Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

14. rujna 2023.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Članak 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima – Načelo *ne bis in idem* – Sankcija izrečena u području nepoštene poslovne prakse – Kaznena priroda sankcije – Kaznena sankcija koja je u državi članici izrečena nakon što je u drugoj državi članici donesena sankcija u području nepoštene poslovne prakse, ali je postala pravomoćna prije potonje sankcije – Članak 52. stavak 1. – Ograničenja načela *ne bis in idem* – Pretpostavke – Usklađivanje postupaka i sankcija”

U predmetu C-27/22,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 7. siječnja 2022., koju je Sud zaprimio 11. siječnja 2022., u postupku

Volkswagen Group Italia SpA,

Volkswagen Aktiengesellschaft

protiv

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

uz sudjelovanje:

Associazione Cittadinanza Attiva Onlus,

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

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik vijeća, P. G. Xuereb (izvjestitelj), T. von Danwitz, A. Kumin i I. Ziemele, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: C. Di Bella, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 19. siječnja 2023.,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– za Volkswagen Group Italia SpA i Volkswagen Aktiengesellschaft, T. Salonico, *avvocato* i O. W. Brouwer, *advocaat*,

– za Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, F. Sclafani, *avvocato dello Stato*,

– za Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), G. Giuliano i C. Rienzi, *avvocati*,

– za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju P. Gentilija, *avvocato dello Stato*,

– za nizozemsku vladu, M. K. Bulterman, A. M. de Ree i J. M. Hoogveld, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, N. Ruiz García i A. Spina, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 30. ožujka 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja), članka 54. Konvencije o provedbi Schengenskog sporazuma od 14. lipnja 1985. između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama, potpisane u Schengenu 19. lipnja 1990., koja je stupila na snagu 26. ožujka 1995. (SL 2000., L 239, str. 19.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 12.; u daljnjem tekstu: CISA) i članka 3. stavka 4. te članka 13. stavka 2. točke (e) Direktive 2005/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. svibnja 2005. o nepoštenoj poslovnoj praksi poslovnog subjekta u odnosu prema potrošaču na unutarnjem tržištu i o izmjeni Direktive Vijeća 84/450/EEZ, direktiva 97/7/EZ, 98/27/EZ i 2002/65/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kao i Uredbe (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2005., L 149, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 101. i ispravak SL 2016., L 332, str. 25.).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društava Volkswagen Group Italia SpA (u daljnjem tekstu: VWGI) i Volkswagen Aktiengesellschaft (u daljnjem tekstu: VWAG), s jedne strane, i Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Tijelo nadležno za poštovanje tržišnog natjecanja i tržišnih pravila, Italija) (u daljnjem tekstu: AGCM), s druge strane, povodom odluke tog tijela kojom se tim društvima izriče novčana kazna zbog nepoštene poslovne prakse.

Pravni okvir

Pravo Unije

CISA

3 CISA je sklopljena radi osiguravanja provedbe Sporazuma između vlada država Gospodarske unije Beneluksa, Savezne Republike Njemačke i Francuske Republike o postupnom ukidanju kontrola na zajedničkim granicama potpisanog u Schengenu 14. lipnja 1985. (SL 2000., L 239, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 9., str. 6.).

4 U članku 54. CISA-e, koji se nalazi u njezinu poglavlju 3., naslovljenom „Primjena načela *ne bis in idem*”, u glavi III., naslovljenoj „Policija i sigurnost” navodi se:

„Protiv osobe protiv koje je sudski postupak pravomoćno okončan u jednoj ugovornoj stranci ne može se voditi postupak u drugoj ugovornoj stranci za ista djela pod uvjetom da je, ako je izrečena kazna, [ona] i izvršena, trenutačno u postupku izvršenja ili se više, prema zakonima ugovorne stranke koja ju je izrekla, ne može izvršiti.”

Direktiva 2005/29

5 U uvodnoj izjavi 10. Direktive 2005/29 navodi se:

„Potrebno je osigurati da odnos između ove Direktive i postojećeg prava Zajednice bude koherentan, posebno kada se detaljne odredbe o nepoštenoj poslovnoj praksi primjenjuju na specifične sektore. […] U skladu s tim ova se Direktiva primjenjuje jedino ako ne postoje specifične odredbe prava Zajednice koje uređuju određene aspekte poslovne prakse, kao što su obveze informiranja i pravila o načinu na koji se informacija predstavlja potrošaču. Direktiva osigurava zaštitu potrošača kada ne postoji specifično sektorsko zakonodavstvo na razini Zajednice i sprečava da trgovci stvore pogrešni dojam o prirodi proizvoda. To je posebno važno za složene proizvode s visokom razinom rizika za potrošače, kao što su određeni proizvodi financijskih usluga. Posljedično, ova Direktiva nadopunjuje pravnu stečevinu Zajednice koja se primjenjuje na poslovnu praksu štetnu za gospodarske interese potrošača.”

6 Člankom 1. te direktive propisuje se:

„Svrha je ove Direktive da doprinese urednom funkcioniranju unutarnjeg tržišta i postigne visok stupanj zaštite potrošača putem usklađivanja zakona i drugih propisa država članica o nepoštenoj poslovnoj praksi koja šteti gospodarskim interesima potrošača”.

7 Članak 3. navedene direktive, naslovljen „Područje primjene”, u stavku 4. predviđa:

„U slučaju proturječja između odredaba ove Direktive i drugih pravila Zajednice o specifičnim aspektima nepoštene poslovne prakse, pravila Zajednice imaju prednost i primjenjuju se na te specifičnosti.”

8 U skladu s člankom 13. te direktive naslovljenim „Sankcije”:

„Države članice utvrđuju pravila o sankcijama koje se primjenjuju na povrede nacionalnih odredaba donesenih na temelju ove Direktive i poduzimaju sve potrebne mjere radi osiguranja njihove provedbe. Predviđene sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.”

Direktiva (EU) 2019/2161

9 Direktivom (EU) 2019/2161 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. studenoga 2019. o izmjeni Direktive Vijeća 93/13/EEZ i direktiva 98/6/EZ, 2005/29/EZ i 2011/83/EU Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu boljeg izvršavanja i modernizacije pravila Unije o zaštiti potrošača (SL 2019., L 328, str. 7.) izmijenjen je, s učinkom od 28. svibnja 2022., članak 13. Direktive 2005/29 kako slijedi:

„1. Države članice utvrđuju pravila o sankcijama koje se primjenjuju na povrede nacionalnih odredaba donesenih na temelju ove Direktive i poduzimaju sve potrebne mjere radi osiguranja njihove provedbe. Predviđene sankcije moraju biti učinkovite, proporcionalne i odvraćajuće.

2. Države članice osiguravaju da se, prema potrebi, pri izricanju sankcija u obzir uzimaju sljedeći netaksativni i indikativni kriteriji:

(a) narav, težina, opseg i trajanje povrede;

(b) svaka radnja koju je trgovac poduzeo kako bi ublažio ili popravio štetu koju su potrošači pretrpjeli;

(c) sve prethodne povrede koje je trgovac počinio;

(d) financijska dobit koju je trgovac ostvario ili gubici koje je izbjegao zbog povrede ako su relevantni podaci dostupni;

(e) sankcije izrečene trgovcu za istu povredu u drugim državama članicama u prekograničnim slučajevima, ako su informacije o tim sankcijama dostupne putem mehanizma uspostavljenog Uredbom (EU) 2017/2394 Europskog parlamenta i Vijeća [od 12. prosinca 2017. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za izvršavanje propisâ o zaštiti potrošača i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2006/2004 (SL 2017., L 345, str. 1.)];

(f) sve ostale otegotne ili olakotne okolnosti koje su primjenjive na slučaj.

3. Države članice osiguravaju da sankcije, kada se moraju izreći u skladu s člankom 21. Uredbe (EU) 2017/2394, uključuju mogućnost izricanja novčanih kazni putem upravnih postupaka ili pokretanja sudskih postupaka za izricanje novčanih kazni, ili oboje, pri čemu je najveći iznos takvih novčanih kazni najmanje 4 % godišnjeg prometa trgovca u dotičnoj državi članici ili dotičnim državama članicama. […]

[…]”

Talijansko pravo

10 U članku 20. stavku 1. decreta legislativo n. 206 – Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, nº 229 (Zakonodavna uredba br. 206 o donošenju Zakonika o zaštiti potrošača na temelju članka 7. Zakona br. 229 od 29. srpnja 2003.) od 6. rujna 2005. (redovni dodatak GURI-ju br. 235 od 8. listopada 2005.), u verziji primjenjivoj na glavni postupak (u daljnjem tekstu: Zakonik o zaštiti potrošača), predviđa se da se zabranjuju nepoštene poslovne prakse.

11 Člankom 20. stavkom 2. Zakonika o zaštiti potrošača propisuje se:

„Poslovna praksa nepoštena je ako je protivna profesionalnoj pažnji i bitno narušava ili je vjerojatno da će u odnosu na proizvod bitno narušiti gospodarsko ponašanje prosječnog potrošača do kojeg dopire odnosno kojem je namijenjena, odnosno gospodarsko ponašanje prosječnog člana skupine ako je poslovna praksa usmjerena određenoj skupini potrošača".

12 Člankom 20. stavkom 4. tog zakonika među ostalim se utvrđuju nepoštena poslovna praksa, zavaravajuća praksa koja se navodi u člancima 21. do 23. navedenog zakonika i agresivna praksa koja se navodi u člancima 24. do 26. navedenog zakonika.

13 Člankom 21. stavkom 1. Zakonika o zaštiti potrošača određuje se:

„Poslovna praksa smatra se zavaravajućom ako sadržava informacije koje ne odgovaraju stvarnosti ili ako na bilo koji način, uključujući sveukupno predstavljanje, zavarava ili je vjerojatno da će zavarati prosječnog potrošača, čak i ako je informacija činjenično točna, i to u odnosu na jedan ili više sljedećih čimbenika, te ako u bilo kojem od spomenutih slučajeva potrošača navodi ili je vjerojatno da će ga navesti da donese poslovnu odluku koju inače ne bi donio:

[…]

(b) glavna obilježja proizvoda kao što su njegova raspoloživost, pogodnosti, rizici, izvedba, sastav, pripadajući pribor, poslijeprodajne usluge za korisnike i rješavanje pritužbi, metoda i datum proizvodnje odnosno nabave, isporuka, spremnost za uporabu, korištenje, količina, specifikacija, zemljopisno odnosno trgovačko podrijetlo, rezultati koji se očekuju od njegove uporabe odnosno rezultati i bitna obilježja testova ili kontrola provedenih na proizvodu;

[…]"

14 Članak 23. stavak 1. točka (d) tog zakonika glasi kako slijedi:

„Sljedeće poslovne prakse u svim se okolnostima smatraju zavaravajućima:

[…]

(d) tvrditi, suprotno stvarnosti, da je trgovca, njegovu poslovnu praksu ili jedan od njegovih proizvoda odobrilo, ovlastilo ili potvrdilo javno ili privatno tijelo ili da su ispunjeni uvjeti za dobiveno odobrenje, ovlaštenje ili potvrdu."

15 Članak 27. stavak 9. navedenog zakonika predviđa:

„Mjerom kojom se zabranjuje nepoštena poslovna praksa [AGCM] usto nalaže izricanje upravne novčane kazne u iznosu od 5000 eura do 5 000 000 eura, ovisno o težini i trajanju povrede. U slučaju nepoštene poslovne prakse u smislu članka 21. stavaka 3. i 4., sankcija ne smije biti manja od 50 000 eura.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

16 Odlukom od 4. kolovoza 2016. (u daljnjem tekstu: sporna odluka) AGCM je društvima VWGI i VWAG solidarno izrekao novčanu kaznu u iznosu od pet milijuna eura jer su provodila nepoštenu poslovnu praksu u smislu članka 20. stavka 2., članka 21. stavka 1. točke (b) i članka 23. stavka 1. točke (d) Zakonika o zaštiti potrošača.

17 Ta nepoštena poslovna praksa odnosila se na stavljanje na tržište u Italiji, počevši od 2009. godine, dizelskih vozila u kojima je ugrađen softver koji je omogućavao iskrivljavanje podataka pri mjerenju razina emisija dušikovih oksida (NOx) prilikom kontrole emisija onečišćujućih tvari u okviru takozvanog postupka homologacije, u kojem homologacijsko tijelo potvrđuje da tip vozila ispunjava primjenjive administrativne odredbe i tehničke zahtjeve. Osim toga, društvima VWGI i VWAG stavljalo se na teret da su širila promidžbene poruke koje su, unatoč instalaciji navedenog softvera, sadržavale informacije koje se odnose, s jedne strane, na pozornost koju ta društva navodno pridaju razini emisija onečišćujućih tvari i, s druge strane, na navodnu usklađenost predmetnih vozila sa zakonskim standardima u području emisija.

18 VWGI i VWAG podnijeli su tužbu protiv sporne odluke Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija).

19 Dok je postupak pred tim sudom bio u tijeku, Državno odvjetništvo u Braunschweigu (Njemačka) (u daljnjem tekstu: njemačko državno odvjetništvo) je odlukom od 13. lipnja 2018. (u daljnjem tekstu: njemačka odluka) izreklo društvu VWAG novčanu kaznu u iznosu od milijardu eura, zbog provedbe postupka čiji je predmet bila manipulacija ispušnim plinovima određenih dizelskih motora grupe Volkswagen za koje su istrage pokazale da su standardi u području emisija zaobiđeni. U toj je odluci bilo navedeno da je dio tog iznosa, u visini od 5 milijuna eura, sankcionirao postupanje na koje se odnosi navedena odluka i da je preostali dio navedenog iznosa trebao oduzeti društvu VWAG gospodarsku prednost koju je ostvarilo od ugradnje softvera iz točke 17. ove presude.

20 Njemačka odluka temeljila se na utvrđenju da je VWAG povrijedio odredbe Ordnungswidrigkeitengesetza (Zakon o upravnim prekršajima) kojima se zbog nepažnje sankcionira povreda obveze nadzora poslovanja poduzeća u pogledu razvoja softvera iz točke 17. ove presude i ugradnje tog softvera u 10,7 milijuna vozila prodanih u cijelom svijetu, od toga oko 700 000 vozila u Italiji, pri čemu taj softver treba smatrati poremećajnim uređajem zabranjenim člankom 5. stavkom 2. Uredbe (EZ) br. 715/2007 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. lipnja 2007. o homologaciji tipa motornih vozila u odnosu na emisije iz lakih osobnih i gospodarskih vozila (Euro 5 i Euro 6) i pristupu podacima za popravke i održavanje vozila (SL 2007., L 171, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 30., str. 284.).

21 Iz te odluke proizlazi da je njemačko državno odvjetništvo također utvrdilo da je izostanak nadzora razvoja i ugradnje navedenog softvera jedan od uzroka koji je pridonio drugim povredama koje je VWAG počinio na svjetskoj razini između 2007. i 2015., kad je riječ o zahtjevu

za homologaciju, promidžbu vozila i njihovu maloprodaju, osobito zbog činjenice da su ta vozila, unatoč tomu što unutar njih postoji isti zabranjeni softver, predstavljena javnosti kao vozila s ekološkim dizelskom tehnologijom, odnosno kao vozila s osobito niskim emisijama.

22 Njemačka odluka postala je konačna 13. lipnja 2018., s obzirom na to da je VWAG platio novčanu kaznu koja je njome predviđena i formalno odustao od podnošenja pravnog lijeka protiv nje.

23 U okviru postupka koji je u tijeku pred Tribunaleom amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij), VWGI i VWAG pozivali su se, među ostalim, na nezakonitost sporne odluke do koje je došlo naknadno zbog povrede načela *ne bis in idem* iz članka 50. Povelje i članka 54. CISA-e.

24 Presudom od 3. travnja 2019. taj je sud odbio tužbu koju su podnijeli VWGI i VWAG, među ostalim, uz obrazloženje da se načelu *ne bis in idem* ne protivi zadržavanje novčane kazne predviđene spornom odlukom.

25 Društva VWGI i VWAG pobijala su tu presudu pred Consigliom di Stato (Državno vijeće, Italija), sudom koji je uputio zahtjev.

26 Sud koji je uputio zahtjev smatra da najprije treba odlučiti o pitanju primjenjuje li se načelo *ne bis in idem* u ovom slučaju.

27 U tom pogledu podsjeća na to da iz sudske prakse Suda i to osobito njegove presude od 20. ožujka 2018., Garlsson Real Estate i dr. (C-537/16, EU:C:2018:193, t. 63.) proizlazi da članak 50. Povelje treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji omogućava vođenje postupka izricanja upravne novčane sankcije kaznene prirode protiv osobe zbog protupravnih radnji koje imaju obilježja manipuliranja tržištem za koje je već pravomoćno osuđena u kaznenom postupku, u mjeri u kojoj je tom osuđujućom presudom, imajući u vidu štetu koja je počinjenim kažnjivim djelom nanesena društvu, moguće kazniti počinjenje tog kažnjivog djela na učinkovit, proporcionalan i odvraćajući način.

28 Što se tiče, kao prvo, sankcije izrečene spornom odlukom, sud koji je uputio zahtjev pita o njezinoj kvalifikaciji. Smatra da se ta sankcija može kvalificirati kao upravna novčana sankcija kaznene prirode. Naime, iz sudske prakse Suda proizlazi da je upravna sankcija takve prirode kada, kao što je to ovdje slučaj, njezin cilj nije samo popravljanje štete prouzročene kažnjivim djelom, nego ona ima i represivnu svrhu.

29 Kao drugo, sud koji je uputio zahtjev, nakon što je podsjetio na sudsku praksu Suda koja se odnosi na načelo *ne bis in idem*, navodi da je to načelo namijenjeno sprečavanju toga da se poduzetnika ponovno osudi ili progoni, što pretpostavlja da je taj poduzetnik bio osuđen ili da ranijom odlukom koju više nije moguće pobijati nije utvrđena njegova odgovornost. U tom pogledu, što se tiče pitanja odnose li se sporna odluka i njemačka odluka na iste činjenice, sud koji je uputio zahtjev navodi „sličnost, ako ne i istovjetnost” kao i „analogiju” postupanja na koja se odnose te dvije odluke.

30 Sud koji je uputio zahtjev također ističe da valja uzeti u obzir činjenicu da je, iako je sankcija predviđena spornom odlukom izrečena prije sankcije predviđene njemačkom odlukom, potonja odluka postala pravomoćna prije prve odluke.

31 Kao treće i posljednje, sud koji je uputio zahtjev podsjeća na to da iz sudske prakse Suda proizlazi da se ograničenje primjene načela *ne bis in idem* zajamčenog člankom 50. Povelje može opravdati na temelju njezina članka 52. stavka 1. Stoga smatra da se također postavlja pitanje mogu li odredbe Zakonika o zaštiti potrošača koje se primjenjuju u spornoj odluci, kojima se prenosi Direktiva 2005/29 i kojima se nastoji zaštititi potrošača, biti relevantne s obzirom na taj članak 52.

32 Sud koji je uputio zahtjev u tom pogledu podsjeća na to da su, u skladu s tom sudskom praksom, eventualna ograničenja članka 50. Povelje dopuštena samo ako ispunjavaju određeni broj uvjeta. Konkretno, takva ograničenja trebaju težiti cilju od općeg interesa koji bi mogao opravdati kumuliranje sankcija, biti predviđena jasnim i preciznim pravilima, osigurati koordinaciju između postupaka i poštovati načelo proporcionalnosti kazne. Međutim, čini se da u ovom slučaju ne postoji jasno i izvjesno pravilo kojim bi se kumuliranje sankcija učinilo predvidljivim, da nije predviđeno usklađivanje između predmetnih postupaka i da je najviša sankcija izrečena u okviru tih postupaka.

33 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Mogu li se sankcije izrečene za nepoštenu poslovnu praksu u smislu nacionalnog propisa kojim se provodi Direktiva [2005/29] kvalificirati kao upravne sankcije kaznene prirode?

2. Treba li članak 50. [Povelje] tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji omogućuje da se tijekom sudskog postupka potvrdi upravna novčana sankcija kaznene prirode i da ona postane pravomoćna u odnosu na pravnu osobu kojoj je izrečena za protupravna postupanja koja imaju obilježja nepoštene poslovne prakse i za koja je protiv te osobe u međuvremenu izrečena pravomoćna osuđujuća presuda u kaznenom postupku u drugoj državi članici koja je postala pravomoćna prije nego što je postala pravomoćna sudska odluka povodom pravnog lijeka protiv prve upravne novčane sankcije kaznene prirode?

3. Može li se odredbama Direktive 2005/29, a osobito njezinim člankom 3. stavkom 4. te člankom 13. stavkom 2. točkom (e), opravdati odstupanje od načela *ne bis in idem* navedenog u članku 50. [Povelje] i članku 54. [CISA-e]?”

Nadležnost Suda i dopuštenost prethodnih pitanja

34 AGCM tvrdi da prethodna pitanja treba odbaciti kao nedopuštena jer nisu korisna za rješavanje spora u glavnom postupku. S jedne strane, članak 50. Povelje i članak 54. CISA-e nisu primjenjivi u ovom slučaju jer njemačko zakonodavstvo koje se odnosi na odgovornost pravnih osoba, na temelju kojeg je donesena njemačka odluka, ne proizlazi iz prava Unije. S druge strane, dok načelo *ne bis in idem* zabranjuje kumuliranje progona i sankcija za ista djela, u ovom slučaju ne postoji istovjetnost činjenica, s obzirom na to da se sporna odluka i njemačka odluka odnose na različite osobe i postupanja. U svakom slučaju, članak 3. stavak 4. Direktive 2005/29 isključuje takvu istovjetnost.

35 Što se tiče prvog od tih argumenata, koji se zapravo odnosi na nadležnost Suda za odlučivanje o zahtjevu za prethodnu odluku, valja podsjetiti na to da iz članka 19. stavka 3. točke (b) UEU-a i članka 267. prvog stavka UFEU-a proizlazi da je Sud nadležan za odlučivanje u prethodnom postupku o tumačenju prava Unije ili o valjanosti akata koje su donijele institucije Unije (presuda od 10. ožujka 2021., Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19, EU:C:2021:186, t. 23.).

36 Kao prvo, kad je riječ o tumačenju članka 50. Povelje, valja podsjetiti na to da je područje primjene Povelje, u pogledu djelovanja država članica, definirano u njezinu članku 51. stavku 1., prema kojem se odredbe Povelje odnose na države članice samo kada provode pravo Unije, pri čemu se tom odredbom potvrđuje ustaljena praksa Suda prema kojoj se temeljna prava koja se jamče u pravnom poretku Unije primjenjuju na sve situacije uređene pravom Unije, ali ne i izvan njih (presuda od 23. ožujka 2023., Dual Prod, C-412/21, EU:C:2023:234, t. 22. i navedena sudska praksa). Nasuprot tomu, kada pravna situacija ne ulazi u područje primjene prava Unije, Sud nije nadležan o njoj odlučivati te eventualno istaknute odredbe Povelje ne mogu same po sebi biti temelj takve nadležnosti (presuda od 26. veljače 2013., Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 22.).

37 U ovom slučaju iz objašnjenja koja je pružio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je sporna odluka donesena na temelju talijanskog zakonodavstva kojim se prenosi Direktiva 2005/29 i stoga predstavlja provedbu prava Unije u smislu članka 51. stavka 1. Povelje. Iz toga slijedi da se Povelja primjenjuje na spor iz glavnog postupka.

38 Kao drugo, što se tiče tumačenja članka 54. CISA-e, valja podsjetiti na to da CISA čini sastavni dio prava Unije na temelju Protokola (br. 19) o schengenskoj pravnoj stečevini uključenoj u okvir Europske unije, priloženog Ugovoru iz Lisabona (SL 2010., C 83, str. 290.) (presuda od 10. ožujka 2021., Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19, EU:C:2021:186, t. 24.).

39 U tim okolnostima Sud je nadležan za odlučivanje o zahtjevu za prethodnu odluku.

40 Kad je riječ o drugom argumentu navedenom u točki 34. ove presude, valja podsjetiti na to da u skladu s ustaljenom sudskom praksom, pitanja o tumačenju prava Unije koja nacionalni sud uputi unutar pravnog i činjeničnog okvira koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću, čiju točnost Sud nije dužan provjeravati, uživaju presumpciju relevantnosti. Odbijanje Suda da odluči o zahtjevu koji je uputio nacionalni sud moguće je samo ako je očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi se mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 6. listopada 2022., Contship Italia, C-433/21 i C-434/21, EU:C:2022:760, t. 24. i navedena sudska praksa).

41 U ovom slučaju AGCM nije dokazao da tumačenje prava Unije koje je sud koji je uputio zahtjev zatražio u okviru svojih prethodnih pitanja nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili da se odnosi na problem hipotetske naravi. Točno je da je na tom sudu da provjeri odnose li se sporna odluka i njemačka odluka na ista djela i iste osobe. S obzirom na navedeno, kao što to proizlazi iz točke 29. ove presude, navedeni sud smatra da postoji „sličnost, ako ne i istovjetnost” postupanja na koja se odnose sporna odluka i njemačka odluka. Osim toga, taj sud svojim drugim pitanjem upućuje na situaciju u kojoj su protiv pravne osobe za ista djela izrečene kaznene sankcije u okviru dvaju različitih postupaka. Stoga se čini da sud koji je uputio zahtjev smatra da je u ovom slučaju ta osoba optužena i kažnjena za isto kažnjivo djelo.

42 U tim okolnostima prethodna pitanja valja smatrati dopuštenima.

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

43 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 50. Povelje tumačiti na način da upravna novčana sankcija predviđena nacionalnim propisom koju je društvu izreklo nacionalno tijelo nadležno u području zaštite potrošača zbog nepoštene poslovne prakse, iako je tim propisom kvalificirana kao upravna sankcija, čini kaznenu sankciju u smislu te odredbe.

44 Članak 50. Povelje određuje da se „[n]ikome […] ne može ponovno suditi niti ga se može kazniti u kaznenom postupku za kazneno djelo za koje je već pravomoćno oslobođen ili osuđen u Uniji u skladu sa zakonom”. Stoga načelo *ne bis in idem* zabranjuje kumulaciju kako progonâ tako i sankcija kaznene prirode u smislu tog članka za ista djela i protiv iste osobe (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 24. i navedena sudska praksa).

45 Što se tiče ocjene kaznene prirode progona i sankcija o kojima je riječ u glavnom postupku, iz sudske prakse proizlazi da su tri kriterija relevantna u okviru te ocjene. Prvi je kriterij pravna kvalifikacija kažnjivog djela prema nacionalnom pravu, drugi je sama priroda kažnjivog djela, a treći je stupanj težine sankcije koja se dotičnoj osobi može izreći (presuda od 4. svibnja 2023., MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, t. 38. i navedena sudska praksa).

46 Iako je sud koji je uputio zahtjev nadležan s obzirom na te kriterije ocijeniti imaju li kazneni i upravni progon i sankcije iz glavnog postupka kaznenu prirodu u smislu članka 50. Povelje, Sud može odlučujući o zahtjevu za prethodnu odluku ipak dati pojašnjenja koja će nacionalni sud usmjeriti u njegovu tumačenju (presuda od 20. ožujka 2018., Garlsson Real Estate i dr., C-537/16, EU:C:2018:193, t. 29. i navedena sudska praksa).

47 U ovom slučaju, što se tiče prvog kriterija, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da se, na temelju članka 27. stavka 9. Zakonika o zaštiti potrošača, sankcija i postupak koji dovodi do izricanja takve sankcije kvalificiraju kao upravni.

48 Međutim, primjena članka 50. Povelje nije ograničena samo na progon i sankcije koje nacionalno pravo kvalificira kao „kaznene”, nego obuhvaća – neovisno o samoj kvalifikaciji u unutarnjem pravu – kako progon tako i sankcije za koje treba smatrati da imaju kaznenu prirodu na temelju drugih dvaju kriterija iz točke 45. ove presude (presuda od 4. svibnja 2023., MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, t. 41. i navedena sudska praksa).

49 Kad je riječ o drugom kriteriju, u vezi sa samom prirodom kažnjivog djela, on podrazumijeva provjeru toga ima li sporna sankcija, među ostalim, represivnu svrhu, bez obzira na to što usto ima i preventivnu. Naime, u samoj je naravi kaznenih sankcija to da im je cilj kako represija tako i prevencija od nezakonitih postupanja. Nasuprot tomu, mjera kojom se samo popravlja šteta prouzročena pojedinim kažnjivim djelom nije kaznene prirode (presuda od 4. svibnja 2023., MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, t. 42.).

50 U ovom slučaju, čini se da iz teksta članka 27. stavka 9. Zakonika o zaštiti potrošača proizlazi da se sankcija predviđena tom odredbom obvezno dodaje drugim mjerama koje AGCM može poduzeti u pogledu nepoštene poslovne prakse i koje među ostalim uključuju, kao što je to talijanska vlada istaknula u svojim pisanim očitovanjima, zabranu nastavka ili ponavljanja predmetne prakse.

51 Iako ta vlada u svojim pisanim očitovanjima tvrdi da je suzbijanje nepoštene poslovne prakse zajamčeno tom zabranom i da, posljedično, sankcija predviđena člankom 27. stavkom 9. Zakonika o zaštiti potrošača nema za cilj kažnjavanje nezakonitog postupanja, nego lišavanje predmetnog poduzetnika neopravdane konkurentske prednosti koju je stekao zbog svojeg protupravnog postupanja prema potrošačima, valja istaknuti da taj eventualni cilj uopće nije spomenut u predmetnoj odredbi.

52 Osim toga, iako je cilj te odredbe bio dotičnog poduzetnika lišiti neopravdane konkurentske prednosti, novčana kazna ipak se razlikuje ovisno o težini i trajanju predmetne povrede, iz čega proizlazi određeno stupnjevanje i progresivnost u određivanju sankcija koje se mogu izreći. Osim toga, ako je to bio cilj te odredbe, činjenica da se njome, kako se čini, predviđa da novčana kazna može dosegnuti najviši iznos od pet milijuna eura mogla bi imati za posljedicu to da se taj cilj ne postigne ako neopravdana konkurentska prednost premaši taj iznos. Suprotno tomu, okolnost da se u skladu s člankom 27. stavkom 9. drugom rečenicom Zakonika o zaštiti potrošača čini kako iznos novčane kazne ne može biti niži od 50 000 eura za određene nepoštene poslovne prakse znači da novčana kazna za te prakse može premašiti iznos neopravdane konkurentske prednosti.

53 Što se tiče trećeg kriterija, odnosno stupnja strogosti mjera o kojima je riječ u glavnom postupku, valja podsjetiti na to da se stupanj strogosti ocjenjuje s obzirom na najvišu kaznu predviđenu relevantnim odredbama (presuda od 4. svibnja 2023., MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, t. 46.).

54 U tom pogledu dovoljno je istaknuti da upravna novčana sankcija koja može dosegnuti iznos od pet milijuna eura odražava povećanu strogost koja može ići u prilog analizi prema kojoj je ta sankcija kaznene prirode u smislu članka 50. Povelje.

55 S obzirom na prethodna razmatranja, na prvo pitanje valja odgovoriti tako da članak 50. Povelje treba tumačiti na način da upravna novčana kazna predviđena nacionalnim propisom, koju je društvu izreklo nacionalno tijelo nadležno u području zaštite potrošača zbog nepoštene poslovne prakse, iako je nacionalnim propisom kvalificirana kao upravna sankcija, čini kaznenu sankciju u smislu te odredbe ako ima represivnu svrhu i ako odražava visok stupanj strogosti.

Drugo pitanje

56 Svojim drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li načelo *ne bis in idem*, utvrđeno u članku 50. Povelje, tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji dopušta zadržavanje novčane sankcije kaznene prirode izrečene pravnoj osobi za nepoštenu poslovnu praksu u slučaju kada je ta osoba za ista djela osuđena u drugoj državi članici, čak i ako je ta osuda nastupila nakon datuma odluke kojom se izriče ta novčana kazna, ali je postala pravomoćna prije nego što je presuda povodom pravnog lijeka podnesenog protiv te odluke postala pravomoćna.

57 Iz sudske prakse proizlazi kako primjena načela *ne bis in idem* podliježe dvama uvjetima, odnosno, s jedne strane, postojanju ranije pravomoćne odluke (uvjet „bis”) i, s druge strane, tomu da se ranija odluka i naknadni progoni ili odluke odnose na ista djela (uvjet „*idem*”) (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 28.).

Uvjet „bis”

58 Što se tiče uvjeta „bis”, da bi se moglo smatrati da je sudskom odlukom pravomoćno odlučeno o djelima koja su predmet drugog postupka, nužno je ne samo da je ta odluka postala pravomoćna nego i da je ona donesena nakon ocjene merituma predmeta (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 29.).

59 Iako je točno da primjena načela *ne bis in idem* pretpostavlja postojanje ranije pravomoćne odluke, iz toga nužno ne slijedi da naknadne odluke kojima se to načelo protivi mogu biti donesene samo nakon te ranije konačne odluke. Naime, to načelo isključuje mogućnost pokretanja ili nastavka kaznenog progona za isto djelo kada postoji pravomoćna odluka.

60 U ovom slučaju, s jedne strane, iz informacija koje je dostavio sud koji je uputio zahtjev proizlazi da je njemačka odluka postala konačna 13. lipnja 2018., odnosno nakon sporne odluke. Iako se na tu odluku nije moglo pozivati kako bi se, s obzirom na načelo *ne bis in idem*, usprotivilo postupku koji je vodio AGCM i spornoj odluci sve dok ne postane pravomoćna, drukčije je vrijedilo kad je navedena odluka postala pravomoćna u trenutku u kojem sporna odluka to još nije.

61 Suprotno onomu što AGCM tvrdi u svojim pisanim očitovanjima, činjenica da je njemačka odluka postala pravomoćna nakon što je VWAG platio novčanu kaznu predviđenu tom odlukom i odustao od njezina osporavanja ne može dovesti u pitanje tu ocjenu. Naime, načelo *ne bis in idem* utvrđeno u članku 50. Povelje primjenjuje se kada je odluka kaznene prirode postala pravomoćna, neovisno o načinu na koji je ta odluka postala pravomoćna.

62 S druge strane, čini se, što taj sud mora provjeriti, da je ta odluka donesena nakon ocjene merituma predmeta.

63 U tim okolnostima i podložno provjeri suda koji je uputio zahtjev, postupak koji je doveo do donošenja njemačke odluke okončan je pravomoćnom odlukom u smislu sudske prakse navedene u točki 58. ove presude.

Uvjet „idem”

64 Kad je riječ o uvjetu „*idem*”, iz samog teksta članka 50. Povelje proizlazi da se njime zabranjuje ponovni kazneni progon ili ponovno kažnjavanje u kaznenom postupku iste osobe za isto kazneno djelo (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 31.).

65 Kao što to u svojem zahtjevu za prethodnu odluku navodi sud koji ga je uputio, sporna odluka kao i njemačka odluka odnose se na istu pravnu osobu, odnosno društvo VWAG. Činjenica da se sporna odluka, osim toga, odnosi na VWGI ne može dovesti u pitanje to utvrđenje.

66 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, mjerodavan kriterij za ocjenjivanje postojanja istog kažnjivog djela jest kriterij istovjetnosti materijalnih činjenica, shvaćen kao postojanje niza međusobno neraskidivo povezanih konkretnih okolnosti koje su dovele do pravomoćnog oslobađanja ili osude određene osobe. Stoga se člankom 50. Povelje zabranjuje izricanje više sankcija kaznene prirode za istovjetna djela u različitim postupcima vođenima u tu svrhu (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 33. i navedena sudska praksa).

67 Osim toga, iz sudske prakse Suda proizlazi da pravna kvalifikacija djela u nacionalnom pravu i zaštićeni pravni interes nisu relevantni za utvrđivanje postojanja istog kažnjivog djela jer se opseg zaštite priznate člankom 50. Povelje ne smije razlikovati ovisno o pojedinoj državi članici (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 34. i navedena sudska praksa).

68 U ovom slučaju, kao što je to već istaknuto u točki 41. ove presude, sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem upućuje na situaciju u kojoj su protiv pravne osobe izrečene kaznene sankcije za isto djelo u okviru dvaju različitih postupaka. Iz toga slijedi da se čini kako taj sud smatra da je, kad je riječ o glavnom postupku, ispunjen uvjet „*idem*”.

69 Međutim, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje i kao što je to istaknuto u točki 29. ove presude, taj sud također upućuje na „sličnost” i „analogiju” činjenica o kojima je riječ.

70 U tom pogledu valja podsjetiti na to da se, kao što to proizlazi iz točke 66. ove presude, načelo *ne bis in idem* iz članka 50. Povelje može primijeniti samo ako su djela na koja se odnose dva postupka ili dvije predmetne sankcije istovjetna. Stoga nije dostatno da činjenice budu slične (vidjeti u tom smislu presudu od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 36.).

71 Iako je na sudu koji je uputio zahtjev da ocijeni, s obzirom na točku 66. ove presude, odnose li se kazneni progoni koje su njemačko državno odvjetništvo i AGCM poduzeli kao i sankcije izrečene društvu VWAG u njemačkoj odluci i spornoj odluci na iste činjenice i stoga na isto kažnjivo djelo, Sud prilikom odlučivanja o zahtjevu za prethodnu odluku ipak može dati pojašnjenja koja će nacionalni sud usmjeriti u njegovu tumačenju.

72 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, kao što to čini nizozemska vlada u svojim pisanim očitovanjima, da je oslobađanje od nadzora djelatnosti organizacije sa sjedištem u Njemačkoj, na koju se odnosi njemačka odluka, postupanje koje se razlikuje od stavljanja na tržište u Italiji vozila opremljenih nezakonitim poremećajnim uređajem u smislu Uredbe br. 715/2007 i od širenja zavaravajućeg oglašavanja u toj državi članici na koje se odnosi sporna odluka.

73 Kao drugo, s obzirom na to da se njemačka odluka odnosi na stavljanje na tržište vozila koja sadržavaju takav nezakonit poremećajni uređaj, uključujući u Italiji, kao i na objavljivanje netočnih marketinških poruka koje se odnose na prodaju tih vozila, valja podsjetiti na to da puka okolnost da tijelo države članice u odluci kojom se utvrđuje povreda prava Unije kao i odgovarajućih odredbi prava te države članice navodi činjenični element koji se odnosi na područje druge države članice nije dovoljna da bi se smatralo da je taj činjenični element doveo do progona ili da ga je to tijelo smatralo jednim od konstitutivnih elemenata te povrede. Valja također provjeriti je li navedeno tijelo, kako bi utvrdilo postojanje povrede, stvarno odlučivalo o navedenom činjeničnom elementu, potom utvrditi odgovornost optuženika za tu povredu i, ako je potrebno, izreći mu sankciju, kako bi se za navedenu povredu moglo smatrati da obuhvaća područje te druge države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 22. ožujka 2022., Nordzucker i dr., C-151/20, EU:C:2022:203, t. 44.).

74 Kao treće, iz njemačke odluke ipak proizlazi da je njemačko državno odvjetništvo uzelo u obzir prodaju takvih vozila u drugim državama članicama, uključujući Talijansku Republiku, prilikom izračuna iznosa od 995 milijuna eura, izrečenog društvu VWAG na ime poreza na gospodarsku prednost koja je proizašla iz njegova nezakonitog postupanja.

75 Kao četvrto, njemačko državno odvjetništvo izričito je navelo u njemačkoj odluci da se načelu *ne bis in idem*, kako je utvrđeno u njemačkom ustavu, protivi izricanje naknadnih kaznenih sankcija grupi Volkswagen u Njemačkoj u pogledu predmetnog poremećajnog uređaja i njegove uporabe. Naime, prema mišljenju tog državnog odvjetništva, činjenice na koje se odnosi ta odluka iste su kao one na koje se odnosi sporna odluka, u smislu sudske prakse Suda, s obzirom na to da ugradnja navedenog uređaja, ishođenje homologacije te promidžba i prodaja predmetnih vozila čine skup konkretnih okolnosti koje su međusobno neodvojivo povezane.

76 U slučaju da sud koji je uputio zahtjev ocijeni da su činjenice koje su bile predmet dvaju postupaka o kojima je riječ u glavnom postupku istovjetne, kumulacija sankcija izrečenih društvu VWAG predstavljala bi ograničenje primjene načela *ne bis in idem* zajamčenog člankom 50. Povelje.

77 S obzirom na prethodna razmatranja, na drugo pitanje valja odgovoriti tako da načelo *ne bis in idem*, utvrđeno u članku 50. Povelje, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji dopušta održavanje na snazi novčane sankcije kaznene prirode izrečene pravnoj osobi za nepoštenu poslovnu praksu u slučaju kada je ta osoba za ista djela osuđena u drugoj državi članici, čak i ako je ta osuda nastupila nakon datuma donošenja odluke o izricanju te novčane kazne, ali je postala pravomoćna prije nego što je presuda povodom pravnog lijeka podnesenog protiv te odluke postala pravomoćna.

Treće pitanje

78 Svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev traži od Suda da protumači članak 3. stavak 4. i članak 13. stavak 2. točku (e) Direktive 2005/29 te članak 50. Povelje i članak 54. CISA-e kako bi odgovorio na pitanje pod kojim se uvjetima ograničenja primjene načela *ne bis in idem* mogu opravdati.

79 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda, uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na potonjem da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu Sud će, prema potrebi, preoblikovati pitanja koja su mu postavljena (presuda od 21. prosinca 2021., Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, t. 42. i navedena sudska praksa).

80 U ovom slučaju valja utvrditi da članak 54. CISA-e kao i članak 3. stavak 4. i članak 13. stavak 2. točka (e) Direktive 2005/29, na koje se izričito odnosi treće pitanje, nisu relevantni za rješavanje spora u glavnom postupku.

81 Kao prvo, iz sudske prakse proizlazi kako članak 54. CISA-e ima za cilj da se pojedincu, koji je osuđen te je odslužio svoju kaznu ili je, ovisno o okolnostima slučaja, pravomoćno oslobođen u državi članici, zajamči da se može kretati unutar schengenskog područja bez bojazni od progona za ista djela u drugoj državi članici (vidjeti u tom smislu presude od 29. lipnja 2016., Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, t. 45. i od 28. listopada 2022., Generalstaatsanwaltschaft München (Izručenje i *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, t. 78.).

82 Međutim, budući da mogućnost slobodnog kretanja nije predmet glavnog postupka, s obzirom na to da se odnosi na dva poduzetnika od kojih jedan ima sjedište u Njemačkoj, a drugi u Italiji, tumačenje članka 54. CISA-e nije nužno za rješavanje spora u glavnom postupku.

83 Kao drugo, članak 3. stavak 4. Direktive 2005/29 predviđa da u slučaju proturječja između odredaba te direktive i drugih pravila Unije o specifičnim aspektima nepoštene poslovne prakse, pravila Unije imaju prednost i primjenjuju se na te specifičnosti. Iz samog teksta te odredbe i uvodne izjave 10. Direktive 2005/29 proizlazi da se, s jedne strane, ta direktiva primjenjuje samo kada ne postoje posebne odredbe Unije kojima se uređuju posebni aspekti nepoštenih poslovnih praksi i da se, s druge strane, ta odredba izričito odnosi na nesklad između pravila Unije, a ne nacionalnih pravila (vidjeti u tom smislu presudu od 13. rujna 2018., Wind Tre i Vodafone Italia, C-54/17 i C-55/17, EU:C:2018:710, t. 58. i 59. i navedenu sudsku praksu).

84 Međutim, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje ne proizlazi da u ovom slučaju postoji proturječje između pravila Unije. U svakom slučaju, s obzirom na to da se člankom 3. stavkom 4. Direktive 2005/29 posebno nastoji izbjeći kumuliranje postupaka i sankcija, ta odredba nije relevantna za odgovor na pitanje u kojim su okolnostima moguća odstupanja od načela *ne bis in idem*.

85 Kao treće, članak 13. stavak 2. točka (e) te direktive nije primjenjiv *ratione temporis* na glavni postupak jer je ta odredba u Direktivu 2005/29 uvedena Direktivom 2019/2161 te se primjenjuje tek od 28. svibnja 2022.

86 U tim okolnostima valja smatrati kako svojim trećim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita u kojim se okolnostima ograničenja primjene načela *ne bis in idem*, iz članka 50. Povelje, mogu opravdati.

87 Ograničenje primjene tog načela može se opravdati na temelju njezina članka 52. stavka 1. (vidjeti u tom smislu presudu od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 40. i navedenu sudsku praksu).

88 U skladu s prvom rečenicom članka 52. stavka 1. Povelje, svako ograničenje ostvarivanja prava i sloboda priznatih tom poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. U skladu s drugom rečenicom te odredbe, podložno poštovanju načela proporcionalnosti, ograničenja navedenih prava i sloboda moguća su samo ako su potrebna i ako zaista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje Unija priznaje ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

89 U ovom je slučaju na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri je li, kao što se to čini da proizlazi iz elemenata spisa kojim Sud raspolaže, postupanje svakog od predmetnih nacionalnih tijela za koje se tvrdi da je dovelo do kumulacije progona i sankcija bilo propisano zakonom.

90 Takvom mogućnošću kumulacije progona i sankcija poštuje se bitan sadržaj članka 50. Povelje, pod uvjetom da se predmetnim nacionalnim propisom ne dopuštaju progon i sankcioniranje istih djela kao kažnjivih ili radi postizanja istog cilja, nego se njime samo predviđa mogućnost kumulacije progona i sankcija na temelju različitih propisa (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 43.).

91 Što se tiče pitanja odgovara li ograničenje primjene načela *ne bis in idem* cilju u općem interesu, valja utvrditi da se dvama nacionalnim propisima o kojima je riječ u glavnom postupku nastoje postići različiti legitimni ciljevi.

92 Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 88. svojeg mišljenja, nacionalna odredba na temelju koje je donesena njemačka odluka ima za cilj da poduzeća i njihovi zaposlenici postupaju u skladu sa zakonom i zbog toga sankcionira povredu obveze dužne pažnje uzrokovanu nepažnjom u okviru poslovne djelatnosti, dok se odredbama Zakonika o zaštiti potrošača koje primjenjuje AGCM prenosi Direktiva 2005/29, pri čemu je njihov cilj osigurati visoku razinu zaštite potrošača, u skladu s člankom 1. te direktive, kao i doprinijeti pravilnom funkcioniranju unutarnjeg tržišta.

93 Kad je riječ o poštovanju načela proporcionalnosti, ono zahtijeva da kumulacija progona i sankcija predviđena nacionalnim propisima ne prelazi granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva koji se nastoje ostvariti tim propisom, pri čemu, kada postoji izbor među više prikladnih mjera, treba odabrati manje ograničavajuću mjeru, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koji se žele postići (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 48. i navedena sudska praksa).

94 U tom pogledu valja naglasiti da se tijela javne vlasti mogu legitimno odlučiti za dodatna pravna rješenja za određena ponašanja koja su štetna za društvo pomoću različitih postupaka koji čine dosljednu cjelinu na način da se bave različitim aspektima društvenog problema o kojem je riječ, pod uvjetom da ta komplementarna pravna rješenja ne predstavljaju prekomjeran teret za dotičnu osobu. Stoga se činjenica da dva postupka imaju različite ciljeve u općem interesu koje je legitimno kumulativno štititi može uzeti u obzir u okviru analize proporcionalnosti kumulacije progona i sankcija kao čimbenik kojim se nastoji opravdati ta kumulacija, pod uvjetom da su ti postupci komplementarni i da se dodatni teret koji predstavlja navedena kumulacija može opravdati dvama ciljevima koji se nastoje ostvariti (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 49.).

95 Što se tiče krajnje nužnosti takve kumulacije progona i sankcija, valja ocijeniti postoje li jasna i precizna pravila koja omogućuju da se predvidi koja djela i propusti mogu biti predmet kumulacije progona i sankcija kao i postoji li koordinacija između različitih tijela, jesu li dva postupka provedena dovoljno usklađeno i u kratkom razdoblju i je li bilo koja sankcija koja je možda izrečena u prvotnom postupku uzeta u obzir pri ocjeni druge sankcije, tako da je teret koji proizlazi iz takve kumulacije za osobe o kojima je riječ ograničen na ono što je krajnje nužno, dok je težina svih izrečenih sankcija razmjerna težini počinjenih kažnjivih djela (presuda od 22. ožujka 2022., bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, t. 51. i navedena sudska praksa).

96 Iz toga slijedi da kumuliranje postupaka ili sankcija za iste činjenice, da bi se smatralo opravdanim, mora, među ostalim, ispunjavati tri uvjeta, odnosno, kao prvo, da to kumuliranje ne predstavlja prekomjeran teret za dotičnu osobu, kao drugo, da postoje jasna i precizna pravila koja omogućuju da se predvidi koje se radnje i propusti mogu kumulirati i, kao treće, da su predmetni postupci vođeni dovoljno usklađeno i vremenski blizu.

97 Što se tiče prvog od tih uvjeta, valja podsjetiti na to da se spornom odlukom predviđa novčana kazna od pet milijardi eura koja se dodaje novčanoj kazni od milijardu eura koja je u njemačkoj odluci izrečena društvu VWAG. S obzirom na činjenicu da je ono prihvatilo potonju novčanu kaznu, ne proizlazi kako je novčana kazna izrečena spornom odlukom, čiji iznos odgovara samo 0,5 % novčane kazne predviđene njemačkom odlukom, imala za posljedicu to da kumuliranje tih sankcija predstavlja prekomjeran teret za to društvo. U tim okolnostima nije relevantna činjenica da je, prema mišljenju suda koji je uputio zahtjev, izrečena najviša kazna predviđena relevantnim zakonodavstvom.

98 Kao drugo, što se tiče drugog uvjeta, iako sud koji je uputio zahtjev nije naveo njemačke ili talijanske odredbe koje bi posebno predviđale mogućnost da postupanje poput onog na koje se odnosi sporna odluka i njemačka odluka, pod pretpostavkom da je riječ o istom ponašanju, može biti predmet kumuliranja postupaka ili sankcija u različitim državama članicama, ništa ne upućuje na zaključak da VWAG nije mogao predvidjeti da to postupanje može dovesti do postupaka i sankcija u najmanje dvije države članice, na temelju pravila koja se primjenjuju na nepoštenu poslovnu praksu ili drugih pravila, poput onih predviđenih Zakonom o upravnim prekršajima, čija jasnoća i preciznost uostalom nisu dovedeni u pitanje.

99 Kao treće, što se tiče uvjeta koji se odnosi na usklađivanje postupaka, navedenog u točki 96. ove presude, očito je, s obzirom i na informacije koje je VWAG dostavio na raspravi pred Sudom, da između njemačkog državnog odvjetništva i AGCM-a nije došlo ni do kakve koordinacije, iako se čini da su predmetni postupci vođeni usporedno nekoliko mjeseci i da je, prema tim informacijama, njemačko državno odvjetništvo znalo za spornu odluku u trenutku donošenja vlastite odluke.

100 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, s jedne strane, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 107. svojeg mišljenja, iako je Uredba (EZ) br. 2006/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. listopada 2004. o suradnji između nacionalnih tijela odgovornih za provedbu zakona o zaštiti potrošača (Uredba o suradnji u zaštiti potrošača) (SL 2004., L 364, str. 1.; SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 8., str. 45.), koja je zamijenjena Uredbom 2017/2394, predviđala mehanizam suradnje i koordinacije između nacionalnih tijela zaduženih za primjenu zakonodavstva u području zaštite potrošača, njemačko državno odvjetništvo, za razliku od društva AGCM, nije bilo dio tih tijela.

101 S druge strane, iako se čini, kao što to proizlazi iz informacija koje je VWAG dostavio na raspravi pred Sudom, kako je njemačko državno odvjetništvo poduzelo mjere pred Agencijom Europske unije za suradnju u kaznenom pravosuđu (Eurojust) kako bi izbjeglo kumuliranje kaznenih postupaka protiv društva VWAG u nekoliko država članica u pogledu djela na koja se odnosi njemačka odluka, iz tih informacija proizlazi da se talijanska tijela nisu odrekla kaznenog progona protiv tog društva i da AGCM nije sudjelovao u tom pokušaju koordinacije u okviru Eurojusta.

102 Budući da talijanska vlada u biti navodi da bi u situaciji poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku bilo samo potrebno, kako bi se kumuliranje postupaka i sankcija za ista djela smatralo opravdanim, provjeriti je li načelo *ne bis in idem* poštovano u njegovoj „materijalnoj dimenziji”, prema riječima koje je upotrijebila ta vlada, odnosno provjeriti je li ukupna sankcija koja proizlazi iz dvaju postupaka o kojima je riječ očito neproporcionalna, i to bez potrebe za koordinacijom između tih postupaka, valja podsjetiti na to da uvjeti, kako su utvrđeni sudskom praksom navedenom u točki 95. ove presude, pod kojima se takvo kumuliranje može smatrati opravdanim, sužavaju mogućnost da se ograniči primjena navedenog načela. Stoga se ti uvjeti ne mogu razlikovati od slučaja do slučaja.

103 Doduše, usklađivanje postupaka ili sankcija za ista djela može se pokazati težim ako su predmetna tijela, kao u ovom slučaju, u različitim državama članicama. Iako treba uzeti u obzir praktična ograničenja svojstvena takvom prekograničnom kontekstu, ona ne mogu opravdati umanjivanje važnosti ili zanemarivanje navedenog zahtjeva, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točkama 114. i 115. svojeg mišljenja.

104 Takvo usklađivanje postupaka ili sankcija može se izričito organizirati pravom Unije, kao što to pokazuju, iako ograničeni na progon nepoštenih poslovnih praksi, sustavi usklađivanja koji su bili predviđeni Uredbom br. 2006/2004, a koji su sada predviđeni Uredbom 2017/2394.

105 Što se tiče rizika koji je Europska komisija navela u svojim pisanim očitovanjima i na raspravi, da pojedinac želi ishoditi osuđujuću presudu u kaznenom postupku u jednoj državi članici samo kako bi se zaštitio od progona i sankcija koje se odnose na iste činjenice u drugoj državi članici, na temelju nijednog elementa spisa podnesenog Sudu ne može se tvrditi da bi se takav rizik mogao ostvariti u okviru glavnog postupka. Konkretno, na temelju okolnosti navedenih u točki 97. ove presude ne može se potkrijepiti takva tvrdnja.

106 S obzirom na prethodna razmatranja, na treće pitanje valja odgovoriti tako da članak 52. stavak 1. Povelje treba tumačiti na način da dopušta ograničenje primjene načela *ne bis in idem*, utvrđenog u članku 50. Povelje, na način da se omogući kumuliranje postupaka ili sankcija za isto djelo ako su uvjeti predviđeni u članku 52. stavku 1. Povelje, kako su precizirani sudskom praksom, ispunjeni, odnosno, kao prvo, da to kumuliranje ne predstavlja prekomjeran teret za dotičnu osobu, kao drugo, da postoje jasna i precizna pravila koja omogućuju da se predvidi koje se radnje i propusti mogu kumulirati i, kao treće, da su predmetni postupci provedeni dovoljno usklađeno i vremenski blizu.

Troškovi

107 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. **Članak 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da upravna novčana kazna predviđena nacionalnim propisom, koju je društvu izreklo nacionalno tijelo nadležno u području zaštite potrošača zbog nepoštene poslovne prakse, iako je nacionalnim propisom kvalificirana kao upravna sankcija, čini kaznenu sankciju u smislu te odredbe ako ima represivnu svrhu i odražava visok stupanj strogosti.**

2. **Načelo *ne bis in idem*, utvrđeno u članku 50. Povelje Europske unije o temeljnim pravima, treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis koji dopušta održavanje na snazi kazne novčane prirode izrečene pravnoj osobi za nepoštenu poslovnu praksu u slučaju kada je ta osoba za ista djela osuđena u drugoj državi članici, čak i ako je ta osuda nastupila nakon datuma donošenja odluke o izricanju te novčane kazne, ali je postala pravomoćna prije nego što je presuda povodom pravnog lijeka podnesenog protiv te odluke postala pravomoćna.**

3. **Članak 52. stavak 1. Povelje Europske unije o temeljnim pravima treba tumačiti na način da dopušta ograničenje primjene načela *ne bis in idem*, utvrđenog u članku 50. Povelje, na način da se omogući kumuliranje postupaka ili sankcija za isto djelo ako su uvjeti predviđeni u njezinu članku 52. stavku 1., kako su precizirani sudskom praksom, ispunjeni, odnosno, kao prvo, da to kumuliranje ne predstavlja prekomjeran teret za**

dotičnu osobu, kao drugo, da postoje jasna i precizna pravila koja omogućuju da se predvidi koje se radnje i propusti kumuliraju i, kao treće, da su predmetni postupci provedeni dovoljno usklađeno i vremenski blizu.

Potpisi