Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
30 päivänä maaliskuuta 2023 [1]

Asia C-27/22

Volkswagen Group Italia S.p.A. ja
Volkswagen Aktiengesellschaft
vastaan
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,
jossa asian käsittelyyn osallistuvat
Associazione Cittadinanza Attiva Onlus ja
Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons)

(Ennakkoratkaisupyyntö – Consiglio di Stato (ylin hallintotuomioistuin, Italia))

Ennakkoratkaisupyyntö – Perusoikeudet – Ne bis in idem -periaate – Sopimattomista kaupallisista menettelyistä määrätyt seuraamukset – Jäsenvaltiossa määrätty lainvoimainen rikosoikeudellinen seuraamus – Samalle henkilölle samasta teosta toisessa jäsenvaltiossa määrätty luonteeltaan rikosoikeudellinen hallinnollinen seuraamusmaksu – Ne bis in idem -periaatteen soveltaminen rajatylittävien seuraamusmenettelyjen päällekkäisyyteen – Ne bis in idem -periaatteen rajoittaminen – Seuraamusmenettelyjen päällekkäisyyden yhteensovittaminen

1. Tämä ennakkoratkaisupyyntö koskee Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 50 artiklan rajatylittävää soveltamista asiassa, jossa ei ole kyse henkilöiden vapaasta liikkuvuudesta vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueella.

2. Kyseessä olevassa tilanteessa on kyse kahden jäsenvaltion, Saksan ja Italian, viranomaisten määräämistä samansuuntaisista seuraamuksista ja seuraamusmenettelyistä. [2] Sanktioidut menettelytavat on toteuttanut sama autoalan yritysten konglomeraatti, jonka kotipaikka on Saksassa, ja niiden vaikutukset ulottuvat molempiin valtioihin (monien muiden ohella).

3. Tämänkaltaisissa asioissa ne bis in idem -periaatteeseen perustuvaa oikeutta on ongelmallista rajoittaa perusoikeuskirjan 52 artiklan perusteella silloin, kun kahden jäsenvaltion viranomaisten aloittamia menettelyjä ei toteuteta riittävän yhteensovitetusti, mikä johtaa seuraamusten päällekkäisyyteen.

[1] Alkuperäinen kieli: espanja.

[2] Kyseessä ovat Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, Italia (jäljempänä AGCM) sekä Braunschweigin syyttäjäviranomainen, Saksa.

4. Unionin tuomioistuin on todennut, että seuraamusmenettelyjen yhteensovittaminen on tällaisten rajoitusten hyväksymisen välttämätön edellytys. On kuitenkin ratkaistava, onko tätä edellytystä mahdollista (ja realistista) pitää voimassa, jos kahdessa jäsenvaltiossa eri aloilla toimivaltaiset viranomaiset ovat saattaneet vireille päällekkäiset seuraamusmenettelyt eikä niiden toteuttamien toimien yhteensovittamiseksi ole käytössä oikeudellista mekanismia. [3]

I Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

1. Euroopan unionin perusoikeuskirja

5. Perusoikeuskirjan 50 artiklassa (”Kielto syyttää ja rangaista oikeudenkäynnissä kahdesti samasta rikoksesta”) määrätään seuraavaa:

”Ketään ei saa panna syytteeseen tai rangaista rikoksesta, josta hänet on jo unionissa lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi lain mukaisesti.”

6. Perusoikeuskirjan 52 artiklassa (”Oikeuksien – – ulottuvuus – –”) määrätään seuraavaa:

”1. Tässä perusoikeuskirjassa tunnustettujen oikeuksien ja vapauksien käyttämistä voidaan rajoittaa ainoastaan lailla sekä kyseisten oikeuksien ja vapauksien keskeistä sisältöä kunnioittaen. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan säätää ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

– –”

2. Direktiivi 2005/29/EY [4]

7. Direktiivin 1 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tämän direktiivin tarkoituksena on tukea sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa ja saavuttaa korkeatasoinen kuluttajansuoja lähentämällä jäsenvaltioiden lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset, jotka koskevat kuluttajien taloudellisia etuja vahingoittavia sopimattomia kaupallisia menettelyjä.”

[3] Tähän mennessä unionin tuomioistuin on ratkaissut ne bis in idem -periaatetta koskevia asioita, joissa saman jäsenvaltion eri kansalliset viranomaiset ovat määränneet päällekkäisiä seuraamuksia (kuten asiassa, jota tarkasteltiin 22.3.2022 annetussa tuomiossa bpost (C-117/20, EU:C:2022:202; jäljempänä tuomio bpost) ja jossa asian käsittelyyn osallistuivat Belgian postipalvelujen sääntelyviranomainen ja kilpailuviranomainen). Unionin tuomioistuin on ratkaissut myös ennakkoratkaisupyyntöjä kahden jäsenvaltion kansallisten kilpailuviranomaisten määrättyä seuraamuksia (tuomio 22.3.2022, Nordzucker, C-151/20, EU:C:2022:203; jäljempänä tuomio Nordzucker).

[4] Sopimattomista elinkeinonharjoittajien ja kuluttajien välisistä kaupallisista menettelyistä sisämarkkinoilla ja neuvoston direktiivin 84/450/ETY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 97/7/EY, 98/27/EY ja 2002/65/EY sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 2006/2004 muuttamisesta 11.5.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2005, L 149, s. 22).

8. Direktiivin 3 artiklan 4 kohdassa täsmennetään seuraavaa:

”Jos tämän direktiivin säännökset ovat ristiriidassa sopimattomien kaupallisten menettelyjen yksittäisiä näkökohtia säätelevien muiden yhteisön sääntöjen kanssa, jälkimmäisillä on etusija ja niitä sovelletaan kyseisiin yksittäisiin näkökohtiin.”

9. Direktiivin 13 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on säädettävä tämän direktiivin mukaisesti annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen sovellettavista seuraamuksista ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet sen varmistamiseksi, että ne pannaan täytäntöön. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

10. Sama 13 artikla, jota on muutettu direktiivillä (EU) 2019/2161[5] 28.5.2022 lukien, on nyt seuraavan sisältöinen:

”1. Jäsenvaltioiden on säädettävä seuraamuksista, joita sovelletaan tämän direktiivin nojalla annettujen kansallisten säännösten rikkomiseen, ja toteutettava kaikki tarvittavat toimenpiteet seuraamusten täytäntöönpanon varmistamiseksi. Seuraamusten on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että seuraamuksia määrättäessä otetaan tarvittaessa huomioon seuraavat ei-tyhjentävät ja ohjeelliset perusteet:

– –

e) elinkeinonharjoittajalle muissa jäsenvaltioissa samasta rikkomuksesta määrätyt seuraamukset rajatylittävissä tapauksissa, joissa tiedot tällaisista seuraamuksista ovat saatavilla Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksella (EU) 2017/2394[6] perustetun mekanismin kautta;

– –

3. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että kun on määrättävä seuraamuksia asetuksen (EU) 2017/2394 21 artiklan mukaisesti, niihin sisältyy mahdollisuus joko määrätä sakkoja hallinnollisten menettelyjen kautta tai panna vireille oikeudenkäyntimenettelyjä sakkojen määräämiseksi taikka molemmat siten, että tällaisten sakkojen enimmäismäärä on vähintään neljä prosenttia elinkeinonharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta kyseisessä yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa. – –

– –”

[5] Neuvoston direktiivin 93/13/ETY ja Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivien 98/6/EY, 2005/29/EY sekä 2011/83/EU muuttamisesta unionin kuluttajansuojasääntöjen täytäntöönpanon valvonnan parantamisen ja nykyaikaistamisen osalta 27.11.2019 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EUVL 2019, L 328, s. 7).

[6] Kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä ja asetuksen (EY) N:o 2006/2004 kumoamisesta 12.12.2017 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EUVL 2017, L 345, s. 1).

B Kansallinen oikeus: 6.9.2005 annettu asetus (decreto legislativo) nro 206[7]

11. Asetuksen 20 §:n 2 momentissa säädetään seuraavaa:

”Kaupallista menettelyä pidetään sopimattomana, jos se on huolellisen ammatinharjoittamisen vaatimusten vastainen ja jos se vääristää olennaisesti tai on omiaan vääristämään olennaisesti menettelyn saavutettavissa tai kohteena olevan keskivertokuluttajan tai, kun kaupallinen menettely on suunnattu tietylle kuluttajaryhmälle, ryhmään kuuluvan keskivertokuluttajan taloudellista käyttäytymistä tuotteeseen nähden.”

12. Sen 20 §:n 4 momentissa todetaan kaksi sopimattomien menettelyjen ryhmää: (21, 22 ja 23 §:ssä tarkoitetut) harhaanjohtavat menettelyt ja (24, 25 ja 26 §:ssä mainitut) aggressiiviset menettelyt.

13. Sen 27 §:n 9 momentissa säädetään seuraavaa:

”Viranomaisen on sopimatonta kaupallista menettelyä koskevan kiellon yhteydessä määrättävä 5 000–5 000 000 euron suuruinen hallinnollinen seuraamusmaksu, jossa otetaan huomioon rikkomisen vakavuus ja kesto. Edellä 21 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettujen sopimattomien kaupallisten menettelyjen osalta seuraamuksen on oltava vähintään 50 000 euroa.”

II Tosiseikat, oikeusriita ja ennakkoratkaisukysymykset

14. AGCM määräsi 4.8.2016 antamallaan päätöksellä nro 26137 Volkswagen Group Italia S.p.A:lle (jäljempänä VWGI) ja Volkswagen Aktiengesellschaftille (jäljempänä VWAG) 5 miljoonan euron suuruisen seuraamusmaksun sillä perusteella, että ne olivat toteuttaneet kuluttajansuojasäännöstön 21 §:n 1 momentin b kohdassa, 23 §:n 1 momentin d kohdassa ja 21 §:n 3 ja 4 momentissa tarkoitettuja sopimattomia kaupallisia menettelyjä. Näillä säännöksillä saatetaan direktiivi 2005/29 osaksi Italian lainsäädäntöä.

15. Ennakkoratkaisupyynnön mukaan AGCM katsoi VWGI:n ja VWAG:n syyllistyneen seuraaviin menettelyihin:

– ne olivat pitäneet Italiassa kaupan dieselajoneuvoja, joihin asennetun järjestelmän tarkoituksena oli vääristää päästömittaustuloksia tyyppihyväksyntää varten[8]

– ne olivat levittäneet mainontaa, jossa päästömittausten vääristelystä huolimatta korostettiin kyseisten ajoneuvojen ympäristölainsäädännön vaatimustenmukaisuutta.

[7] Kuluttajansuojasäännöstöstä 29.7.2003 annetun lain nro 229 7 §:n mukaisesti 6.9.2005 annettu asetus nro 206 (Decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo, a norma dell’articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229) (GURI nro 235, Supplemento ordinario, 8.10.2005; jäljempänä kuluttajansuojasäännöstö).

[8] Kyseessä oleva laite kuuluu Volkswagenin moottorilla varustettuihin ajoneuvoihin, joihin asennetulla ohjelmistolla voidaan havaita, milloin ajoneuvon testipenkki tarkistaa sen päästöt, siten että kyseisenä ajankohtana se saastuttaa vähemmän, jolloin siis pienennetään kaasupäästöjä. Kun testi on läpäisty, tavanomaisessa käytössä oleva ajoneuvo palaa päästötasolleen, joka on selvästi laissa sallittua korkeampi. Tämä laite on kielletty moottoriajoneuvojen tyyppihyväksynnästä kevyiden henkilö- ja hyötyajoneuvojen päästöjen (Euro 5 ja Euro 6) osalta ja ajoneuvojen korjaamiseen ja huoltamiseen tarvittavien tietojen saatavuudesta 20.6.2007 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 715/2007 (EUVL 2007, L 171, s. 1) 5 artiklan 2 kohdassa. Ks. tältä osin tuomio 17.12.2020, CLCV ym. (Dieselmoottorin estolaite) (C-693/18, EU:C:2020:1040); tuomio 14.7.2022, GSMB Invest (C-128/20, EU:C:2022:570) ja tuomio 14.7.2022, Porsche Inter Auto ja Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572).

16. VWGI ja VWAG nostivat AGCM:n päätöksestä kanteen Tribunale Amministrativo Regionale per il Laziossa (Lazion alueellinen hallintotuomioistuin, Italia; jäljempänä TAR Lazio).

17. Vuonna 2018 eli sen jälkeen, kun AGCM oli vuonna 2016 antanut päätöksen nro 26137, mutta ennen kuin TAR Lazio antoi tuomion, Braunschweigin syyttäjäviranomainen antoi VWAG:lle tiedoksi päätöksen, jolla sille määrättiin hallinnollisista rikkomuksista annetun lain (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten; jäljempänä OWiG) nojalla miljardin euron suuruinen seuraamus.[9]

18. Tämä seuraamus koskee muiden seikkojen ohella samoja tekoja, joista AGCM oli määrännyt seuraamuksen. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, että Saksassa syyksi luetut menettelytavat koskivat

– sellaisten ajoneuvojen, joihin oli asennettu järjestelmä päästömittaustulosten muuttamiseksi tyyppihyväksyntää varten, maailmanlaajuista kaupan pitämistä (kaikkiaan 10,7 miljoonaa ajoneuvoa, joista 700 000 Italian markkinoilla)

– sellaisen mainonnan levittämistä, jossa päästömittausten vääristelystä huolimatta korostettiin kyseisten ajoneuvojen erityistä ympäristöystävällisyyttä.

19. Braunschweigin syyttäjäviranomaisen päätös sai lainvoiman 13.6.2018, kun VWAG ei riitauttanut sitä, ja se myös maksoi seuraamusmaksun 18.6.2018.

20. TAR Lazio hylkäsi 3.4.2019 antamallaan tuomiolla nro 6920/2019 VWGI:n ja VWAG:n kanteen, vaikka molemmat yhtiöt olivat vedonneet Braunschweigin syyttäjäviranomaisen päätökseen.

21. VWGI ja VWAG vetosivat erityisesti muiden jäsenvaltioiden tuomioistuinten ratkaisuihin, joissa päästömittaustulosten vääristelyä koskevat kansalliset menettelyt oli päätetty keskeyttää sillä perusteella, että kyseisestä toiminnasta oli jo määrätty seuraamuksia Saksassa.

22. TAR Lazio hylkäsi väitteen. Se totesi, että AGCM:n määräämällä seuraamuksella on eri oikeusperusta kuin Saksassa määrätyllä seuraamuksella ja että ne bis in idem -periaate ei estänyt ensin mainitun seuraamuksen määräämistä.

23. VWGI ja VWAG valittivat TAR Lazion tuomiosta Consiglio di Statoon (ylin hallintotuomioistuin, Italia), joka on esittänyt unionin tuomioistuimelle seuraavat kysymykset:

”1) Onko direktiivin 2005/29/EY täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön mukaisesti sopimattomista kaupallisista menettelyistä määrätyt seuraamukset luokiteltava luonteeltaan rikosoikeudellisiksi hallinnollisiksi seuraamuksiksi?

2) Onko perusoikeuskirjan 50 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan luonteeltaan rikosoikeudellinen hallinnollinen seuraamusmaksu, joka on määrätty oikeushenkilölle sopimattomina kaupallisina menettelyinä pidettävästä kielletystä toiminnasta, voidaan vahvistaa tuomioistuimessa ja saattaa lainvoimaiseksi, kun samalle oikeushenkilölle on tällä välin määrätty samoista menettelyistä toisessa jäsenvaltiossa lainvoimainen rikosoikeudellinen seuraamus ja tämä

[9] Saksassa annetun ratkaisun asianumero on NZS 411 Js 27840/18.

viimeksi mainittu ratkaisu on saanut lainvoiman ennen kuin ensin mainittua luonteeltaan rikosoikeudellista hallinnollista seuraamusmaksua koskevassa muutoksenhakuasiassa on annettu lainvoimainen ratkaisu?

3) Voidaanko direktiivin 2005/29, erityisesti sen 3 artiklan 4 kohdan ja 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan, nojalla oikeutetusti poiketa ne bis in idem -kiellosta, joka on vahvistettu perusoikeuskirjan (joka on sittemmin sisällytetty EU-sopimukseen SEU 6 artiklan nojalla) 50 artiklassa ja Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54 artiklassa?”

III Asian käsittelyn vaiheet unionin tuomioistuimessa

24. Ennakkoratkaisupyyntö kirjattiin saapuneeksi unionin tuomioistuimeen 11.1.2022.

25. Kirjallisia huomautuksia ovat esittäneet AGCM, Codacons-yhdistys [10], VWGI, Alankomaiden ja Italian hallitukset sekä Euroopan komissio.

26. AGCM, VWGI, Alankomaiden ja Italian hallitukset sekä komissio olivat edustettuina 19.1.2023 pidetyssä istunnossa.

IV Asian tarkastelu

A Tutkittavaksi ottaminen

27. AGCM:n mukaan ennakkoratkaisukysymykset on jätettävä tutkittamatta seuraavilla kahdella perusteella:

– Perusoikeuskirjan 50 artiklalla ja Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen [11] 54 artiklalla ei ole tämän asian kannalta merkitystä, koska Saksassa määrätyn seuraamuksen perustana oleva oikeushenkilön vastuuta koskeva lainsäädäntö ei kuulu unionin oikeuden soveltamisalaan.

– Kyseessä olevia kahta seuraamusta ei ole määrätty samoista teoista. Saksassa annetussa ratkaisussa rangaistaan VWAG:n menettelystä, joka muodostuu siitä, että se on tuottamuksellisesti laiminlyönyt velvollisuuden valvoa ajoneuvojensa päästömittaustulosten vääristelyn mahdollistavan laitteen asentamista. Sen sijaan Italiassa annetussa ratkaisussa VWAG:lle ja VWGI:lle määrätään seuraamus siitä, että ne eivät ole ilmoittaneet kuluttajille, että Italiassa myydyissä ajoneuvoissa on tällainen laite.

28. Kumpikaan näistä perusteluista ei vakuuta minua siitä, että ennakkoratkaisupyyntö olisi jätettävä tutkimatta.

[10] Codacons-yhdistys (Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori) osallistuu pääasian käsittelyyn AGCM:n vaatimuksia tukevana väliintulijana.

[11] Tarkastusten asteittaisesta lakkauttamisesta yhteisillä rajoilla 14.6.1985 Benelux-talousliiton valtioiden, Saksan liittotasavallan ja Ranskan tasavallan hallitusten välillä tehdyn Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus, joka allekirjoitettiin Schengenissä 19.6.1990 ja joka tuli voimaan 26.3.1995 (EYVL 2000, L 239, s. 19; jäljempänä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehty yleissopimus). Sen 54 artiklassa määrätään seuraavaa: ”Henkilöä, jota koskevassa asiassa sopimuspuoli on antanut lainvoimaisen tuomion, ei voida syyttää samasta teosta toisen sopimuspuolen toimesta edellyttäen, että tämä henkilö on tuomion saatuaan suorittanut rangaistuksensa tai parhaillaan suorittaa sitä taikka että sitä ei voida tuomion antaneen sopimuspuolen lain mukaan enää suorittaa.”

29. Ensimmäisen perustelun osalta on todettava, että perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.[12] Koska AGCM:n päätös perustuu direktiivin 2005/29 täytäntöönpanemiseksi annetun Italian kuluttajansuojasäännöstön säännöksiin, kyseessä on ala, jolla jäsenvaltio soveltaa unionin oikeutta.

30. Tämä seikka on riittävä peruste perusoikeuskirjan 50 artiklan soveltamiselle riippumatta siitä, onko Saksan syyttäjäviranomaisen päätös annettu unionin oikeuden täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen säännöksen perusteella vai ei.

31. Vaikka Saksassa määrätty seuraamus perustuu välittömästi OWiG:hen (joka ei lähtökohtaisesti ole unionin oikeuden soveltamisalaan kuuluva laki), viime kädessä sillä rangaistaan paitsi pelkästä valvontavelvollisuuden *muodollisesta* noudattamatta jättämisestä myös välillisesti ajoneuvojen tyyppihyväksyntämenettelyä koskevien unionin oikeussääntöjen *aineellisesta* rikkomisesta.[13] Tässä mielessä tämän seuraamuksen määräämisessä sovelletaan myös unionin oikeutta ja siinä on näin ollen noudatettava perusoikeuskirjaa ja erityisesti sen 50 artiklaa.

32. Asiassa ei voida hyväksyä myöskään toista tutkimatta jättämisen perustetta, johon AGCM vetoaa ja joka vaikuttaa enemmän asian aineelliseen ratkaisuun kuin ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin.

33. Italiassa ja Saksassa käydyn seuraamusmenettelyn kohteena olevat teot liittyvät läheisesti toisiinsa, sillä molemmissa tapauksissa on kyse a) päästömittaustuloksia vääristelevän laitteen luvattomasta asentamisesta ja b) ajoneuvojen myynninedistämisestä ja myynnistä toisessa jäsenvaltiossa siten, että tämä seikka pidetään salassa.

34. Se, onko tämä yhteys riittävä peruste arvioida, että näissä kahdessa menettelyssä on määrätty seuraamukset samasta teosta, on kysymys, joka – toistettakoon vielä – liittyy asian aineelliseen ratkaisuun eikä ennakkoratkaisupyynnön tutkittavaksi ottamisen edellytyksiin.

B Alustavat toteamukset

35. Ennen kuin ehdotan vastausta ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle, esitän kaksi täsmennystä oikeussäännöistä, jotka ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin mainitsee kolmannessa ennakkoratkaisukysymyksessään.

36. Näistä oikeussäännöistä direktiivin 2005/29 3 artiklan 4 kohta ja 13 artiklan 2 kohdan e alakohta sekä Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54 artikla eivät mielestäni ole tämän asian kannalta merkityksellisiä.

[12] Tuomio 19.11.2019, A. K. ym. (Ylimmän tuomioistuimen kurinpitojaoston riippumattomuus) (C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, EU:C:2019:982, 78 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen); tuomio 20.3.2018, Garlsson Real Estate ym. (C-537/16, EU:C:2018:193, 23 kohta; jäljempänä tuomio Garlsson Real Estate) ja tuomio 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013;105, 19 ja 21 kohta).

[13] VWGI väitti näin istunnossa.

37. Direktiivin 2005/29 3 artiklan 4 kohdasta,[14] luettuna sen johdanto-osan kymmenennen perustelukappaleen valossa, ilmenee, että kyseistä direktiiviä sovelletaan, mikäli ei ole olemassa erityisiä unionin säännöksiä, joilla säännellään sopimattomien kaupallisten menettelyjen erityisiä näkökohtia. Säännös koskee ristiriitoja unionin sääntöjen eikä kansallisten sääntöjen välillä.[15]

38. Kyseinen artikla on ilmaus erityissäännöstä: direktiivin 2005/29 menettely on toissijainen muihin unionin oikeuden erityisiin menettelyihin nähden, joissa määrätään seuraamuksia sopimattomista kaupallisista menettelyistä.[16] Kyse ei ole oikeussäännöstä, jolla täsmennetään perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistettua ne bis in idem -periaatetta. Sen tarkoituksena on yksinkertaisesti estää seuraamusten määräämistä sopimattomista kaupallisista menettelyistä koskevilla toisistaan poikkeavilla säännöillä säänneltyjen menettelyjen päällekkäisyys.

39. Direktiivin 2005/29 13 artiklan 2 kohta sisällytettiin tähän direktiiviin direktiivillä 2019/2161,[17] ja sitä sovelletaan vasta 28.5.2022 lähtien.[18] Tämän vuoksi se ei ole ajallisesti sovellettavissa tekoihin, joista on pääasiassa määrätty seuraamuksia.

40. Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54 artiklan osalta unionin tuomioistuin on todennut, että ”mainitussa artiklassa määrätyn ne bis in idem -periaatteen tarkoituksena on estää vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella se, että henkilöä, jota koskevassa asiassa on annettu lainvoimainen tuomio, voitaisiin syyttää samoista teoista useiden jäsenvaltioiden alueella, koska hän käyttää oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen – –”.[19]

41. Vaikka tässä asiassa on kyse ne bis in idem -periaatteen rajatylittävästä soveltamisesta, johon Saksan ja Italian viranomaiset osallistuvat, se ei koske Schengenin sopimuksen soveltamisesta tehdyn yleissopimuksen 54 artiklan tarkoituksena olevaa henkilöiden vapaan liikkuvuuden turvaamista.

42. Kaiken edellä esitetyn perusteella katson, että ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle on vastattava pelkästään perusoikeuskirjan 50 artiklan valossa.

C Ensimmäinen ennakkoratkaisukysymys

43. Consiglio di Stato haluaa selvittää, onko direktiivin 2005/29 täytäntöönpanemiseksi annetun kansallisen lainsäädännön mukaisesti sopimattomista kaupallisista menettelyistä määrätyt seuraamukset luokiteltava luonteeltaan rikosoikeudellisiksi hallinnollisiksi seuraamuksiksi. Näiden seuraamusten suuruus voi olla 5 000 eurosta 5 miljoonaan euroon.

[14] ”Jos tämän direktiivin säännökset ovat ristiriidassa sopimattomien kaupallisten menettelyjen yksittäisiä näkökohtia säätelevien muiden yhteisön sääntöjen kanssa, jälkimmäisillä on etusija ja niitä sovelletaan kyseisiin yksittäisiin näkökohtiin.”

[15] Näin todetaan 13.9.2018 annetussa tuomiossa Wind Tre ja Vodafone Italia (C-54/17 ja C-55/17, EU:C:2018:710, 58 ja 59 kohta) ja 16.7.2015 annetussa tuomiossa Abcur (C-544/13 ja C-545/13, EU:C:2015:481, 79 kohta).

[16] Viittaan arviointiin, jonka esitin ratkaisuehdotuksessani Wind Tre ja Vodafone Italia (C-54/17 ja C-55/17, EU:C:2018:377, 92–119 kohta).

[17] Tämä uusi kohta on esitetty osittain tämän ratkaisuehdotuksen 10 kohdassa.

[18] Näin säädetään direktiivin 2019/2161 7 artiklan 1 kohdassa.

[19] Tuomio 28.10.2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Luovutus ja ne bis in idem) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, 76 kohta).

44. Perusoikeuskirjan 50 artiklassa vahvistettu ne bis in idem -periaate kieltää sekä mainitussa artiklassa tarkoitettujen syytteiden että luonteeltaan rikosoikeudellisten seuraamusten päällekkäisyyden samasta teosta samalle henkilölle. [20]

45. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on arvioida kussakin tapauksessa menettelyjen ja seuraamusten rikosoikeudellista luonnetta soveltamalla unionin tuomioistuimen hyväksymiä kriteerejä, joissa viitataan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen [21] oikeuskäytäntöön (ns. Engel-kriteerit). [22] Unionin tuomioistuin voi kuitenkin esittää lisätäsmennyksiä antaakseen kansalliselle tuomioistuimelle tulkintaohjeita.

46. Mainitut kriteerit koskevat i) rikkomisen oikeudellista luonnehdintaa kansallisessa oikeudessa; ii) seuraamuksen luonnetta ja iii) sen seuraamuksen ankaruutta, joka voidaan määrätä. [23]

1. Rikkomisen oikeudellinen luonnehdinta

47. Italian oikeuden mukaan kuluttajansuojasäännöstön 21 ja 23 §:ssä tarkoitetut rikkomiset (samoin kuin menettely, jossa ne todetaan) ovat luonteeltaan hallinnollisia. Myös tämän säännöstön 27 §:n 9 momentissa tarkoitettu seuraamusmaksu on luonteeltaan hallinnollinen seuraamus.

48. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan on selvää, että Braunschweigin syyttäjäviranomaisen määräämä seuraamus on luonteeltaan rikosoikeudellinen.

49. Kansallisessa oikeudessa nimellisesti hallinnolliset rikkomukset ja seuraamukset voivat kuitenkin olla nyt esillä olevan asian kannalta luonteeltaan rikosoikeudellisia. Unionin tuomioistuimen mukaan perusoikeuskirjan 50 artiklan soveltaminen ei rajoitu ainoastaan kansallisessa oikeudessa rikosoikeudellisina pidettäviin menettelyihin ja seuraamuksiin vaan ulottuu mainitunlaisesta kansallisessa oikeudessa tehdystä luonnehdinnasta riippumatta menettelyihin ja seuraamuksiin, joita on pidettävä luonteeltaan rikosoikeudellisina edellä tarkoitettujen kahden muun kriteerin perusteella. [24]

2. Seuraamuksen luonne

50. Seuraamuksen luonteen osalta on tutkittava, onko seuraamuksen ”tarkoituksena erityisesti rankaiseminen – –. Tästä seuraa, että seuraamus, jonka tarkoituksena on rankaiseminen, on luonteeltaan perusoikeuskirjan 50 artiklassa tarkoitetulla tavalla rikosoikeudellinen ja pelkästään se seikka, että sillä on myös ennaltaehkäisevä tarkoitus, ei ole omiaan poistamaan sen luokittelua rikosoikeudelliseksi seuraamukseksi. – – Rikosoikeudellisille seuraamuksille on luonteenomaista,

[20] Tuomio bpost, 24 kohta; tuomio Nordzucker, 28 kohta ja tuomio 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, 25 kohta; jäljempänä tuomio Menci).

[21] Jäljempänä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin.

[22] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 8.6.1976, Engel ym. v. Alankomaat (asiat 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 ja 5370/72 (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071)).

[23] Tuomio 5.6.2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319), 37 kohta; tuomio Menci, 26 ja 27 kohta ja tuomio bpost, 25 kohta.

[24] Tuomio Menci, 30 kohta; tuomio bpost, 26 kohta ja tuomio Nordzucker, 31 kohta.

että niillä pyritään sekä rankaisemaan lainvastaisesta menettelystä että ehkäisemään sitä ennalta. Sitä vastoin toimenpide, joka rajoittuu vain kyseisestä rikkomisesta aiheutuneen vahingon korvaamiseen, ei ole luonteeltaan rikosoikeudellinen”. [25]

51. Kuluttajansuojasäännöstön 27 §:n 9 momentissa säädetään, että seuraamusmaksu on määrättävä sopimattomien kaupallisten menettelyjen torjumiseksi säädettyjen muiden toimenpiteiden, kuten erityisesti kiellon jatkaa tai toistaa kyseisiä menettelyjä, lisäksi.

52. Italian hallituksen mukaan repressiivisiä ovat nämä toimenpiteet, ei kuluttajansuojasäännöstön 27 §:n 9 momentissa säädetty seuraamusmaksu. Seuraamusmaksulla on Italian hallituksen mukaan tarkoitus poistaa kilpailuetu, jonka yritys on saanut käyttäytymällä vilpillisesti kuluttajia kohtaan, ja palauttaa kilpailu markkinoille sellaiseksi kuin se oli ennen sopimatonta kaupallista menettelyä.

53. En pidä Italian hallituksen tältä osin esittämää väitettä vakuuttavana, sanotun kuitenkaan rajoittamatta ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen lopullista arviointia. Katson sitä vastoin, että kuluttajansuojasäännöstön 27 §:n 9 momentissa tarkoitettu seuraamusmaksu on repressiivinen: sen ensisijaisena tarkoituksena ei ole kolmansille rikkomisesta aiheutuneen vahingon korvaaminen vaan oikeudenvastaisesta teosta rankaiseminen. [26]

54. Kyseinen artikla ei sisällä mitään viittausta seuraamuksen korvausluonteeseen eikä sen suuruus riipu rikkomisen kolmansiin kohdistuneista vaikutuksista.

55. Tämän asian kannalta on viime kädessä merkityksetöntä, että seuraamuksen repressiiviseen tarkoitukseen yhdistyy preventiivinen tarkoitus eli tarkoitus tehdä sopimattomien kaupallisten menettelyjen toteuttaminen yrityksille vähemmän houkuttelevaksi.

3. Seuraamuksen ankaruus

56. Kuluttajansuojasäännöstön 27 §:n 9 momentissa säädetyn seuraamuksen enimmäismäärä on 5 miljoonaa euroa, mikä on sen ankaruutta ilmentävä huomattava määrä. [27]

57. On selvää, että 5 miljoonan euron seuraamus ei välttämättä ole erityisen paljon monikansalliselle yritykselle, jolla on suuri liikevaihto, kuten VWAG:n tapauksessa. [28]

[25] Tuomio Garlsson Real Estate, 33 kohta. Tässä asiassa esittämässäni ratkaisuehdotuksessa (C-537/16, EU:C:2017:668, 64 kohta) ja asiassa Menci 12.9.2017 esittämässäni ratkaisuehdotuksessa (C-524/15, EU:C:2017:667, 113 kohta) totesin, että kaikissa sanktioissa on todellisuudessa myös repressiivinen tekijä ja niiden preventiivinen tai ehkäisevä vaikutus perustuu juuri tähän rankaisevaan luonteeseen. Ks. vastaavasti tuomio 22.6.2021, Latvijas Republikas Saeima (Liikennerikkomuksista määrättävät pisteet) (C-439/19, EU:C:2021:504, 89 kohta).

[26] Viittaan ratkaisuehdotukseeni Menci (C-524/15, EU:C:2017:667). Totesin siinä, että ”koska hallinnolliset ja rikosoikeudelliset seuraamukset perustuvat valtion rankaisuvaltaan, ei ole – – mitään syytä kiistää (paitsi keinotekoisesti pelkästään dogmaattisista lähtökohdista) hallinnollisten seuraamusten kaksoistarkoitusta, joka on ehkäistä lainvastaisia tekoja ja tehdä niistä loppu ja jonka vuoksi ne ovat varsinaisten rikosoikeudellisten säännösten kaltaisia. – – Kaikilla seuraamuksilla on todellisuudessa repressiivinen osatekijänsä, ja – – seuraamuksen ennaltaehkäisevä tai varoittava vaikutus perustuu nimenomaan siihen sisältyvään rangaistukseen” (113 kohta).

[27] Sovellettavan lain 187 ter §:ssä oli säädetty tämä sama enimmäismäärä (5 miljoonaa euroa) seuraamukselle, jota unionin tuomioistuin piti tuomiossa Garlsson Real Estate luonteeltaan rikosoikeudellisena hallinnollisena seuraamuksena, joskin kyseisessä tapauksessa oli muitakin tekijöitä.

[28] AGCM huomauttaa, että seuraamus on vain 0,0068 prosenttia VWAG:n vuoden 2015 liikevaihdosta (73 510 miljoonaa euroa) ja 0,12 % VWGI:n liikevaihdosta ja että jos kyse olisi ollut kilpailusääntöjen rikkomisesta määrättävästä sakosta, sen määrä olisi ollut 10 % liikevaihdosta.

58. Tämä seikka ei kuitenkaan kyseenalaista sitä, että tämä laissa säädetty seuraamus on hyvin ankara. Se voisi korkeintaan antaa lainsäätäjälle sysäyksen korottaa sopimattomista kaupallisista menettelyistä määrättävien sakkojen määrää siten, että kiinteä määrä korvataan osuudella liikevaihdosta. [29]

59. Lisäksi seuraamuksen ankaruutta on arvioitava sen objektiivisten ominaispiirteiden perusteella eikä yritykseen, jolle seuraamus on määrätty, kohdistuvien konkreettisten vaikutusten perusteella.

60. Johtopäätöksenäni katson, että nyt kyseessä olevan kaltainen sopimattomasta kaupallisesta menettelystä määrättävä hallinnollinen seuraamus, joka voi olla määrältään 5 miljoonaa euroa, on perusoikeuskirjan 50 artiklassa tarkoitettu aineellisesti rikosoikeudellinen seuraamus.

D Toinen ennakkoratkaisukysymys

61. Consiglio di Stato pyrkii selvittämään, onko perusoikeuskirjan 50 artikla esteenä ”sellaiselle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan luonteeltaan rikosoikeudellinen hallinnollinen seuraamusmaksu, joka on määrätty oikeushenkilölle sopimattomina kaupallisina menettelyinä pidettävästä kielletystä toiminnasta, voidaan vahvistaa tuomioistuimessa ja saattaa lainvoimaiseksi, kun samalle oikeushenkilölle on tällä välin määrätty samoista menettelyistä toisessa jäsenvaltiossa lainvoimainen rikosoikeudellinen seuraamus ja tämä viimeksi mainittu ratkaisu on saanut lainvoiman ennen kuin ensin mainittua luonteeltaan rikosoikeudellista hallinnollista seuraamusmaksua koskevassa muutoksenhakuasiassa on annettu lainvoimainen ratkaisu”.

62. Unionin tuomioistuimen mukaan ne bis in idem -periaatteen soveltaminen edellyttää kahden edellytyksen täyttymistä: yhtäältä on oltava olemassa aikaisempi lopullinen ratkaisu (bis-edellytys), ja toisaalta aikaisemman ratkaisun ja myöhempien menettelyjen tai ratkaisujen on koskettava samoja tosiseikkoja (idem-edellytys). [30]

1. Bis-edellytys

63. ”Jotta voitaisiin katsoa, että tuomioistuinratkaisulla on lopullisesti lausuttu toisen menettelyn kohteena olevista tosiseikoista, on tarpeen paitsi [se], että kyseisestä ratkaisusta on tullut lainvoimainen, myös se, että se on annettu pääasiasta tehdyn arvioinnin perusteella.” [31]

64. Asiakirja-aineistosta ilmenevien tietojen mukaan Braunschweigin syyttäjäviranomaisen päätös tuli lainvoimaiseksi 13.6.2018 ja annettiin perustellusti pääasiasta tehdyn arvioinnin perusteella. Kyseisenä ajankohtana hallinnollinen seuraamusmenettely Italiassa oli jo pantu vireille mutta sitä ei ollut saatettu päätökseen: 4.8.2016 annettuun AGCM:n päätökseen haettiin muutosta eikä se ollut (tai ole) vielä lainvoimainen.

[29] Kuten olen jo todennut, direktiivin 2019/2161 antamisen myötä sakkojen enimmäismäärä ”on vähintään neljä prosenttia elinkeinonharjoittajan vuotuisesta liikevaihdosta kyseisessä yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa”. Siten sopimattomista kaupallisista menettelyistä voidaan määrätä paljon nykyistä suurempia sakkoja, kun kyse on kansallisista tai monikansallisista yrityksistä, joilla on suuri liikevaihto.

[30] Tuomio bpost, 28 kohta.

[31] Tuomio bpost, 29 kohta.

65. Vaikka molemmat menettelyt olivat osittain ajallisesti rinnakkaisia (istunnossa esitettyjen tietojen mukaan ne olivat neljän kuukauden ajan päällekkäisiä), Braunschweigin syyttäjäviranomaisen päätös seuraamuksen määräämisestä tuli lainvoimaiseksi ennen kuin Italian viranomaiset ratkaisivat lopullisesti samaa tekoa ja samoja yrityksiä koskevan asian. Tässä tarkoituksessa on merkityksetöntä, että Saksassa annetun ratkaisun lainvoimaisuus johtuu siitä, ettei VWAG valittanut siitä. [32]

66. Kysymys on siten kahdesta päällekkäisestä seuraamusmenettelystä, joista toinen päättyi lainvoimaisella päätöksellä määrättyyn seuraamukseen, minkä vuoksi on ratkaistava, koskivatko molemmat menettelyt samaa tekoa ja kohdistuivatko ne samaan henkilöön.

2. Idem-edellytys

67. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä vallitsevan kannan mukaan kaksoisrangaistavuuden kiellolla viitataan samoihin aineellisiin tosiseikkoihin (idem factum), joilla on ymmärrettävä tarkoitettavan erottamattomasti toisiinsa liittyvien konkreettisten olosuhteiden kokonaisuutta riippumatta niiden oikeudellisesta luonnehdinnasta (idem crimen).

68. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, molemmissa kyseessä olevissa menettelyissä viitataan samaan oikeushenkilöön (VWAG). On selvää, että Italiassa annettu päätös vaikuttaa myös VWGI:hin, mutta tämä seikka ei välttämättä estä *subjektiivista samuutta*, sillä viimeksi mainittu yritys on ensin mainitun omistuksessa ja määräysvallassa.

69. AGCM:n tältä osin esittämien vastaväitteiden vuoksi Consiglio di Staton on joka tapauksessa käsiteltävä kysymys näiden kyseessä olevien yritysten subjektiivisesta samuudesta.

70. Siltä osin kuin kyse on *objektiivisesta samuudesta*, perusoikeuskirjan 50 artiklassa kielletään määräämästä useita luonteeltaan rikosoikeudellisia seuraamuksia samoista teoista tässä tarkoituksessa vireille pantujen eri menettelyjen päätteeksi. [33]

71. Ei siis riitä, että kyse on samankaltaisista tosiseikoista, vaan niiden on oltava samoja. Aineellisten tosiseikkojen samuudella on ymmärrettävä tarkoitettavan sellaisten konkreettisten olosuhteiden kokonaisuutta, jotka johtuvat pääosin samoista tapahtumista siltä osin kuin niissä on kyse samasta tekijästä ja ne liittyvät erottamattomasti toisiinsa ajallisesti ja alueellisesti. [34]

72. Kun tosiseikkojen samuus on todettu, niiden oikeudellisesta luonnehdinnasta kansallisessa oikeudessa tulee toisarvoista. Myös eri valtioissa suojattujen oikeushyvien erilaisuus on toisarvoista todettaessa, että kyseessä on sama rikkominen, koska perusoikeuskirjan 50 artiklassa annetun suojan ulottuvuus ei voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. [35]

[32] On pelkkä olettamus, että Saksassa määrätystä seuraamuksesta valittamatta jättäminen olisi osa yrityksen strategiaa, jotta VWAG:tä vastaan muissa jäsenvaltioissa aloitetut seuraamusmenettelyt keskeytettäisiin tai lopetettaisiin ne bis in idem -periaatteen perusteella. Komissio viittaa forum shoppingin vaaraan, sillä monikansalliset yritykset voisivat perusoikeuskirjan 50 artiklaan vedoten pyrkiä saamaan seuraamuksen jäsenvaltiosta, jonka järjestelmä on edullisempi, ja välttämään siten seuraamukset samoista teoista muissa jäsenvaltioissa. AGCM väitti istunnossa, ettei sillä ollut syytä katsoa, että VWAG:n strategialla tavoiteltaisiin tällaista päämäärää, minkä tämä yritys vahvisti väittäessään, että olisi epäloogista hyväksyä niin ankara seuraamusmaksu kuin Saksassa on määrätty, jotta vältettäisiin toinen määrältään paljon alhaisempi.

[33] Tuomio Menci, 35 kohta; tuomio Garlsson Real Estate ym., 37 kohta ja tuomio bpost, 33 kohta.

[34] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 10.2.2009, Sergueï Zolotoukhine v. Venäjä (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, 83 ja 84 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 20.5.2014, Pirttimäki v. Suomi (CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, 49–52 kohta), joihin viitataan tuomion bpost 36 ja 37 kohdassa.

[35] Tuomio Menci, 36 kohta; tuomio Garlsson Real Estate, 38 kohta ja tuomio bpost, 34 kohta.

73. Unionin tuomioistuin vahvisti tuomiossa bpost ja tuomiossa Nordzucker, että tosiseikkojen samuus (idem factum) saa etusijan niiden oikeudelliseen luonnehdintaan (idem crimen) nähden. Se totesi näin vapaata kilpailua koskevien sääntöjen soveltamisalalla täsmentäessään aiempaa oikeuskäytäntöään tällä alalla. [36]

74. Italian hallitus esitti istunnossa, [37] että kun yhteensovittaminen kansallisten viranomaisten välillä ei ole mahdollista, on otettava huomioon molempien kyseessä olevien jäsenvaltioiden oikeussäännöillä suojatut yleiset edut sen selvittämiseksi, ovatko tosiseikat samat.

75. Jos oikein ymmärrän, kyse olisi siihen unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön palaamisesta, joka koskee ne bis in idem -periaatteen soveltamista kilpailusääntöjen soveltamisalalla ja jossa edellytettiin tosiseikkojen ja suojattujen oikeushyvien samuutta idem-edellytyksen täyttymisen toteamiseksi. Mielestäni tämä teesi on kuitenkin hylätty tuomiossa bpost ja tuomiossa Nordzucker.

76. Consiglio di Staton on ratkaistava, ovatko tosiseikat tässä tapauksessa aineellisesti ja ajallisesti samat. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessään se viittaa siihen, että tosiseikat, joista on määrätty seuraamuksia, ”ovat samankaltaiset, elleivät samat”, minkä jälkeen se korostaa ”menettelytapojen homogeenisyyttä”, sillä molemmissa menettelyissä määrättiin seuraamuksia menettelytavoista, jotka koskivat manipuloiduilla laitteilla varustettujen ajoneuvojen kaupan pitämistä sekä mainontaa, jossa korostettiin ympäristölainsäädännön noudattamista. [38]

77. Unionin tuomioistuin voi kuitenkin esittää tältä osin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen pohdinnan lähtökohdiksi seuraavat seikat:

– Yksityiskohtaisessa ja täsmällisessä arvioinnissa menettelytavoista, joista on määrätty seuraamuksia, on arvioitava niiden samuutta, ei pelkkää samankaltaisuutta.

– Menettelyjen ja seuraamusten rajatylittävän päällekkäisyyden tilanteessa alueellinen samuus ei ole välttämätöntä, mutta tällä seikalla voi kuitenkin olla merkitystä muussa tarkoituksessa. [39] Tämän seikan avulla voidaan hälventää epäilyt siitä, että seuraamuksia määräävä toimivaltainen viranomainen valitaan tarkoitushakuisesti. [40]

– Vaikka Braunschweigin syyttäjäviranomainen toteaa, että VWAG:n rikkomiset maailmanlaajuisesti vuosina 2007–2015 johtuivat valvonnan puutteesta, se ottaa huomioon merkityksellisinä tosiseikkoina manipuloidulla tietojärjestelmällä varustettujen ajoneuvojen

[36] Ks. 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, nro 3, s. 361 ja 362.

[37] Myös AGCM painotti istunnossa Saksan oikeuden säännöksellä suojattujen yleisten etujen ja Italian oikeuden säännöksellä turvattujen etujen erilaisuutta kyseenalaistaakseen idem-edellytyksen täyttymisen.

[38] Ennakkoratkaisupyyntö, 1.7 ja 1.8 kohta.

[39] Samuuden arvioinnin huomattava vaikeus tällaisessa tilanteessa kuvastuu tuomiosta Nordzucker, 46 kohta: ”Tämän arvioinnin yhteydessä on muun muassa tutkittava, ovatko Saksan kilpailuviranomaisen lopullisessa päätöksessä todettujen tosiseikkojen perusteella tekemät oikeudelliset arvioinnit koskeneet yksinomaan Saksan sokerimarkkinoita vai myös Itävallan sokerimarkkinoita. Merkitystä on myös sillä, onko Saksan kilpailuviranomainen laskiessaan sakkoa, joka perustuu kilpailusääntöjen rikkomisen kohteena olleilla markkinoilla saatuun liikevaihtoon, käyttänyt laskentaperusteena yksinomaan Saksassa toteutunutta liikevaihtoa (ks. analogisesti tuomio 14.2.2012, Toshiba Corporation ym., C-17/10, EU:C:2012:72, 101 kohta).”

[40] Ks. edellä alaviite 32.

kaupan pitämisen muissa maissa (mm. Italiassa) sekä harhaanjohtavan mainonnan näiden ajoneuvojen myymiseksi. [41]

– Näillä kolmella seikalla näyttää olevan selkeä yhteys, vaikka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuin on ratkaistava, riittääkö se tosiseikkojen samuuden päättelemiseksi. Braunschweigin syyttäjäviranomainen ilmoittaa nimenomaan, että sen päätös on ne bis in idem -periaatteen nojalla esteenä sille, että muissa valtioissa määrätään VWAG:lle seuraamuksia näistä samoista menettelytavoista. [42]

78. Siinä tapauksessa, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin katsoisi näillä perusteilla, että tosiseikat ovat samat (idem factum), menettelyjen päällekkäisyydellä lähtökohtaisesti loukattaisiin perusoikeuskirjan 50 artiklassa taattua perusoikeutta, jollei jäljempänä olevasta tarkastelusta muuta johdu. [43]

E Kolmas ennakkoratkaisukysymys

79. Consiglio di Stato haluaa selvittää, voidaanko direktiivin 2005/29 (erityisesti sen 3 artiklan 4 kohdan ja 13 artiklan 2 kohdan e alakohdan) nojalla oikeutetusti ”poiketa ne bis in idem -kiellosta, joka on vahvistettu perusoikeuskirjan 50 artiklassa”.

80. Olen jo edellä esittänyt [44] syyt, joiden vuoksi katson, että direktiivin 2005/29 3 artiklan 4 kohta ja 13 artiklan 2 kohdan e alakohta eivät ole sovellettavissa tässä asiassa. Viittaan näin ollen yksinomaan perusoikeuskirjan 50 artiklaan ja mahdollisuuteen vedota sen 52 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen virkkeeseen kyseisestä kiellosta poikkeamisen hyväksymiseksi.

81. Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusoikeuskirjan 50 artiklassa taatun perusoikeuden rajoittaminen voi olla oikeutettua perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla [45] tietyin edellytyksin: i) siitä säädetään lailla; ii) kyseisen oikeuden keskeistä sisältöä kunnioitetaan; iii) kyseessä on yleisen edun mukainen tavoite tai tarve suojella perusoikeutta ja iv) rajoitus on välttämätön ja suhteellisuusperiaatteen mukainen.

1. Lain säännös

82. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä, perustuvatko Braunschweigin syyttäjäviranomaisen ja Italian AGCM:n ratkaisut lakiin, kuten sen päätöksestä on pääteltävissä.

83. Tästä ei näytä olevan suurta epäselvyyttä, sillä AGCM on soveltanut kuluttajansuojasäännöstöä ja Braunschweigin syyttäjäviranomainen OWiG:tä.

[41] Se mainitsee nimenomaisesti, että manipuloiduilla moottoreilla varustettujen ajoneuvojen myynti muissa valtioissa, myös Italiassa, otettiin huomioon VWAG:n seuraamusta määrättäessä.

[42] Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on otettava huomioon, että ”pelkästään se seikka, että jäsenvaltion viranomainen mainitsee päätöksessä, jossa unionin kilpailuoikeuden sekä kyseisen jäsenvaltion oikeuden vastaavien säännösten rikkominen todetaan, toisen jäsenvaltion alueeseen liittyvän tosiseikan, ei voi riittää siihen, että katsottaisiin, että tämä tosiseikka on ollut menettelyjen perustana tai että tämä viranomainen on ottanut sen huomioon yhtenä kyseisen rikkomisen muodostavana tekijänä” (tuomio Nordzucker, 44 kohta).

[43] Tuomio bpost, 38 ja 39 kohta.

[44] Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 36–39 kohta.

[45] Tuomio 27.5.2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586) 55 ja 56 kohta; tuomio Menci, 40 kohta; tuomio bpost, 41 kohta ja tuomio Nordzucker, 49 kohta.

2. Ne bis in idem -periaatteeseen perustuvan oikeuden keskeisen sisällön kunnioittaminen

84. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei näytä pitävän epäselvänä myöskään tämän edellytyksen täyttymistä käsiteltävänään olevassa asiassa.

3. Yleisen edun mukaisten tavoitteiden turvaaminen

85. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan mukaisen poikkeuksen kieltoon syyttää tai rangaista kahdesti samasta teosta on vastattava unionin tunnustamaa yleisen edun mukaista tavoitetta tai tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia.

86. Kuten olen jo todennut, oikeussäännöillä, joiden nojalla kyseessä olevat kaksi seuraamusta on määrätty, suojattujen oikeushyvien samuudella ei ole enää merkitystä idem-edellytyksen luonnehtimisen kannalta. [46]

87. Tuomiosta Menci lähtien näillä samoilla oikeushyvillä voi kuitenkin olla merkitystä perusoikeuskirjan 52 artiklaan perustuvien poikkeusten soveltamisen kannalta. Oikeussäännöillä on suojattava toisiaan täydentäviä mutta ei samoja yleisiä etuja. Jos kahden kansallisen menettelyn tavoitteena olisi saman yleisen edun suojaaminen, ne eivät täydentäisi toisiaan eikä niiden päällekkäisyyttä voitaisi oikeuttaa perusoikeuskirjan 52 artiklan nojalla. [47]

88. Tässä tapauksessa Saksan ja Italian lainsäädännöllä ei pyritä samoihin vaan toisiaan täydentäviin tavoitteisiin:

– OWiG:n 130 §:llä pyritään siihen, että yritykset ja niiden työntekijät noudattavat lakia, ja tästä syystä siinä määrätään seuraamus valvontavelvollisuuden tuottamuksellisesta laiminlyönnistä yritystoiminnan alalla. Tämä pyrkimys vastaa yleisen edun mukaista tavoitetta varmistaa markkinoiden moitteeton toiminta, ja tämä tavoite vastaa unionin tuomioistuimen tuomioissa mainittua tavoitetta. [48]

– AGCM:n soveltamilla kuluttajansuojasäännöstön säännöksillä saatetaan direktiivi 2005/29 osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kyseisen direktiivin 1 artiklan mukaan direktiivin tarkoituksena on varmistaa korkeatasoinen kuluttajansuoja ja samalla tukea sisämarkkinoiden moitteetonta toimintaa.

[46] Tuomio bpost, 34 kohta: ”kyseisten tekojen tai *suojatun oikeushyvän* oikeudellisella luonnehdinnalla kansallisessa oikeudessa ei ole merkitystä todettaessa, että kyseessä on sama rikkominen, koska perusoikeuskirjan 50 artiklassa annetun suojan ulottuvuus ei voi vaihdella jäsenvaltiosta toiseen”. Kursivointi tässä.

[47] Vastaava esimerkki esitetään tuomiossa Nordzucker: ”tilanteessa, jossa kaksi kansallista kilpailuviranomaista toteuttaa menettelyn ja määrää seuraamuksen samojen tosiseikkojen pohjalta varmistaakseen SEUT 101 artiklan ja kansallisen oikeutensa vastaavien säännösten mukaisesti kartellikiellon noudattamisen, nämä molemmat viranomaiset pyrkivät samaan yleisen edun mukaiseen tavoitteeseen eli sen takaamiseen, ettei kilpailua sisämarkkinoilla vääristetä kilpailua rajoittavilla sopimuksilla, yritysten yhteenliittymien päätöksillä tai yhdenmukaistetuilla menettelytavoilla” (56 kohta). ”Näin ollen – – menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyttä ei missään tapauksessa voida oikeuttaa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla, jos ne eivät kohdistu toisiaan täydentäviin päämääriin, joiden kohteena ovat kyseessä olevan teon eri ulottuvuudet” (57 kohta).

[48] Tuomiossa bpost, 45–47 kohta, pidetään postipalvelujen sisämarkkinoiden vapauttamista ja vapaan kilpailun turvaamista yleisen edun mukaisina tavoitteina. Lisäksi 20.3.2018 annetussa tuomiossa Di Puma ja Zecca (C-596/16 ja C-597/16, EU:C:2018:192, 42 kohta) mainitaan rahoitusmarkkinoiden luotettavuuden ja yleisön rahoitusinstrumentteja kohtaan tunteman luottamuksen suojaaminen yleisen edun mukaisina tavoitteina.

89. Kyse on siis toisiaan täydentävistä tavoitteista: sillä, että yritykset noudattavat valvontavelvollisuutta, edistetään niiden tuotteita hankkivien kuluttajien oikeuksien suojaamista. Toistettakoon vielä, että molemmat ovat yleisen edun mukaisia tavoitteita, kuten unionin tuomioistuimella on ollut tilaisuus vahvistaa.[49]

4. Rajoituksen oikeasuhteisuus ja välttämättömyys

90. Ne bis in idem -periaatteen rajoittamisen perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan nojalla on lisäksi oltava oikeasuhteista ja välttämätöntä.

91. Unionin tuomioistuin on vahvistanut nyt kyseessä olevan rajoituksen oikeasuhteisuutta ja välttämättömyyttä koskevan yleisen opin, josta ovat osoituksena seuraavassa toistetut perustelut:

– *Suhteellisuus*periaatteen noudattaminen ”edellyttää, että – – kansallisessa säännöstössä säädetyllä menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyydellä ei ylitetä niitä rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista asianomaisella säännöstöllä tavoiteltujen oikeutettujen päämäärien toteuttamiseksi ja tähän soveltuvaa, eli silloin, kun on mahdollista valita usean tarkoituksenmukaisen toimenpiteen välillä, on valittava vähiten rajoittava, eivätkä toimenpiteistä aiheutuvat haitat saa olla liian suuria tavoiteltuihin päämääriin nähden”.[50]

– ”Viranomaiset voivat oikeutetusti käyttää täydentäviä oikeudellisia keinoja tiettyyn yhteiskunnallisesti vahingolliseen käyttäytymiseen sellaisten eri menettelyjen avulla, jotka muodostavat johdonmukaisen kokonaisuuden, jotta kyseessä olevaa yhteiskunnallista ongelmaa käsitellään eri näkökulmista, kunhan näistä oikeudellisista keinoista yhdessä ei aiheudu asianomaiselle henkilölle kohtuutonta rasitetta – –. Näin ollen se, että kahdella menettelyllä tavoitellaan erilaisia yleisen edun mukaisia tavoitteita, joita on oikeutettua suojata samanaikaisesti, voidaan menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden suhteellisuusperiaatteen mukaisuutta tarkasteltaessa ottaa huomioon tekijänä, jolla pyritään perustelemaan tämä päällekkäisyys, edellyttäen, että nämä menettelyt täydentävät toisiaan ja että kyseisestä päällekkäisyydestä aiheutuva lisärasitus voidaan siten oikeuttaa tavoitelluilla kahdella päämäärällä.”[51]

– Päällekkäisyyden ehdottoman *välttämättömyyden* osalta ”on arvioitava, onko olemassa selkeitä ja täsmällisiä sääntöjä, joiden perusteella voidaan ennakoida, mitkä toimet ja laiminlyönnit voivat olla menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyden sekä eri viranomaisten välisen yhteensovittamisen kohteena, onko molemmat menettelyt toteutettu riittävän yhteensovitetusti ja ajallisesti lähellä toisiaan ja onko seuraamus, joka mahdollisesti määrätään ajallisesti ensimmäisen menettelyn yhteydessä, otettu huomioon toista seuraamusta arvioitaessa, jotta tällaisesta päällekkäisyydestä kyseessä oleville henkilöille aiheutuva rasitus

[49] Se, että kuluttajansuoja on yleisen edun mukainen tavoite, vahvistetaan tuomion bpost 27 kohdassa ja tuomion Nordzucker 51 ja 52 kohdassa. Se saa tukea myös SEUT 12, SEUT 114 ja SEUT 169 artiklasta sekä perusoikeuskirjan 38 artiklasta.

[50] Tuomio Menci, 46 kohta; tuomio bpost, 51 kohta ja tuomio 5.5.2022, BV (C-570/20, EU:C:2022:348, 34 kohta).

[51] Tuomio bpost, 49 kohta. Unionin tuomioistuin viittaa tässä kohdassa 15.11.2016 annettuun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon A ja B v. Norja (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, 121 ja 132 kohta). Unionin tuomioistuin ei kuitenkaan ole noudattanut täysin kyseisen tuomion logiikkaa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin katsoo, että kun kyse on kahdesta toisiinsa läheisesti liittyvästä, luonteeltaan rikosoikeudellisesta menettelystä, ne bis in idem -periaatetta ei ole loukattu, kun taas unionin tuomioistuimen mukaan sitä on loukattu, mutta tämä loukkaaminen voi olla oikeutettua perusoikeuskirjan 52 artiklan nojalla.

on rajoitettu ehdottoman välttämättömään ja jotta määrättyjen seuraamusten kokonaismäärä vastaa rikkomisten vakavuutta”. [52]

– ”Vetoaminen tällaiseen oikeuttamisperusteeseen edellyttää – – sen osoittamista, että – – menettelyjen päällekkäisyys oli ehdottoman välttämätöntä, kun otetaan tässä yhteydessä huomioon, että kyseiset menettelyt liittyvät riittävän läheisesti yhteen aineelliselta ja ajalliselta kannalta – –”. [53]

92. Unionin tuomioistuin edellyttää viime kädessä seuraavien kolmen kriteerin arvioimista:

– menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyteen johtavien oikeussääntöjen selkeys ja täsmällisyys

– seuraamusmenettelyjen yhteensovittaminen; niillä on oltava riittävän läheinen aineellinen ja ajallinen yhteys, jotta toisistaan riippumatta käytävien, luonteeltaan rikosoikeudellisten menettelyjen päällekkäisyydestä aiheutuva lisärasitus rajoitetaan ehdottoman välttämättömään

– sen takaaminen, että määrättyjen seuraamusten kokonaisuuden ankaruus vastaa rikkomisen vakavuutta.

93. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on selvitettävä kaikkien asian olosuhteiden perusteella, täyttyvätkö nämä kolme kriteeriä sen käsiteltävänä olevassa asiassa. Antaakseen sille hyödyllisen vastauksen unionin tuomioistuin voisi kuitenkin esittää seuraavat täsmennykset.

a) Menettelyjen ja seuraamusten päällekkäisyyttä koskevien oikeussääntöjen selkeys ja täsmällisyys

94. Ennakkoratkaisupyynnön esittämistä koskevassa päätöksessä ei mainita Italian tai Saksan kansallisia säännöksiä, jotka koskisivat erityisesti mahdollisuutta aloittaa samanaikaisia menettelyjä (ja sen edellytyksiä) ja määrätä toisistaan riippumatta seuraamuksia samoista teoista, kun ne toteutetaan kahdessa jäsenvaltiossa.

95. Kokonaan toinen kysymys on se, että sekä OWiG että Italian kuluttajansuojasäännöstön sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskevat säännökset muodostavat vankat oikeusperustat menettelyjen aloittamiselle ja seuraamusten määräämiselle. Kuten olen jo todennut, näiden oikeussääntöjen selkeydestä ja täsmällisyydestä ei näytä olevan epäilyä.

96. Tältä kannalta katsottuna VWAG saattoi ennakoida ja odottaa, että sille määrätään seuraamuksia molemmissa jäsenvaltioissa (ja muissa valtioissa) menettelytavasta, joka koskee moottorien manipulointia, näillä moottoreilla varustettujen ajoneuvojen myyntiä ja mainontaa, jossa manipulointi salataan.

[52] Tuomio Menci, 49, 52, 53, 55 ja 58 kohta ja tuomio bpost, 51 kohta sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.11.2016, A ja B v. Norja (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, 130–132 kohta). Ks. tuomion Menci yksityiskohtaisesta kritiikistä julkisasiamies Bobekin ratkaisuehdotus bpost (EU:C:2021:680) ja ratkaisuehdotus Nordzucker (EU:C:2021:681), erityisesti ensin mainitun 101–117 kohta.

[53] Tuomio Menci, 61 kohta ja tuomio bpost, 53 kohta sekä analogisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 15.11.2016, A ja B v. Norja (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, 130 kohta).

b) Määrättyjen seuraamusten kokonaisuuden ankaruus

97. Asiakirja-aineistosta ilmenevien tietojen mukaan Italiassa määrätyn seuraamuksen päällekkäisyys Saksassa määrätyn seuraamuksen kanssa ei ole suhteetonta siihen menettelytapaan nähden, josta seuraamukset on määrätty, kun otetaan huomioon VWAG:n liikevaihto ja tämän monikansallisen yrityksen moottoreiden manipuloinnin seurauksena saama taloudellinen etu (jonka suuruudeksi on laskettu 995 miljoonaa euroa).

98. Saksan viranomaisen määräämän seuraamuksen suuruus on miljardi euroa ja Italian viranomaisen 5 miljoonaa euroa. Näiden kahden seuraamuksen summa ei siis vaikuta kohtuuttomalta seuraamukselta kyseessä olevasta menettelytavasta.

99. On selvää, että Saksassa määrättyyn seuraamukseen sisältyy selkeästi rangaistusluonteinen osa sekä osa, joka vastaa VWAG:n saaman edun poistamista. Tämä seikka ei kuitenkaan muuta sitä, että kyse on itsessään rahamäärältään huomattavasta seuraamuksesta. Jokseenkin sama pätee AGCM:n seuraamukseen, joka on suurin seuraamus, joka direktiivin 2005/29 täytäntöönpanemiseksi annetun Italian lainsäädännön perusteella voitiin määrätä.

100. Toistettakoon vielä, että seuraamusten päällekkäisyys ei missään tapauksessa vaikuta suhteettomalta rikkomisen vakavuuteen ja VWAG:n saamaan etuun nähden.

c) Menettelyjen yhteensovittaminen

101. Saksassa ja Italiassa käytyjen seuraamusmenettelyjen yhteensovittaminen ja näyttö riittävän läheisestä aineellisesta ja ajallisesta yhteydestä niiden välillä herättävät tässä tapauksessa huomattavia epäilyjä.

102. Kiinnitän tähän ongelmaan erityistä huomiota, koska – kuten ennakoin – katson, että jollei ennakkoratkaisua pyytäneellä tuomioistuimella ole toisenlaisia lisätietoja, Braunschweigin syyttäjäviranomaisen ja Italian AGCM:n aloittamia kahta menettelyä ei ollut yhteensovitettu.

103. Voitaisiin korkeintaan katsoa, että näiden kahden menettelyn välillä oli aineellinen yhteys ja että ne käytiin ajallisesti lähekkäin mutta – toistettakoon vielä – yhteensovittamista koskeva vaatimus ei täyttynyt.

104. Joillakin unionin oikeuden aloilla on otettu käyttöön kansallisten viranomaisten yhteensovittamismekanismeja (näiden viranomaisten välillä ja komission tai jonkin muun unionin elimen kanssa) helpottamaan yhteistyötä, keskinäistä avunantoa ja tietojenvaihtoa, erityisesti seuraamusmenettelyjen osalta:

– kilpailuoikeuden alalla Euroopan kilpailuviranomaisten verkostossa [54]

– rikosoikeudellisen yhteistyön alalla Eurojustin toimien johdosta. [55]

[54] Ks. komission tiedonanto yhteistyöstä kilpailuviranomaisten verkostossa (EUVL 2004, C 101, s. 43).

[55] Euroopan unionin rikosoikeudellisen yhteistyön virastosta (Eurojust) ja neuvoston päätöksen 2002/187/YOS korvaamisesta ja kumoamisesta 14.11.2018 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2018/1727 (EUVL 2018, L 295, s. 138).

105. Näillä mekanismeilla helpotetaan ne bis in idem -periaatteen soveltamista, kun samoja tekoja koskevien seuraamusmenettelyjen päällekkäisyys vältetään useita jäsenvaltioita koskevissa rajatylittävissä oikeusriidoissa. [56]

106. Sen sijaan nyt käsiteltävässä asiassa kansallisten viranomaisten, joilla on erilaiset toimivaltuudet, käytettävissä ei ole erityistä yhteensovittamismekanismia.

107. On selvää, että asetuksessa (EU) N:o 2006/2004, [57] joka oli sovellettavissa tosiseikkojen tapahtuma-aikaan ja joka on sittemmin korvattu asetuksella 2017/2394, säädettiin yhteistyö- ja yhteensovittamiskeinosta kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten välillä. AGCM on yksi näistä viranomaisista, ja se voisi käyttää tätä välinettä mutta Braunschweigin syyttäjäviranomaisen kanssa näin ei tapahtunut. [58]

108. Asianosaiset esittivät istunnossa seuraavat tiedot vastauksena unionin tuomioistuimen kysymyksiin:

– Braunschweigin syyttäjäviranomainen yritti Eurojustissa välttää VWAG:hen kohdistuvien rikosoikeudellisten menettelyjen päällekkäisyyden eri jäsenvaltioissa. Eurojustin toimipaikassa Haagissa 10.3.2016 pidetyssä yhteensovittamiskokouksessa ainoastaan Belgian, Ruotsin ja Espanjan viranomaiset ilmoittivat luopuvansa syytteiden nostamisesta Braunschweigin syyttäjäviranomaisen hyväksi, [59] mutta Italian viranomaiset eivät sitä tehneet. AGCM ei osallistunut tähän yritykseen sovittaa yhteen VWAG:tä vastaan kohdistettavat rikosoikeudelliset menettelyt.

– Braunschweigin syyttäjäviranomainen oli 9.8.2016 lähtien ollut tietoinen seuraamusten määräämistä VWAG:lle ja VWGI:lle koskevasta AGCM:n päätöksestä, joka oli annettu 4.8.2016. Kyseinen syyttäjäviranomainen oli aloittanut seuraamusmenettelyn VWAG:tä vastaan 14.4.2016. Saksan ja Italian seuraamusmenettelyjä käytiin siten rinnakkain alle neljän kuukauden ajan.

– Braunschweigin syyttäjäviranomaisen ja AGCM:n välillä ei ollut minkäänlaista yhteensovittamista.

109. Joka tapauksessa tässä ennakkoratkaisumenettelyssä korostuu mielestäni vaikeus soveltaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, jossa nyt kyseessä olevan kaltaisissa tilanteissa hyväksytään perusoikeuskirjan 50 artiklan rajoittaminen sen 52 artiklan perusteella.

[56] Tuomiossa Nordzucker kyseessä ollut tilanne on tästä hyvä osoitus.

[57] Kuluttajansuojalainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavien kansallisten viranomaisten yhteistyöstä 27.10.2004 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (”asetus kuluttajansuojaa koskevasta yhteistyöstä”) (EUVL 2004, L 364, s. 1).

[58] Ks. kyseisten viranomaisten luettelo https://commission.europa.eu/system/files/2021-01/designated_bodies_18jan2021.pdf.

[59] Näin todetaan Tribunal Supremon (ylin tuomioistuin, Espanja) tuomiossa 20.9.2021 (ES:TS:2021:3449).

110. Erityisesti on vaikeaa noudattaa päällekkäisten menettelyjen ja seuraamusten yhteensovittamista koskevaa vaatimusta, kun on kyse kahden valtion kansallisista viranomaisista, jotka ovat toimivaltaisia eri aloilla, joiden osalta unionin oikeudessa ei ole säädetty erityisistä yhteensovittamismekanismeista. [60]

111. Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöllä, joka koskee vaatimusta päällekkäisten menettelyjen ja seuraamusten yhteensovittamisesta viranomaisten välillä, voisi näissä tapauksissa olla paradoksaalinen vaikutus:

– unionin oikeudessa käyttöön otetuilla yhteensovittamismekanismeilla pyritään edistämään ne bis in idem -kiellon soveltamista eli estämään se, että samaa henkilöä syytetään tai rangaistaan oikeudenkäynnissä kahdesti samasta teosta

– sen sijaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksytään seuraamusmenettelyjen, joilla on oltava riittävän läheinen aineellinen ja ajallinen yhteys, yhteensovittamista koskeva kriteeri perusoikeuskirjan 50 artiklassa suojatun perusoikeuden käyttämistä koskevien poikkeusten mahdollistamiseksi.

112. Kenties näistä tai vastaavista syistä Italian hallitus ehdotti istunnossa toissijaisesti, [61] että asiassa ei sovellettaisi yhteensovittamisvaatimusta vaan edellytettäisiin ainoastaan seuraamusten päällekkäisyyden oikeasuhteisuuden tarkistamista. Komissio puolestaan kehotti *tulkitsemaan* yhteensovittamisvaatimusta *väljästi* ja väitti, että yhteensovittamiskriteeri ei ole välttämätön pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa. [62]

113. Omasta puolestani en ole kovinkaan toiveikas sen suhteen, että unionin tuomioistuin muuttaisi oikeuskäytäntöään tästä kysymyksestä. Jos se ei hyväksynyt kantaani, jonka esitin ratkaisuehdotuksessani Menci, [63] eikä myöskään julkisasiamies Bobekin myöhemmin esittämää kritiikkiä [64] tuomiossa Menci vahvistetusta kriteeristä (joka on sittemmin toistettu tuomiossa bpost ja tuomiossa Nordzucker), on epätodennäköistä, että se tekisi niin tässä asiassa.

[60] Julkisasiamies Bobek toi tämän vaikeuden esille jo ratkaisuehdotuksessaan bpost (EU:C:2021:680, 115 kohta): ”Kun relevanttien menettelyjen yhdistelmään liittyy useita rinnakkaisia hallinnollisia järjestelmiä ja ennen kaikkea enemmän kuin yksi jäsenvaltio tai sekä jäsenvaltioiden että unionin viranomaisia, ehdotukset yksiraiteisten menettelyjen suotavuudesta muuttuvat – – nopeasti toiveajattelusta tieteiskirjallisuudeksi.” Viitatessaan kansallisten viranomaisten ja unionin viranomaisten verkostoja koskeviin järjestelmiin ja tästä huolimatta esiintyviin yhteensovittamisen vaikeuksiin niiden välillä hän totesi (kyseisen ratkaisuehdotuksen 116 kohta), että ”jos tämä on nykyinen asiaintila tälle omistetuissa ja erityisen sääntelyn piiriin kuuluvissa verkostoissa eri puolilla Eurooppaa, jää epäselväksi, miten yhteensovittamisen tarvittavaa tasoa voitaisiin kohtuudella odottaa ja miten se voitaisiin kohtuudella saavuttaa useilla eri oikeudenaloilla, useissa eri elimissä ja useissa eri jäsenvaltioissa”.

[61] Italian hallituksen ensisijaisen väitteen mukaan perusoikeuskirjan 50 artiklaa ei ole rikottu, minkä vuoksi sen 52 artiklaan ei ole tarpeen turvautua.

[62] Komissio ehdotti lopulta, että vaatimusta sovellettaisiin käytössä olevien yhteensovittamis- tai tietojenvaihtomekanismien mukaan. Jos näitä mekanismeja ei ole, hyväksytään ne bis in idem -kieltoa koskeva poikkeus.

[63] Ratkaisuehdotuksen 72 kohta: ”Jos unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kerran vakiintunut tulkinta, jonka mukaan kaksi rinnakkaista tai peräkkäistä menettelyä, jotka johtavat saman teon johdosta määrättäviin kahteen aineellisesti rikosoikeudelliseen seuraamukseen, ovat jatkossakin kaksi erillistä (bis) eivätkä yksi ja sama, en näe vakuuttavia perusteita poiketa tästä tulkinnasta.” Ratkaisuehdotuksen 73 kohdassa totesin lisäksi, että ”jos unionin oikeudessa otettaisiin käyttöön sellainen perusoikeuskirjan 50 artiklan tulkintakriteeri, joka perustuu menettelyiden (rikosoikeudellisten ja rankaisevien hallinnollisten menettelyiden) väliseen enemmän tai vähemmän läheiseen aineelliseen ja ajalliseen yhteyteen, lisättäisiin huomattavasti sitä epävarmuutta ja monitulkintaisuutta, joka liittyy henkilön oikeuteen olla tulematta syytetyksi tai tuomituksi kahdesti samasta teosta. Perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien on oltava kaikille helposti ymmärrettäviä, ja niiden käyttäminen edellyttää ennakoitavuutta ja varmuutta, jollaisia edellä mainittu kriteeri ei nähdäkseni toisi mukanaan”.

[64] Ratkaisuehdotuksen bpost 109 kohdassa hän toteaa, että ”ne bis in idem -periaatteen soveltamisessa ei tukeuduta enää *etukäteen normatiivisesti* määriteltyyn arviointiperusteeseen. Siitä tulee sen sijaan *jälkikäteen tehtävä korjausväline*, jota voidaan tai ei voida soveltaa olosuhteista ja seuraamusten täsmällisestä määrästä riippuen”. Sen 111 kohdassa hän toteaa, että ”arviointiperusteen, jota ei ole suunniteltu etukäteen annettavaa suojaa vaan pikemminkin jälkikäteen tehtävää korjausta varten, edellytykset ovat väistämättä *riippuvaisia olosuhteista*”.

114. Unionin tuomioistuimella on siten seuraavat kolme vaihtoehtoa:

– se joko luopuu nyt kyseessä olevan kaltaisissa tapauksissa seuraamusmenettelyjen yhteensovittamista koskevasta vaatimuksesta, jolloin se jatkaisi perusoikeuskirjan 50 artiklan sisällön heikentämistä ja laajentaisi sen poikkeusten soveltamisalaa

– tai lieventää tätä kriteeriä koskevaa vaatimusta komission kannattaman linjan mukaisesti ja muuttaa sen käytännössä tunnistamattomaksi

– tai toteaa, että myös eri valtioiden kansallisten viranomaisten, jotka ovat toimivaltaisia eri aloilla, toteuttamien seuraamusmenettelyjen päällekkäisyyteen sovelletaan yhteensovittamisvaatimusta keinona, jolla voidaan oikeuttaa ne bis in idem -periaatteen rajoittaminen perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan perusteella.

115. Mielestäni yhdenmukaisuus unionin tuomioistuimen aiemman oikeuskäytännön kanssa puoltaisi kolmatta vaihtoehtoa. Ehdotan sitä myös tässä asiassa sekä tämän yhdenmukaisuuden vuoksi että sen vuoksi, että nähdäkseni perusoikeuskirjan 50 artiklan soveltaminen saa etusijan eikä sen 52 artiklan 1 kohta kata eri toimialojen kansallisten viranomaisten samaan henkilöön kohdistamien, samaa tekoa koskevien menettelyjen ja tälle samasta teosta määräämien seuraamusten moninkertaistumista, jos niiden toimintaa ei ole riittävästi yhteensovitettu.

V Ratkaisuehdotus

116. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Consiglio di Staton esittämään ennakkoratkaisupyyntöön seuraavasti:

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 50 artiklaa on tulkittava siten, että

– hallinnollinen seuraamusmaksu, jonka kuluttajansuoja-asioissa toimivaltainen kansallinen viranomainen on määrännyt oikeushenkilölle sopimattomasta kaupallisesta menettelystä ja jonka määrä on 5 miljoonaa euroa, on kyseisessä määräyksessä tarkoitettu aineellisesti rikosoikeudellinen seuraamus

– aineellisesti rikosoikeudellinen hallinnollinen seuraamusmaksu, joka on määrätty oikeushenkilölle sopimattomasta kaupallisesta menettelystä, on lähtökohtaisesti perusoikeuskirjan 50 artiklan vastainen, jos tälle oikeushenkilölle on jo aiemmin määrätty samasta teosta toisessa jäsenvaltiossa lainvoimainen rikosoikeudellinen seuraamus

– oikeutta olla tulematta syytetyksi tai rangaistuksi kahdesti samasta rikoksesta ei voida rajoittaa perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdan perusteella, jos kahden tai useamman jäsenvaltion kansallisten viranomaisten, jotka ovat toimivaltaisia eri aloilla, aloittamien menettelyjen ja määräämien seuraamusten samanaikainen päällekkäisyys on toteutunut ilman riittävää yhteensovittamista.