie disproporționate în raport cu scopurile vizate” [50];

– „autoritățile publice pot opta în mod legitim pentru răspunsuri juridice complementare în fața anumitor comportamente dăunătoare pentru societate prin intermediul diferitor proceduri care formează un tot coerent, astfel încât să trateze problema socială în discuție sub diferitele sale aspecte, cu condiția ca aceste răspunsuri juridice combinate să nu reprezinte o sarcină excesivă pentru persoana în cauză […] Prin urmare, faptul că două proceduri urmăresc obiective de interes general distincte pe care este legitim să le protejeze în mod cumulat poate fi luat în considerare la analiza proporționalității unui cumul de proceduri și de sancțiuni, ca factor care urmărește justificarea acestui cumul, cu condiția ca aceste proceduri să fie complementare, iar sarcina suplimentară pe care o reprezintă cumulul menționat să poată fi justificată astfel prin cele două obiective urmărite” [51];

– în ceea ce privește *caracterul strict necesar* al cumulului, „trebuie să se aprecieze dacă există norme clare și precise care permit să se prevadă actele și omisiunile care pot face obiectul unui cumul de proceduri și de sancțiuni, precum și coordonarea dintre diferitele autorități, dacă cele două proceduri au fost desfășurate într-un mod suficient de coordonat și de apropiat în timp și dacă sancțiunea eventual aplicată cu ocazia primei proceduri pe plan cronologic a fost luată în considerare la evaluarea celei de a doua sancțiuni, astfel încât sarcinile pentru persoana în cauză ce rezultă dintr-un asemenea cumul sunt limitate la strictul necesar, iar ansamblul sancțiunilor aplicate corespunde gravității încălcărilor săvârșite” [52];

– „invocarea unei asemenea justificări impune să se demonstreze faptul că cumulul de proceduri […] era strict necesar, ținând cont, în acest context, în esență de existența unei legături materiale și temporale suficient de strânse între cele două proceduri în cauză […]” [53].

[50] Hotărârea Menci, punctul 46, Hotărârea bpost, punctul 48, și Hotărârea din 5 mai 2022, BV (C-570/20, EU:C:2022:348, punctul 34).

[51] Hotărârea bpost, punctul 49. Curtea citează, în acest pasaj, Hotărârea Curții EDO din 15 noiembrie 2016, A și B împotriva Norvegiei, (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011), § 121 și 132. Totuși, raționamentul acestei hotărâri nu a fost urmat în totalitate de Curte: Curtea EDO consideră că, în cazul în care au existat două proceduri de natură penală strâns legate între ele, nu există o încălcare a principiului *ne bis in idem*, în timp ce Curtea consideră că o astfel de încălcare există, însă poate fi justificată în temeiul articolului 52 din cartă.

[52] Hotărârea Menci, punctele 49, 52, 53, 55 și 58, și Hotărârea bpost, punctul 51, precum și Hotărârea Curții EDO din 15 noiembrie 2016, A și B împotriva Norvegiei, (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011), § 130-132. Pentru o critică detaliată a Hotărârii Menci, a se vedea Concluziile avocatului general Bobek prezentate în cauzele bpost (EU:C:2021:680) și Nordzucker (EU:C:2021:681), în special punctele 101-117 din primele dintre acestea.

[53] Hotărârea Menci, punctul 61, și Hotărârea bpost, punctul 53, precum și prin analogie Hotărârea Curții EDO din 15 noiembrie 2016, A și B împotriva Norvegiei (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011), § 130.

92. În definitiv, Curtea impune să se analizeze îndeplinirea următoarelor trei criterii:

– claritatea și precizia normelor care determină cumulul de proceduri și de sancțiuni;

– coordonarea procedurilor de sancționare, care ar trebui să fie suficient de strâns legate între ele din punct de vedere material și temporal pentru a reduce la strictul necesar sarcina suplimentară cauzată de cumulul de proceduri de natură penală care se desfășoară separat unele de altele;

– asigurarea faptului că gradul de severitate al ansamblului de sancțiuni aplicate corespunde gravității încălcării.

93. Astfel cum am mai menționat, îi revine instanței de trimitere sarcina de a verifica, în lumina tuturor circumstanțelor, dacă aceste trei criterii sunt îndeplinite în litigiul principal. Totuși, pentru a-i oferi un răspuns util, Curtea ar putea să îi ofere următoarele precizări.

a) Claritatea și precizia normelor privind cumulul de proceduri și de sancțiuni

94. În decizia de trimitere nu se face referire la nicio normă națională – italiană sau germană –, care să prevadă în mod expres posibilitatea (și condițiile) de a desfășura proceduri simultane și de a aplica sancțiuni distincte pentru aceleași fapte, atunci când acestea au loc în două state membre.

95. Un alt aspect distinct este faptul că atât OWiG, cât și dispozițiile Codului italian al consumului privind practicile comerciale neloiale constituie temeiuri juridice solide pentru desfășurarea procedurilor și aplicarea de sancțiuni. Astfel cum am arătat anterior, claritatea și precizia normelor respective nu par să suscite dubii.

96. Din această perspectivă, VWAG putea să prevadă și să se aștepte să fie sancționată în ambele state membre (și în alte state) pentru comportamentul său în legătură cu manipularea motoarelor, cu vânzarea de automobile cu astfel de motoare și cu publicitatea care ascundea manipularea.

b) Gradul de severitate a ansamblului sancțiunilor aplicate

97. Din înscrisurile depuse la dosar rezultă că cumulul sancțiunii italiene și al celei germane nu ar fi disproporționat față de comportamentul sancționat, având în vedere cifra de afaceri a VWAG și avantajul economic obținut de această companie multinațională ca urmare a manipulării motoarelor (estimat la 995 de milioane de euro).

98. Sancțiunea aplicată de autoritatea germană este de 1 miliard de euro, iar cea a autorității italiene de 5 milioane de euro. Suma celor două nu pare, așadar, excesivă pentru reprimarea comportamentului sancționat.

99. Este adevărat că sancțiunea germană include o parte strict „punitivă” și o altă parte corespunzătoare neutralizării profitului realizat de VWAG. Totuși, acest lucru nu înseamnă că nu este în sine o sancțiune foarte mare. Situația este similară cu sancțiunea aplicată de AGCM, care este cea mai mare sancțiune care ar putea fi impusă în temeiul legislației italiene de transpunere a Directivei 2005/29.

100. În orice caz, repetăm, cumulul de sancțiuni nu este disproporționat în raport cu gravitatea încălcării săvârșite și cu profiturile realizate de VWAG.

c) Coordonarea procedurilor

101. Coordonarea între procedurile de sancționare germană și italiană, precum și dovada existenței unei legături materiale și temporale suficient de strânse între acestea dau naștere, în prezenta cauză, unui anumit număr de îndoieli.

102. Vom acorda o atenție deosebită acestei chestiuni, deoarece, astfel cum am explicat deja, exceptând situația în care instanța de trimitere deține informații suplimentare care să demonstreze contrariul, se pare că nu a existat nicio coordonare între cele două proceduri desfășurate de Parchetul din Braunschweig și de AGCM italiană.

103. Cel mult s-ar putea accepta că a existat o legătură materială între cele două proceduri și că acestea s-au desfășurat apropiat în timp, însă, repetăm, cerința de coordonare nu a fost respectată.

104. Unele domenii ale dreptului Uniunii dispun de mecanisme de coordonare între autoritățile naționale (între ele, cu Comisia sau cu un alt organism al Uniunii) pentru a facilita cooperarea, asistența reciprocă și schimbul de informații, în special în ceea ce privește desfășurarea procedurilor de sancționare:

– în domeniul dreptului concurenței, în cadrul Rețelei Europene a Autorităților de Concurență [54];

– în domeniul cooperării judiciare în materie penală, prin intervenția Eurojust [55].

105. Aceste mecanisme facilitează aplicarea principiului *ne bis in idem* prin evitarea cumulului de proceduri de sancționare pentru aceleași fapte în litigii transfrontaliere care implică mai multe state membre [56].

106. În schimb, în prezenta cauză, autoritățile naționale învestite cu competențe distincte nu dispuneau de niciun mecanism specific de coordonare.

107. Este adevărat că Regulamentul (UE) nr. 2006/2004 [57], aplicabil la data faptelor și înlocuit ulterior de Regulamentul 2017/2394, prevedea un mijloc de cooperare și coordonare între autoritățile naționale responsabile cu aplicarea legislației în materia protecției consumatorilor. AGCM este una dintre aceste autorități și ar fi putut utiliza instrumentul respectiv, însă Parchetul din Braunschweig nu se regăsea în această situație [58].

[54] A se vedea Comunicarea Comisiei privind cooperarea în cadrul rețelei autorităților de concurență (JO 2004, C 101, p. 43, Ediție specială, 8/vol. 4, p. 111).

[55] Regulamentul (UE) 2018/1727 al Parlamentului European și al Consiliului din 14 noiembrie 2018 privind Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală (Eurojust) și de înlocuire și abrogare a Deciziei 2002/187/JAI a Consiliului (JO 2018, L 295, p. 138).

[56] Situația din Hotărârea Nordzucker este un bun exemplu în acest sens.

[57] Regulamentul Parlamentului European și al Consiliului din 27 octombrie 2004 privind cooperarea dintre autoritățile naționale însărcinate să asigure aplicarea legislației în materie de protecție a consumatorului („Regulamentul privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului” (JO 2004, L 364, p. 1, Ediție specială, 15/vol. 12, p. 69).

[58] Lista autorităților respective poate fi consultată la https://commission.europa.eu/system/files/2021-01/designated_bodies_18jan2021.pdf

108. Ca răspuns la întrebările Curții, părțile au furnizat următoarele informații în ședință:

– Parchetul din Braunschweig a încercat, în cadrul Eurojust, să evite cumulul procedurilor penale împotriva VWAG în mai multe state membre. În urma unei reuniuni de coordonare care a avut loc la sediul Eurojust din Haga la 10 martie 2016, doar autoritățile belgiene, suedeze și spaniole [59], însă nu și cele italiene au acceptat să renunțe la declanșarea de proceduri penale în favoarea Parchetului din Braunschweig. AGCM nu a intervenit în această încercare de coordonare a urmăririi penale a VWAG;

– Parchetul din Braunschweig aflase la 9 august 2016 despre existența deciziei de sancționare a AGCM împotriva VWAG și a VWGI, care fusese adoptată la 4 august 2016. Parchetul menționat a inițiat procedura de sancționare împotriva VWAG la 14 aprilie 2016. Prin urmare, procedurile de sancționare din Germania și din Italia s-au desfășurat în paralel timp de mai puțin de patru luni;

– nu a existat nicio coordonare între Parchetul din Braunschweig și AGCM.

109. În orice caz, în opinia noastră, ceea ce scoate în evidență prezenta trimitere preliminară este dificultatea de a aplica jurisprudența Curții, care acceptă limitări ale articolului 50 din cartă, bazate pe articolul 52, în situații precum cea în discuție în prezenta cauză.

110. În special, pare dificil să se poate respecta cerința de coordonare, atunci când este vorba despre cumulul de proceduri și de sancțiuni, de către autoritățile naționale din două state cu competențe în domenii diferite, pentru care nu există mecanisme specifice de coordonare prevăzute de dreptul Uniunii [60].

111. În plus, jurisprudența Curții privind cerința de coordonare între autorități atunci când există un cumul de proceduri și de sancțiuni ar putea avea, în astfel de cazuri, un efect paradoxal:

– mecanismele de coordonare create de dreptul Uniunii sunt menite să promoveze respectarea principiului *ne bis in idem*, și anume să împiedice ca una și aceeași persoană să fie judecată sau pedepsită de două ori pentru aceleași fapte;

– dimpotrivă, jurisprudența Curții adoptă criteriul coordonării procedurilor de sancționare, care trebuie să aibă o legătură materială și temporală suficient de strânsă pentru a permite derogările de la exercitarea dreptului fundamental protejat de articolul 50 din cartă.

[59] Astfel cum a apreciat Tribunal Supremo în hotărârea din 20 septembrie 2021 (ES:TS:2021:3449).

[60] Această dificultate a fost deja subliniată de avocatul general Bobek în Concluziile sale prezentate în cauza bpost (EU:C:2021:680), punctul 115: „[…] odată ce cumulul procedurilor relevante implică o serie de regimuri administrative paralele și, mai ales, mai multe state membre sau autorități ale statelor membre și ale Uniunii Europene, atunci sugestiile privind oportunitatea unui sistem unic ar putea părăsi rapid tărâmul dezideratelor, trecând în sfera ficțiunii științifico-fantastice”. După ce a făcut referire la existența unor sisteme de rețele de autorități administrative naționale și ale Uniunii și la dificultățile de coordonare care există în pofida acestui fapt, avocatul general a arătat (punctul 116 din concluziile respective) că „[d]acă aceasta este situația actuală în cadrul unor rețele specializate și reglementate în mod expres în întreaga Uniune Europeană, nu este imediat evident cum s-ar putea pretinde și realiza în mod rezonabil nivelul necesar de coordonare în diferite domenii de drept, în cadrul mai multor organisme și între diferite state membre”.

112. Poate pentru aceste motive sau pentru motive similare, în ședință, guvernul italian a propus, cu caracter subsidiar [61], să nu se aplice cerința de coordonare, solicitând doar verificarea proporționalității cumulului de sancțiuni. La rândul său, Comisia a solicitat o *interpretare largă* a cerinței de coordonare, afirmând că criteriul de coordonare nu ar fi necesar în situații precum cea în discuție în prezenta cauză [62].

113. În ceea ce ne privește, nu avem prea multe speranțe că Curtea își va modifica jurisprudența în această materie. Având în vedere că nu și-a însușit poziția pe care am susținut-o în Concluziile noastre prezentate în cauza Menci [63] și nici criticile ulterioare ale avocatului general Bobek [64] în legătură cu criteriul stabilit în Hotărârea Menci (reiterat ulterior în Hotărârile bpost și Nordzucker), este puțin probabil să o facă acum.

114. Astfel, Curtea are la dispoziție trei opțiuni:

– fie face abstracție, în situații precum cea din prezenta cauză, de cerința de coordonare între procedurile de sancționare, mergând astfel mai departe pe calea erodării conținutului articolului 50 din cartă prin extinderea domeniului de aplicare al derogărilor sale;

– fie relativizează cerința acestui criteriu, în sensul propus de Comisie, făcându-l, în practică, de nerecunoscut;

– fie insistă asupra faptului că cumulul procedurilor de sancționare între autoritățile naționale din diferite state și din diferite domenii de competență este de asemenea supus cerinței de coordonare, ca mijloc de justificare a limitării principiului *ne bis in idem* în temeiul articolului 52 alineatul (1) din cartă.

115. Coerența cu jurisprudența anterioară a Curții ar milita, în opinia noastră, pentru cea de a treia soluție. Aceasta este soluția pe care o propunem și noi în prezenta cauză atât pentru acest motiv, cât și pentru că apreciem că prevalează aplicarea articolului 50 din cartă și că articolul 52 alineatul (1) din aceasta nu acoperă multiplicarea procedurilor desfășurate și a sancțiunilor aplicate de autoritățile naționale din diferite domenii aceleiași persoane pentru aceleași fapte, atunci când nu există o coordonare suficientă între acțiunile lor.

[61] Teza principală a guvernului italian este că nu a existat nicio încălcare a articolului 50 din cartă, astfel încât nu este necesar să se recurgă la articolul 52 din cartă.

[62] În definitiv, Comisia a propus ca cerința să fie aplicată pe baza existenței unor mecanisme de coordonare sau de schimb de informații. Absența unor astfel de mecanisme ar însemna că s-ar accepta o derogare de la principiul *ne bis in idem*.

[63] Punctul 72: „dacă în jurisprudența Curții s-a consolidat un curent în temeiul căruia două proceduri paralele sau succesive soluționate prin aplicarea a două sancțiuni în esență penale pentru aceleași fapte își păstrează caracterul dual (*bis*), iar nu singular, considerăm că nu există motive temeinice pentru a-l abandona”. La punctul 73 am adăugat că „introducerea în dreptul Uniunii a unui criteriu de interpretare a articolului 50 din cartă bazat pe legătura materială și temporală mai mare sau mai mică dintre proceduri (cea penală și cea administrativă de sancționare) ar crea o incertitudine și o complexitate semnificative cu privire la dreptul persoanelor de a nu fi judecate și nici condamnate de două ori pentru aceleași fapte. Drepturile fundamentale consacrate de cartă trebuie să fie inteligibile pentru toate persoanele, iar exercitarea lor presupune o predictibilitate și o certitudine care, în opinia noastră, nu sunt compatibile cu criteriul respectiv”.

[64] La punctul 109 din Concluziile sale prezentate în cauza bpost, avocatul general Bobek afirmă că „aplicarea principiului *ne bis in idem* încetează să se bazeze pe un criteriu definit *ex ante pe cale normativă*. În schimb, devine un criteriu *corectiv ex post* care se poate aplica sau nu în funcție de împrejurări și de cuantumul exact al sancțiunilor impuse. Acesta nu reprezintă o protecție împotriva dublei sancționări. Acesta constituie pur și simplu o protecție *ex post* împotriva disproporționalității sancțiunilor combinate sau cumulate”. La punctul 111 se arată că „criteriile care nu sunt concepute pentru o protecție *ex ante*, ci mai degrabă pentru o corecție *ex post*, sunt în mod necesar *circumstanțiale*”.

V. Concluzie

116. În lumina considerațiilor care precedă, propunem Curții să răspundă la cererea de decizie preliminară formulată de Consiglio di Stato (Consiliul de Stat, Italia) după cum urmează:

„Articolul 50 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene trebuie interpretat în sensul că:

– o sancțiune financiară administrativă în valoare de 5 milioane de euro, aplicată de autoritatea națională responsabilă cu protecția consumatorilor unei persoane juridice care s-a angajat în practici comerciale neloiale are, din punct de vedere material, natură penală, în sensul acestei dispoziții;

– o sancțiune administrativă pecuniară care are din punct de vedere material natură penală, aplicată unei persoane juridice care s-a angajat în practici comerciale neloiale aduce, în principiu, atingere articolului 50 din cartă dacă, pentru fapte identice, persoana juridică respectivă a făcut deja obiectul unei condamnări penale anterioare într-un alt stat membru, care a devenit definitivă;

– nu este posibilă restrângerea dreptului de a nu fi judecat sau condamnat de două ori pentru aceeași infracțiune, în temeiul articolului 52 alineatul (1) din cartă, în cazul în care cumulul simultan de proceduri desfășurate și de sancțiuni aplicate de către autoritățile naționale din două sau mai multe state membre, care au competențe în domenii diferite, a avut loc fără o coordonare suficientă.”