



# Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

14. september 2023\*

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – princippet ne bis in idem – sanktion pålagt for urimelig handelspraksis – sanktionens strafferetlige karakter – en strafferetlig sanktion, som er blevet pålagt i en medlemsstat efter vedtagelsen af en sanktion for urimelig handelspraksis i en anden medlemsstat, men som er blevet endelig inden denne sidstnævnte sanktion – artikel 52, stk. 1 – begrænsninger af princippet ne bis in idem – betingelser – procedurerne og sanktionerne skal koordineres«

I sag C-27/22,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien) ved afgørelse af 7. januar 2022, indgået til Domstolen den 11. januar 2022, i sagen

**Volkswagen Group Italia SpA,**

**Volkswagen Aktiengesellschaft**

mod

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

procesdeltagere:

**Associazione Cittadinanza Attiva Onlus,**

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

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, og dommerne P.G. Xuereb (refererende dommer), T. von Danwitz, A. Kumin og I. Ziemele,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

\* Processprog: italiensk.

justitssekretær: fuldmægtig C. Di Bella,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 19. januar 2023,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Volkswagen Group Italia SpA og Volkswagen Aktiengesellschaft ved avvocato T. Salonico og advocaat O.W. Brouwer,
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ved avvocato dello Stato F. Sclafani,
- Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) ved avvocati G. Giuliano og C. Rienzi,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, M.A.M. de Ree og J.M. Hoogveld, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved N. Ruiz García og A. Spina, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. marts 2023,

afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), af artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, der blev undertegnet i Schengen den 19. juni 1990 og trådte i kraft den 26. marts 1995 (EFT 2000, L 239, s. 19) (herefter »Schengenkonventionen«), og af artikel 3, stk. 4, og artikel 13, stk. 2, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT 2005, L 149, s. 22).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Volkswagen Group Italia SpA (herefter »VWGI«) og Volkswagen Aktiengesellschaft (herefter »VWAG«) og på den anden side Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (myndighed til sikring af overholdelsen af konkurrence- og markedsreglerne, Italien) (herefter »AGCM«) vedrørende denne myndigheds afgørelse om at pålægge disse selskaber en bøde for urimelig handelspraksis.

## Retsforskrifter

### *EU-retten*

#### *Schengenkonventionen*

- 3 Schengenkonventionen blev indgået med henblik på at sikre gennemførelsen af aftalen mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen den 14. juni 1985 (EFT 2000, L 239, s. 13).
- 4 Schengenkonventionens artikel 54, der er indeholdt i kapitel 3 med overskriften »Straffedommes negative retsvirkninger (ne bis in idem)«, under konventionens afsnit III med overskriften »Politi og sikkerhed«, fastsætter følgende:
- »En person, over for hvem der er afsagt endelig dom af en kontraherende part, kan ikke retsforfølges af en anden kontraherende part for de samme strafbare handlinger, dersom sanktionen, i tilfælde af domfældelse, er fuldbyrdet, er ved at blive fuldbyrdet eller ikke længere kan kræves fuldbyrdet efter den dømmende kontraherende parts lovgivning.«

#### *Direktiv 2005/29*

- 5 Tiende betragtning til direktiv 2005/29 har følgende ordlyd:
- »Det er nødvendigt at sikre, at forholdet mellem dette direktiv og gældende fællesskabsret er sammenhængende, især i de tilfælde, hvor særlige sektorer er omfattet af nærmere bestemmelser om urimelig handelspraksis. [...] Direktivet finder således kun anvendelse, hvis der ikke er specifikke fællesskabsbestemmelser om særlige aspekter af urimelig handelspraksis som f.eks. oplysningskrav og bestemmelser om, hvordan oplysningerne skal præsenteres over for forbrugeren. Det indfører beskyttelse for forbrugere på områder, hvor der ikke er en særlig sektorlovgivning på fællesskabsplan, og forbyder erhvervsdrivende at bibringe et fejlagtigt indtryk af et produkts egenskaber. Dette er særligt vigtigt for komplekse produkter, som indebærer en høj risiko for forbrugere, som visse finansielle tjenesteydelser. Direktivet supplerer derfor den gældende fællesskabsret, som gælder for handelspraksis, der skader forbrugernes økonomiske interesser.«
- 6 Dette direktivs artikel 1 fastsætter følgende:
- »Formålet med dette direktiv er at bidrage til et velfungerende indre marked og opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau gennem tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser om urimelig handelspraksis, der skader forbrugernes økonomiske interesser.«
- 7 Direktivets artikel 3 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer i stk. 4 følgende:
- »I tilfælde af uoverensstemmelse mellem dette direktivs bestemmelser og andre fællesskabsbestemmelser om særlige aspekter af urimelig handelspraksis, vil sidstnævnte gælde for de pågældende særlige aspekter.«

8 Samme direktivs artikel 13 med overskriften »Sanktioner« har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne fastsætter de sanktioner, der anvendes i tilfælde af overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages i forbindelse med dette direktiv, og træffer alle fornødne foranstaltninger for at sikre sanktionernes gennemførelse. Disse sanktioner skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsens omfang og have en afskrækkende virkning.«

*Direktiv (EU) 2019/2161*

9 Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/2161 af 27. november 2019 om ændring af Rådets direktiv 93/13/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 98/6/EF, 2005/29/EF og 2011/83/EU, for så vidt angår bedre håndhævelse og modernisering af EU-reglerne om forbrugerbeskyttelse (EUT 2019, L 328, s. 7), har med virkning fra den 28. maj 2022 ændret artikel 13 i direktiv 2005/29 således:

»1. Medlemsstaterne fastsætter regler om sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af overtrædelser af de nationale regler, der er vedtaget i medfør af dette direktiv, og træffer alle nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de gennemføres. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

2. Medlemsstaterne sikrer, at følgende ikkeudtømmende og vejledende kriterier tages i betragtning ved pålæggelse af sanktioner, hvor det er relevant:

- a) arten, grovheden, omfanget og varigheden af overtrædelsen
- b) eventuelle foranstaltninger, som den erhvervsdrivende har truffet for at begrænse eller afhjælpe den skade, som forbrugerne har lidt
- c) den erhvervsdrivendes eventuelle tidligere overtrædelser
- d) den erhvervsdrivendes opnåede økonomiske fordele eller undgåede tab som følge af overtrædelsen, hvis de relevante data er tilgængelige
- e) sanktioner, der pålægges den erhvervsdrivende for den samme overtrædelse i andre medlemsstater i grænseoverskridende tilfælde, hvor oplysninger om sådanne sanktioner er tilgængelige via den mekanisme, der er etableret i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2394 [af 12. december 2017 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse og om ophævelse af forordning (EF) nr. 2006/2004 (EUT 2017, L 345, s. 1)]
- f) eventuelle andre skærpende eller formildende faktorer i sagen.

3. Medlemsstaterne sikrer, at når der pålægges sanktioner i overensstemmelse med artikel 21 i forordning (EU) 2017/2394, omfatter de muligheden for enten at pålægge bøder gennem administrative procedurer eller at indlede retsforfølgning med henblik på pålæggelse af bøder, eller begge dele, af en maksimumstørrelse for sådanne bøder på mindst 4% af den erhvervsdrivendes årlige omsætning i den eller de berørte medlemsstater. [...]

[...]«

### *Italiensk ret*

- 10 Artikel 20, stk. 1, i decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, no 229 (lovdekret nr. 206 – lov om forbrug, i medfør af artikel 7 i lov nr. 229 af 29.7.2003) af 6. september 2005 (almindeligt tillæg til GURI nr. 235 af 8.10.2005) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »forbrugerloven«), bestemmer, at urimelig handelspraksis forbydes.
- 11 Forbrugerlovens artikel 20, stk. 2, bestemmer følgende:
- »En handelspraksis er urimelig, hvis den er i modstrid med kravet om erhvervmæssig diligenspligt eller forvrider eller kan forvride den økonomiske adfærd i forhold til produktet hos gennemsnitsforbrugeren, som bliver genstand for den, eller som den er rettet mod, eller, hvis den pågældende handelspraksis rettes mod en særlig gruppe af forbrugere, hos et gennemsnitligt medlem af denne gruppe.«
- 12 Ifølge denne lovs artikel 20, stk. 4, består urimelig handelspraksis navnlig af vildledende handelspraksis, som nævnt i lovens artikel 21, 22 og 23, og aggressiv handelspraksis, som nævnt i lovens artikel 24, 25 og 26.
- 13 Forbrugerlovens artikel 21, stk. 1, fastsætter følgende:
- »En handelspraksis betragtes som vildledende, hvis den indeholder urigtige oplysninger, eller hvis den f.eks. i kraft af sin generelle fremstillingsform vildleder eller kan forventes at vildlede en gennemsnitsforbruger, selv om oplysningerne er faktisk korrekte, med hensyn til et eller flere af følgende elementer, og hvis den under alle omstændigheder foranlediger eller kan forventes at foranledige den pågældende forbruger til at træffe en transaktionsbeslutning, som vedkommende ellers ikke ville have truffet:
- [...]
- b) de væsentligste egenskaber ved produktet, såsom det omfang, i hvilket det står til rådighed, dets fordele, risici, udførelse, sammensætning, tilbehør, eftersalgsservice og klagebehandling, måden og tidspunktet for fremstilling eller ydelse, levering, dets hensigtsmæssighed, anvendelse, mængde, specifikationer, geografiske eller handelsmæssige oprindelse eller de resultater, som kan forventes opnået ved brugen, eller resultaterne af og de vigtigste karakteristika ved afprøvning og kontrol af produktet
- [...]«
- 14 Denne lovs artikel 23, stk. 1, litra d), er affattet således:
- »De følgende former for handelspraksis anses under alle omstændigheder for vildledende:
- [...]
- d) når det urigtigt påstås, at en erhvervsdrivende, dennes handelspraksis eller et af dennes produkter er blevet godkendt, autoriseret eller anerkendt af et offentligt eller privat organ, eller at betingelserne for den modtagne godkendelse, autorisation eller anerkendelse er blevet overholdt.«

15 Den nævnte lovs artikel 27, stk. 9, bestemmer følgende:

»Ved den foranstaltning, der forbyder den urimelige handelspraksis, træffer [AGCM] desuden afgørelse om at pålægge en administrativ bøde på mellem 5 000 og 5 000 000 EUR alt efter overtrædelsens alvor og varighed. I tilfælde af urimelig handelspraksis som omhandlet i artikel 21, stk. 3 og 4, er sanktionen på mindst 50 000 EUR.«

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

16 Ved en afgørelse af 4. august 2016 (herefter »den omtvistede afgørelse«) pålagde AGCM VWGI og VWAG en bøde med solidarisk hæftelse på 5 mio. EUR for at havde benyttet urimelig handelspraksis som omhandlet i forbrugerlovens artikel 20, stk. 2, artikel 21, stk. 1, litra b), og artikel 23, stk. 1, litra d).

17 Denne urimelige handelspraksis bestod i, at der fra og med 2009 i Italien var blevet markedsført dieselmotorer, hvori der var blevet installeret en software, der gjorde det muligt at ændre mængden af emissionsniveauerne for nitrogenoxider (NO<sub>x</sub>) fra disse køretøjer ved kontrolprøvningsprocedure af de forurenende emissioner i forbindelse med den såkaldte »typegodkendelsesprocedure«, hvorved en kompetent godkendende myndighed attesterer, at en type køretøj opfylder de gældende administrative bestemmelser og tekniske krav. Det blev desuden foreholdt VWGI og VWAG, at disse selskaber havde udbredt reklamebudskaber, som på trods af installeringen af den nævnte software indeholdt oplysninger om dels den opmærksomhed, som selskaberne angiveligt havde vist i forhold til niveauet for de forurenende emissioner, dels de omhandlede køretøjers angivelige overholdelse af de lovbestemte standarder for emissioner.

18 VWGI og VWAG anlagde sag til prøvelse af den omtvistede afgørelse ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien).

19 Mens denne sag verserede ved denne ret, pålagde anklagemyndigheden i Braunschweig (Tyskland) (herefter »den tyske anklagemyndighed«) ved afgørelse af 13. juni 2018 (herefter »den tyske afgørelse«) VWAG en bøde på 1 mia. EUR på grund af indførelsen af en procedure, der havde til formål at manipulere med udstødningssystemerne fra visse af Volkswagen-koncernens dieselmotorer, i forhold til hvilke en række undersøgelser havde vist, at standarderne for emissioner var blevet omgået. Det blev specificeret i denne afgørelse, at en del af dette beløb, svarende til en sum på 5 mio. EUR, blev pålagt som sanktion for den i afgørelsen omhandlede adfærd, og at resten af beløbet skulle fratage VWAG den økonomiske fordel, som dette selskab havde opnået ved installeringen af den i nærværende doms præmis 17 nævnte software.

20 Den tyske afgørelse var baseret på den konstatering, at VWAG havde overtrådt bestemmelserne i Ordnungswidrigkeitengesetz (lov om administrative overtrædelser) – som pålægger sanktioner for uagtsomme overtrædelser af overvågningspligten i forbindelse med virksomhedernes aktiviteter – med hensyn til udviklingen af den i nærværende doms præmis 17 nævnte software og installeringen af denne software i 10,7 mio. køretøjer, der var blevet solgt i hele verden, heraf ca. 700 000 køretøjer i Italien, idet denne software måtte anses for at udgøre en manipulationsanordning, der er forbudt ifølge artikel 5, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 715/2007 af 20. juni 2007 om typegodkendelse af motorkøretøjer med hensyn til emissioner fra lette personbiler og lette erhvervskøretøjer (Euro 5 og Euro 6) og om adgang til reparations- og vedligeholdelsesinformationer om køretøjer (EUT 2007, L 171, s. 1).

- 21 Det fremgår af denne afgørelse, at den tyske anklagemyndighed ligeledes fastslog, at den manglende overvågning af udviklingen og af installeringen af den nævnte software var en af de medvirkende grunde til andre overtrædelser, som VWAG havde begået på verdensplan mellem 2007 og 2015 med hensyn til ansøgningen om typegodkendelse samt promoveringen og detailsalget af køretøjer, navnlig fordi disse køretøjer til trods for, at de indeholdt den samme forbudte software, var blevet præsenteret for offentligheden som værende køretøjer udstyret med en økologisk dieselteknologi, dvs. som værende køretøjer med særligt lave emissioner.
- 22 Den tyske afgørelse blev endelig den 13. juni 2018, da VWAG havde betalt den deri fastsatte bøde og formelt havde givet afkald på at anlægge sag til prøvelse af denne afgørelse.
- 23 Under den sag, der verserede ved Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio), påberåbte VWGI og VWAG sig navnlig, at den omtvistede afgørelse efterfølgende var blevet ulovlig på grund af en tilsidesættelse af princippet *ne bis in idem*, der er fastsat i chartrets artikel 50 og i Schengenkonventionens artikel 54.
- 24 Ved dom af 3. april 2019 frifandt denne ret AGCM i det søgsmål, som VWGI og VWAG havde anlagt, idet retten bl.a. henviste til, at princippet *ne bis in idem* ikke var til hinder for en opretholdelse af den bøde, der var fastsat i den omtvistede afgørelse.
- 25 VWGI og VWAG har iværksat appel til prøvelse af denne dom ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Italien), som er den forelæggende ret.
- 26 Den forelæggende ret finder det nødvendigt først at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt princippet *ne bis in idem* finder anvendelse i den foreliggende sag.
- 27 Den har i denne henseende påpeget, at det fremgår af Domstolens praksis, og bl.a. af dens dom af 20. marts 2018, *Garlsson Real Estate m.fl.* (C-537/16, EU:C:2018:193, præmis 63), at chartrets artikel 50 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, der tillader fortsættelsen af en procedure med henblik på pålæggelse af administrative bøder af strafferetlig karakter over for en person som følge af ulovlig adfærd i form af kursmanipulation, for hvilken den samme person allerede er blevet domfældt ved en endelig straffedom, for så vidt som denne straffedom – henset til den skade, som samfundet er forvoldt ved den begæede overtrædelse – er egnet til at straffe denne overtrædelse på en effektiv, rimelig og præventiv måde.
- 28 Hvad for det første angår den sanktion, der er blevet pålagt ved den omtvistede afgørelse, er den forelæggende ret i tvivl om, hvorledes den skal kvalificeres. Den finder, at denne sanktion kan kvalificeres som en administrativ bøde af strafferetlig karakter. Det fremgår nemlig af Domstolens praksis, at en administrativ sanktion har en sådan karakter, når den, som det er tilfældet i den foreliggende sag, ikke blot har til formål at kompensere for den skade, som overtrædelsen har forårsaget, men ligeledes har et repressivt formål.
- 29 For det andet, og efter at have henvist til Domstolens praksis vedrørende princippet *ne bis in idem*, har den forelæggende ret bemærket, at hensigten med dette princip er at foregribe, at en virksomhed atter domfældes eller retsforfølges, hvilket forudsætter, at virksomheden er blevet dømt eller erklæret ansvarsfri ved en tidligere beslutning, der ikke længere kan anfægtes. Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den omtvistede afgørelse og den tyske afgørelse angår de samme faktiske forhold, har den forelæggende ret i denne forbindelse nævnt, at der er »lighed, hvis ikke identitet« samt en »ensartethed« mellem de adfærdsformer, der er omhandlet i disse to afgørelser.

- 30 Den forelæggende ret har ligeledes fremhævet, at der bør tages hensyn til, at selv om den ved den omtvistede afgørelse fastsatte sanktion blev pålagt inden den ved den tyske afgørelse fastsatte sanktion, blev den sidstnævnte afgørelse endelig inden den førstnævnte.
- 31 For det tredje og til sidst har den forelæggende ret påpeget, at det fremgår af Domstolens praksis, at en begrænsning i anvendelsen af princippet *ne bis in idem*, der er sikret ved chartrets artikel 50, kan være berettiget på grundlag af chartrets artikel 52, stk. 1. Den er derfor af den opfattelse, at det spørgsmål ligeledes rejser sig, hvorvidt de bestemmelser i forbrugerloven, som er blevet anvendt i den omtvistede afgørelse, som gennemfører direktiv 2005/29, og som tager sigte på at beskytte forbrugeren, kan være relevante i forhold til denne artikel 52.
- 32 Den forelæggende ret har hertil bemærket, at det følger af denne retspraksis, at eventuelle begrænsninger af chartrets artikel 50 kun er tilladt, såfremt de opfylder et vist antal betingelser. Navnlig skal sådanne begrænsninger tage sigte mod et formål af almen interesse, der kan begrunde en kumulation af sanktioner, være fastsat ved klare og præcise regler, sikre en koordinering mellem procedurerne og overholde det strafferetlige proportionalitetsprincip. I den konkrete sag synes det imidlertid, som om der ikke er nogen klar og bestemt regel, som gør en kumulation af sanktioner forudselig, at der ikke er fastsat nogen koordinering mellem de omhandlede procedurer, og at der er blevet pålagt den maksimale sanktion inden for rammerne af disse procedurer.
- 33 På denne baggrund har Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Kan sanktioner for [urimelig] handelspraksis som omhandlet i den nationale lovgivning til gennemførelse af direktiv [2005/29] kvalificeres som administrative sanktioner af strafferetlig karakter?
- 2) Skal [chartrets] artikel 50 [...] fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en administrativ bøde af strafferetlig karakter, som en juridisk person er blevet pålagt for ulovlig adfærd i form af [urimelig] handelspraksis, kan stadfæstes under en retssag og blive endelig, såfremt samme person i mellemtiden i en anden medlemsstat er blevet domfældt ved en straffedom, som er blevet endelig, før retsafgørelsen i søgsmålet til anfægtelse af den første administrative bøde af strafferetlig karakter har fået retskraft?
- 3) Kan bestemmelserne i direktiv 2005/29, navnlig artikel 3, stk. 4, og artikel 13, stk. 2, litra e), begrunde en fravigelse af forbuddet mod dobbelt strafforfølgning (*ne bis in idem*), der er fastsat i [chartrets] artikel 50 [...] og Schengenkonventionens artikel 54?«

### **Domstolens kompetence og formaliteten med hensyn til de præjudicielle spørgsmål**

- 34 AGCM har gjort gældende, at de præjudicielle spørgsmål skal afvises fra realitetsbehandling, eftersom de ikke er relevante for afgørelsen af tvisten i hovedsagen. For det første finder chartrets artikel 50 og Schengenkonventionens artikel 54 ikke anvendelse i denne sag, eftersom den tyske lovgivning om juridiske personers ansvar, på grundlag af hvilken den tyske afgørelse er blevet vedtaget, ikke udspringer af EU-retten. For det andet forholder det sig således, at mens princippet *ne bis in idem* forbyder en kumulation af retsforfølgninger og sanktioner for de



samme faktiske forhold, er der i den foreliggende sag ingen identitet mellem forholdene, idet den omtvistede afgørelse og den tyske afgørelse omhandler forskellige personer og adfærdsformer. Under alle omstændigheder udelukker artikel 3, stk. 4, i direktiv 2005/29 en sådan identitet.

- 35 Hvad angår det første af disse argumenter, som i realiteten angår Domstolens kompetence til at træffe afgørelse om anmodningen om præjudiciel afgørelse, skal det bemærkes, at det følger af artikel 19, stk. 3, litra b), TEU og artikel 267, stk. 1, TEUF, at Domstolen har kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkning af EU-retten eller om gyldigheden af retsakter udstedt af Unionens institutioner (dom af 10.3.2021, *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186, præmis 23).
- 36 Hvad for det første angår fortolkningen af chartrets artikel 50 skal det bemærkes, at chartrets anvendelsesområde for så vidt angår medlemsstaternes handlinger er defineret i dets artikel 51, stk. 1, hvorefter chartrets bestemmelser er rettet til medlemsstaterne, udelukkende når de gennemfører EU-retten, og denne bestemmelse bekræfter Domstolens faste praksis om, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer (dom af 23.3.2023, *Dual Prod*, C-412/21, EU:C:2023:234, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis). Når en retlig situation derimod ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, har Domstolen ikke kompetence til at træffe afgørelse herom, og de af chartrets bestemmelser, der eventuelt er blevet påberåbt, kan ikke i sig selv danne grundlag for denne kompetence (dom af 26.2.2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 22).
- 37 I den foreliggende sag fremgår det af den forelæggende rets forklaringer, at den omtvistede afgørelse er blevet vedtaget på grundlag af den italienske lovgivning, der gennemfører direktiv 2005/29, og at den derfor udgør en gennemførelse af EU-retten i den i chartrets artikel 51, stk. 1, fastsatte betydning. Det følger heraf, at chartret finder anvendelse på tvisten i hovedsagen.
- 38 Hvad for det andet angår fortolkningen af Schengenkonventionens artikel 54 skal det bemærkes, at Schengenkonventionen udgør en integrerende del af EU-retten i medfør af protokol (nr. 19) om Schengenreglerne som integreret i Den Europæiske Union, der er knyttet som bilag til Lissabontraktaten (EUT 2010, C 83, s. 290) (dom af 10.3.2021, *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186, præmis 24).
- 39 På denne baggrund har Domstolen kompetence til at træffe afgørelse om anmodningen om præjudiciel afgørelse.
- 40 Hvad angår det andet af de argumenter, der er anført i nærværende doms præmis 34, skal det bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at der foreligger en formodning for, at de spørgsmål om en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret har stillet på det retlige og faktiske grundlag, som den har fastlagt inden for sit ansvarsområde – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 6.10.2022, *Contship Italia*, C-433/21 og C-434/21, EU:C:2022:760, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

- 41 I det foreliggende tilfælde har AGCM ikke påvist, at den fortolkning af EU-retten, som den forelæggende ret har anmodet om med sine præjudicielle spørgsmål, savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, eller at den vedrører et problem af hypotetisk karakter. Det påhviler ganske vist denne ret at efterprøve, om den omtvistede afgørelse og den tyske afgørelse vedrører de samme faktiske forhold og de samme personer. Ikke desto mindre, og som det fremgår af nærværende doms præmis 29, finder den nævnte ret, at der er en »lighed, hvis ikke [en] identitet« mellem de adfærdsformer, der er omhandlet i den omtvistede afgørelse og den tyske afgørelse. I øvrigt henviser denne samme ret med sit andet spørgsmål til en situation, hvori en juridisk person er genstand for sanktioner af strafferetlig karakter for de samme faktiske forhold i to selvstændige procedurer. Det synes således, som om den forelæggende ret er af den opfattelse, at denne person i den foreliggende sag retsforfølges og pålægges sanktioner for den samme overtrædelse.
- 42 Under disse omstændigheder må det fastslås, at de forelagte spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

## **Om de præjudicielle spørgsmål**

### ***Det første spørgsmål***

- 43 Med sit første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 50 skal fortolkes således, at en i national lovgivning fastsat administrativ bøde, som den kompetente nationale forbrugerbeskyttelsesmyndighed pålægger et selskab for urimelig handelspraksis, udgør en strafferetlig sanktion som omhandlet i denne bestemmelse, selv om denne bøde i den nationale lovgivning kvalificeres som en administrativ sanktion.
- 44 Chartrets artikel 50 fastsætter, at »[i]ngen [...] i en straffesag på ny [skal] kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen«. Princippet *ne bis in idem* er således til hinder for en kumulation af retsforfølgning og sanktioner af strafferetlig karakter som omhandlet i denne bestemmelse for de samme forhold og mod samme person (dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 45 Hvad angår vurderingen af, om den retsforfølgning og de sanktioner, der er tale om i hovedsagen, er af strafferetlig karakter, fremgår det af retspraksis, at tre kriterier er relevante ved denne vurdering. Det første kriterium er den retlige kvalificering af lovovertrædelsen i national ret, det andet kriterium er selve lovovertrædelsens art, og det tredje kriterium er strengheden af den sanktion, som den pågældende risikerer at blive pålagt (dom af 4.5.2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 46 Selv om det tilkommer den forelæggende ret ud fra disse kriterier at vurdere, om retsforfølgningen og de strafferetlige og administrative sanktioner, som er omhandlet i hovedsagen, har en strafferetlig karakter som omhandlet i chartrets artikel 50, kan Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse imidlertid give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens fortolkning (dom af 20.3.2018, Garlsson Real Estate m.fl., C-537/16, EU:C:2018:193, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

- 47 Hvad angår det første kriterium fremgår det i den konkrete sag af forelæggelsesafgørelsen, at den sanktion og den procedure, der leder til pålæggelsen af en sådan sanktion, i medfør af forbrugerlovens artikel 27, stk. 9, kvalificeres som administrative.
- 48 Anvendelsen af chartrets artikel 50 er dog ikke begrænset til retsforfølgning og sanktioner, der kvalificeres som »strafferetlige« i national ret, men kan – uafhængigt af en sådan kvalificering i national ret – udvides til retsforfølgning og sanktioner, der skal anses for at være af strafferetlig karakter på grundlag af de to andre kriterier, der er omhandlet i nærværende doms præmis 45 (dom af 4.5.2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, præmis 41 og den deri nævnte retspraksis).
- 49 Hvad angår det andet kriterium vedrørende selve lovovertrædelsens art skal det kontrolleres, at den omhandlede sanktion navnlig har et repressivt formål, uden hensyntagen til den omstændighed, at den ligeledes forfølger et præventivt formål. Det følger nemlig af selve de strafferetlige sanktioners natur, at de både tilsigter at straffe og at forebygge ulovlig adfærd. En foranstaltning, der blot kompenserer for skader forårsaget af den pågældende lovovertrædelse, er derimod ikke af strafferetlig karakter (dom af 4.5.2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, præmis 42).
- 50 I den foreliggende sag synes det at fremgå af ordlyden af forbrugerlovens artikel 27, stk. 9, at den sanktion, som denne bestemmelse fastsætter, obligatorisk føjer sig til de øvrige foranstaltninger, som AGCM kan træffe over for urimelig handelspraksis, og som – således som den italienske regering har anført i sit skriftlige indlæg – bl.a. omfatter et forbud mod at videreføre eller gentage den pågældende praksis.
- 51 Selv om denne regering i sit skriftlige indlæg har gjort gældende, at bekæmpelsen af urimelig handelspraksis er sikret ved dette forbud, og at den i forbrugerlovens artikel 27, stk. 9, fastsatte sanktion følgelig ikke tilsigter at bekæmpe en ulovlig adfærd, men at fratage den pågældende virksomhed den uberettigede konkurrencefordel, som den har opnået som følge af sin retsstridige adfærd over for forbrugerne, skal det påpeges, at dette eventuelle mål på ingen måde er nævnt i den omhandlede bestemmelse.
- 52 Selv om formålet med denne bestemmelse var at fratage den pågældende virksomhed den uberettigede konkurrencefordel, forholder det sig desuden ikke desto mindre således, at bøden varierer alt efter den pågældende overtrædelses grovhed og varighed, hvilket vidner om en vis graduering og progressivitet i fastsættelsen af de sanktioner, der kan pålægges. Hvis dette var formålet med denne samme bestemmelse, kan den omstændighed, at bestemmelsen synes at fastsætte, at bøden kan nå et maksimumsbeløb på 5 mio. EUR, i øvrigt have den følge, at dette formål ikke opnås, når den uberettigede konkurrencefordel overskrider dette beløb. Omvendt betyder den omstændighed, at det synes at følge af forbrugerlovens artikel 27, stk. 9, andet punktum, at bødebeløbet skal være på mindst 50 000 EUR for visse tilfælde af urimelig handelspraksis, at bøden for disse praksisser kan overskride størrelsen af den uberettigede konkurrencefordel.
- 53 Hvad angår det tredje kriterium, dvs. strengheden af de i hovedsagen omhandlede foranstaltninger, skal det bemærkes, at strengheden vurderes i forhold til den maksimale straf, der er fastsat i de relevante bestemmelser (dom af 4.5.2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, præmis 46).

- 54 Det er i denne henseende tilstrækkeligt at bemærke, at en administrativ bøde, der kan nå op på et beløb på 5 mio. EUR, er særdeles streng og kan underbygge den analyse, ifølge hvilken denne sanktion er af strafferetlig karakter som omhandlet i chartrets artikel 50.
- 55 Henset til ovenstående betragtninger skal det første spørgsmål besvares med, at chartrets artikel 50 skal fortolkes således, at en i national lovgivning fastsat administrativ bøde, som den kompetente nationale forbrugerbeskyttelsesmyndighed pålægger et selskab for urimelig handelspraksis, udgør en strafferetlig sanktion som omhandlet i denne bestemmelse, selv om denne bøde i den nationale lovgivning kvalificeres som en administrativ sanktion, når den forfølger et repressivt formål og er særdeles streng.

### *Det andet spørgsmål*

- 56 Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om princippet *ne bis in idem*, som er fastsat i chartrets artikel 50, skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning, der tillader opretholdelsen af en bøde af strafferetlig karakter, der er blevet pålagt en juridisk person for urimelig handelspraksis, i det tilfælde, hvor der er blevet afsagt straffedom over for denne person for de samme forhold i en anden medlemsstat, selv om denne domfældelse er sket efter datoen for den afgørelse, hvorved denne bøde blev pålagt, men er blevet endelig, inden dommen i det søgsmål, der er anlagt til prøvelse af denne afgørelse, har fået endelig retskraft.
- 57 Det fremgår af retspraksis, at anvendelsen af princippet *ne bis in idem* er undergivet en dobbelt betingelse, nemlig dels, at der skal foreligge en endelig forudgående afgørelse (betingelsen »bis«), dels at de samme faktiske omstændigheder skal være omfattet af den forudgående afgørelse og af de efterfølgende retsforfølgninger eller afgørelser (betingelsen »idem«) (dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 28).

### *Betingelsen »bis«*

- 58 Hvad angår betingelsen »bis« skal en retsafgørelse for at kunne anses for at udgøre en endelig stillingtagen til de faktiske omstændigheder, der er undergivet en senere procedure, ikke blot være blevet endelig, men skal ligeledes være blevet afsagt efter en vurdering af realiteten i sagen (dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 29).
- 59 Selv om anvendelsen af princippet *ne bis in idem* ganske vist forudsætter, at der foreligger en endelig forudgående afgørelse, følger det ikke nødvendigvis heraf, at de efterfølgende afgørelser, som dette princip er til hinder for, kun kan være dem, der er vedtaget efter denne endelige forudgående afgørelse. Dette princip udelukker således, at der, når der foreligger en endelig afgørelse, kan indledes eller opretholdes en strafferetlig forfølgning for de samme forhold.
- 60 I det foreliggende tilfælde fremgår det for det første af den forelæggende rets oplysninger, at den tyske afgørelse blev endelig den 13. juni 2018, dvs. efter den omtvistede afgørelse. Mens den tyske afgørelse ikke kunne påberåbes til – på grundlag af princippet *ne bis in idem* – at rejse indsigelse imod den af AGCM gennemførte procedure og den omtvistede afgørelse, så længe den tyske afgørelse ikke var blevet endelig, forholdt det sig anderledes fra det øjeblik, hvor den tyske afgørelse blev endelig på et tidspunkt, hvor den omtvistede afgørelse endnu ikke var blevet det.

- 61 I modsætning til, hvad AGCM har anført i sit skriftlige indlæg, kan den omstændighed, at den tyske afgørelse blev endelig, efter at VWAG betalte den heri fastsatte bøde og gav afkald på at anfægte denne afgørelse, ikke rejse tvivl om denne vurdering. Princippet *ne bis in idem*, som er fastsat i chartrets artikel 50, gælder nemlig fra det øjeblik, hvor en afgørelse af strafferetlig karakter er blevet endelig, uafhængigt af på hvilken måde denne afgørelse har opnået en endelig karakter.
- 62 For det andet synes det – med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse – som om denne afgørelse blev truffet efter en vurdering af sagens realitet.
- 63 Under disse betingelser og med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse synes det således, som om den procedure, der førte til vedtagelsen af den tyske afgørelse, blev afsluttet med en endelig afgørelse som omhandlet i den retspraksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 58.

*Betingelsen »idem«*

- 64 Hvad angår betingelsen »idem« følger det af selve ordlyden af chartrets artikel 50, at bestemmelsen forbyder, at den samme person retsforfølges eller straffes mere end en gang for den samme lovovertrædelse (dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 31).
- 65 Som den forelæggende ret har anført i sin anmodning om præjudiciel afgørelse, omhandler såvel den omtvistede afgørelse som den tyske afgørelse den samme juridiske person, nemlig VWAG. Den omstændighed, at den omtvistede afgørelse desuden vedrører VWGI, kan ikke ændre ved denne konstatering.
- 66 I henhold til fast praksis er det relevante kriterium ved fastlæggelsen af, om der er tale om samme lovovertrædelse, kriteriet om, at de faktiske handlinger, når disse forstås som en helhed af konkrete omstændigheder, der er indbyrdes uadskilleligt forbundne, som har ført til endelig frifindelse eller endelig domfældelse af den pågældende person, er identiske. Chartrets artikel 50 forbyder således pålæggelse, for de samme forhold, af flere sanktioner af strafferetlig karakter efter forskellige procedurer, der er gennemført med henblik herpå (dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).
- 67 Det fremgår endvidere af Domstolens praksis, at den retlige kvalificering i national ret af de faktiske omstændigheder og den retlige interesse, der beskyttes, ikke er relevant for afgørelsen af, om der er tale om samme lovovertrædelse, for så vidt som rækkevidden af beskyttelsen i chartrets artikel 50 ikke kan variere fra den ene medlemsstat til den anden (dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 68 I den foreliggende sag, og som allerede nævnt i nærværende doms præmis 41, henviser den forelæggende ret med sit andet spørgsmål til en situation, hvori en juridisk person er genstand for sanktioner af strafferetlig karakter for de samme faktiske forhold i to selvstændige procedurer. Det følger heraf, at denne ret synes at mene, at betingelsen »idem« er opfyldt i forhold til tvisten i hovedsagen.
- 69 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, og som anført i nærværende doms præmis 29, har denne ret imidlertid også henvist til »ligheden« og »ensartetheden« mellem de omhandlede forhold.

- 70 Det skal i denne henseende påpeges, at det i chartrets artikel 50 fastsatte princip *ne bis in idem* – således som det fremgår af nærværende doms præmis 66 – kun kan anvendes, såfremt de forhold, som de to pågældende procedurer eller de to pågældende sanktioner vedrører, er identiske. Det er derfor ikke tilstrækkeligt, at disse forhold ligner hinanden (jf. i denne retning dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 36).
- 71 Selv om det tilkommer den forelæggende ret i lyset af nærværende doms præmis 66 at vurdere, om de retsforfølgninger, der udføres af den tyske anklagemyndighed og af AGCM, såvel som de sanktioner, VWAG er blevet pålagt i den tyske afgørelse og i den omtvistede afgørelse, vedrører de samme forhold og dermed den samme overtrædelse, kan Domstolen, når den træffer præjudiciel afgørelse, dog fremkomme med præciseringer med henblik på at vejlede den nationale ret i dennes fortolkning.
- 72 I denne henseende skal det for det første bemærkes – således som den nederlandske regering har gjort det i sit skriftlige indlæg – at den svækkede overvågning af aktiviteterne for en organisation med hjemsted i Tyskland, der er omfattet af den tyske afgørelse, er en adfærd, der adskiller sig fra den markedsføring i Italien af køretøjer udstyret med en ulovlig manipulationsanordning som omhandlet i forordning nr. 715/2007 og fra den udbredelse af vildledende reklamer i denne medlemsstat, der er omfattet af den omtvistede afgørelse.
- 73 For det andet og for så vidt som den tyske afgørelse omhandler markedsføringen af køretøjer udstyret med en sådan ulovlig manipulationsanordning, herunder i Italien, samt udbredelse af ukorrekte reklamebudskaber vedrørende salgene af disse køretøjer, skal det bemærkes, at den blotte omstændighed, at en medlemsstats myndighed – i en afgørelse, hvori der fastslås en overtrædelse af EU-retten og af de tilsvarende bestemmelser i denne medlemsstats ret – nævner en faktisk omstændighed, der angår en anden medlemsstats område, ikke er tilstrækkelig til at konkludere, at denne faktiske omstændighed er årsagen til retsforfølgningerne, eller at denne myndighed har lagt vægt på denne faktiske omstændighed blandt de elementer, der indgår i denne overtrædelse. Det skal ydermere efterprøves, om den nævnte myndighed rent faktisk har taget stilling til den nævnte faktiske omstændighed med henblik på at fastslå overtrædelsen, at fastslå, at den person, der retsforfølges for denne overtrædelse, er ansvarlig, og eventuelt at pålægge vedkommende en sanktion, således at den nævnte overtrædelse kan anses for at omfatte denne anden medlemsstats område (jf. i denne retning dom af 22. marts 2022, Nordzucker m.fl., C-151/20, EU:C:2022:203, præmis 44).
- 74 For det tredje fremgår det ikke desto mindre af den tyske afgørelse, at salgene af sådanne køretøjer i andre medlemsstater, herunder Den Italienske Republik, blev taget i betragtning af den tyske anklagemyndighed ved beregningen af det beløb på 995 mio. EUR, som blev pålagt VWAG som fratagelse af den økonomiske fordel, som dette selskab havde opnået ved sin ulovlige adfærd.
- 75 For det fjerde har den tyske anklagemyndighed i den tyske afgørelse udtrykkeligt angivet, at princippet *ne bis in idem*, således som fastsat i den tyske forfatning, er til hinder for, at Volkswagen-koncernen kan blive pålagt efterfølgende strafferetlige sanktioner i Tyskland hvad angår den omhandlede manipulationsanordning og dens anvendelse. Ifølge denne anklagemyndighed er de i denne afgørelse omhandlede faktiske forhold nemlig de samme faktiske forhold som dem, der er omhandlet i den omtvistede afgørelse, således som omhandlet i Domstolens praksis, idet installeringen af den nævnte anordning, opnåelsen af typegodkendelsen samt promoveringen og salget af de omhandlede køretøjer udgør en helhed af konkrete omstændigheder, der er indbyrdes uadskilleligt forbundne.

- 76 I det tilfælde, at den forelæggende ret måtte finde, at de faktiske omstændigheder, som har været genstand for de to procedurer, der er omhandlet i hovedsagen, er identiske, udgør kumulationen af de sanktioner, VWAG er blevet pålagt, en begrænsning i anvendelsen af princippet *ne bis in idem*, der er sikret ved chartrets artikel 50.
- 77 Henset til ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at princippet *ne bis in idem*, som er fastsat i chartrets artikel 50, skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning, der tillader opretholdelsen af en bøde af strafferetlig karakter, der er blevet pålagt en juridisk person for urimelig handelspraksis, i det tilfælde, hvor der er blevet afsagt straffedom over for denne person for de samme forhold i en anden medlemsstat, selv om denne domfældelse er sket efter datoen for den afgørelse, hvorved denne bøde blev pålagt, men er blevet endelig, inden dommen i det søgsmål, der er anlagt til prøvelse af denne afgørelse, har fået endelig retskraft.

### ***Det tredje spørgsmål***

- 78 Den forelæggende ret har med sit tredje spørgsmål anmodet Domstolen om at fortolke artikel 3, stk. 4, og artikel 13, stk. 2, litra e), i direktiv 2005/29 samt chartrets artikel 50 og Schengenkonventionens artikel 54 med henblik på at besvare spørgsmålet om, under hvilke betingelser begrænsninger i anvendelsen af princippet *ne bis in idem* kan begrundes.
- 79 Det bemærkes i denne forbindelse, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra denne synsvinkel påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den (dom af 21.12.2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 80 I den foreliggende sag må det fastslås, at Schengenkonventionens artikel 54 samt artikel 3, stk. 4, og artikel 13, stk. 2, litra e), i direktiv 2005/29, som er udtrykkeligt omfattet af det tredje spørgsmål, er uden relevans for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.
- 81 For det første fremgår det af retspraksis, at Schengenkonventionens artikel 54 har til formål at sikre en person, som er blevet dømt og har afsonet sin straf, eller efter omstændighederne er blevet endeligt frikendt i en medlemsstat, at den pågældende kan bevæge sig inden for Schengenområdet uden at skulle frygte at blive retsforfulgt for de samme handlinger i en anden medlemsstat (jf. i denne retning dom af 29.6.2016, *Kossowski*, C-486/14, EU:C:2016:483, præmis 45, og af 28.10.2022, *Generalstaatsanwaltschaft München* (Udlevering og *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, præmis 78).
- 82 Da denne mulighed for at bevæge sig frit imidlertid ikke er på tale i hovedsagen, eftersom denne angår to virksomheder, hvoraf den ene har hjemsted i Tyskland og den anden i Italien, er en fortolkning af Schengenkonventionens artikel 54 ikke nødvendig for afgørelsen af tvisten i hovedsagen.
- 83 For det andet bestemmer artikel 3, stk. 4, i direktiv 2005/29, at i tilfælde af uoverensstemmelse mellem dette direktivs bestemmelser og andre EU-bestemmelser om særlige aspekter af urimelig handelspraksis vil sidstnævnte gælde for de pågældende særlige aspekter. Det fremgår af selve ordlyden af denne bestemmelse såvel som af tiende betragtning til direktiv 2005/29 dels, at dette direktiv kun finder anvendelse, hvis der ikke foreligger specifikke EU-bestemmelser om særlige

aspekter af urimelig handelspraksis, dels at denne bestemmelse tager udtrykkeligt sigte på uoverensstemmelse mellem EU-regler og ikke mellem nationale regler (jf. i denne retning dom af 13.9.2018, Wind Tre og Vodafone Italia, C-54/17 og C-55/17, EU:C:2018:710, præmis 58 og 59 og den deri nævnte retspraksis).

- 84 Det fremgår imidlertid ikke af forelæggelsesafgørelsen, at der i den konkrete sag foreligger en uoverensstemmelse mellem EU-regler. Eftersom artikel 3, stk. 4, i direktiv 2005/29 udtrykkeligt tager sigte på at undgå en kumulation af procedurer og sanktioner, er denne bestemmelse under alle omstændigheder uden relevans med henblik på at besvare spørgsmålet om, under hvilke omstændigheder fravigelser af princippet *ne bis in idem* er mulige.
- 85 For det tredje finder dette direktivs artikel 13, stk. 2, litra e), ikke tidsmæssig anvendelse på tvisten i hovedsagen, eftersom denne bestemmelse blev indført i direktiv 2005/29 ved direktiv 2019/2161 og først finder anvendelse fra og med den 28. maj 2022.
- 86 Under disse omstændigheder må det lægges til grund, at den forelæggende ret med sit tredje spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, under hvilke betingelser begrænsninger i anvendelsen af princippet *ne bis in idem*, som er fastsat i chartrets artikel 50, kan begrundes.
- 87 En begrænsning i anvendelsen af dette princip kan begrundes ud fra chartrets artikel 52, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 88 I henhold til chartrets artikel 52, stk. 1, første punktum, skal enhver begrænsning i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved dette charter, være fastlagt i lovgivningen og respektere disse rettigheders og friheders væsentligste indhold. Det fremgår af andet punktum i nævnte stykke, at der under iagttagelse af proportionalitetsprincippet kun kan indføres begrænsninger af disse rettigheder og friheder, såfremt disse er nødvendige og faktisk opfylder formål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder.
- 89 I det foreliggende tilfælde skal den forelæggende ret efterprøve, om hver af de pågældende nationale myndigheders indgreb, hvorom det gøres gældende, at de har givet anledning til kumulation af retsforfølgning og sanktioner, var fastlagt i lovgivningen, således som det synes at følge af sagsakterne for Domstolen.
- 90 En sådan mulighed for kumulation af retsforfølgning og sanktioner respekterer det væsentligste indhold af chartrets artikel 50, forudsat at de pågældende nationale lovgivninger ikke gør det muligt at retsforfølge og pålægge sanktioner med hensyn til de samme forhold på grundlag af den samme overtrædelse eller med henblik på at forfølge det samme formål, men udelukkende fastsætter muligheden for kumulation af retsforfølgning og sanktioner i medfør af forskellige lovgivninger (dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 43).
- 91 Hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt en begrænsning i anvendelsen af princippet *ne bis in idem* opfylder et formål af almen interesse, skal det fastslås, at de to i hovedsagen omhandlede nationale lovgivninger forfølger særskilte, legitime formål.
- 92 Som generaladvokaten nemlig har bemærket i punkt 88 i forslaget til afgørelse, er formålet med den nationale bestemmelse, på grundlag af hvilken den tyske afgørelse er blevet vedtaget, at virksomheder og deres ansatte handler i overensstemmelse med lovgivningen, og bestemmelsen



pålægger derfor sanktioner for uagtsomme overtrædelser af pligten til at udvise omhu i forbindelse med økonomisk virksomhed, hvorimod de bestemmelser i forbrugerloven, som AGCM har anvendt, gennemfører direktiv 2005/29, og formålet med disse bestemmelser er i henhold til dette direktivs artikel 1 at opnå et højt forbrugerbeskyttelsesniveau og samtidig at bidrage til et velfungerende indre marked.

- 93 Hvad angår overholdelsen af proportionalitetsprincippet bemærkes, at dette princip kræver, at kumulation af retsforfølgning og sanktioner fastsat i en national lovgivning ikke må overskride grænserne for, hvad der er egnet til og nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med denne lovgivning, hvilket forudsætter, at der, såfremt det er muligt at vælge mellem flere egnede foranstaltninger, skal vælges den mindst bebyrdende foranstaltning, og at de byrder, som pålægges, ikke må være uforholdsmæssige i forhold til de tilsigtede formål (dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 94 Det skal i denne henseende fremhæves, at offentlige myndigheder lovligt kan vælge komplementære retlige svar på visse former for samfundsskadelig adfærd ved hjælp af forskellige procedurer, der skaber en sammenhængende helhed, således at det pågældende samfundsmæssige problems forskellige aspekter behandles, forudsat at disse kombinerede retlige svar ikke udgør en uforholdsmæssigt stor byrde for den berørte person. Følgelig kan der tages hensyn til den omstændighed, at to procedurer forfølger forskellige formål af almen interesse, som det er berettiget at beskytte kumulativt, som led i analysen af forholdsmæssigheden af en kumulation af retsforfølgning og sanktioner som en faktor, der kan begrunde denne kumulation, forudsat at disse procedurer supplerer hinanden, og at den yderligere byrde, som nævnte kumulation udgør, således kan begrundes ved de to forfulgte mål (dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 49).
- 95 Med hensyn til, om en sådan kumulation af retsforfølgning og sanktioner er strengt nødvendig, skal det vurderes, om der foreligger klare og præcise regler, der gør det muligt at forudse, hvilke handlinger og undladelser der kan gøres til genstand for en kumulation af retsforfølgning og sanktioner, samt koordinering mellem de forskellige myndigheder, om de to procedurer er blevet ført tilstrækkeligt koordineret og i nær tidsmæssig tilknytning, og om den sanktion, der i givet fald blev pålagt ved den tidsmæssigt første procedure, blev taget i betragtning ved vurderingen af den anden sanktion, således at byrderne for de berørte personer som følge af en sådan kumulation er begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt, og at alle de pålagte sanktioner står i forhold til overtrædelsernes grovhed (dom af 22.3.2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).
- 96 Det følger heraf, at en kumulation af procedurer eller af sanktioner for de samme faktiske forhold for at kunne anses for begrundet bl.a. skal opfylde tre betingelser, dvs. for det første at denne kumulation ikke udgør en uforholdsmæssigt stor byrde for den berørte person, for det andet at der foreligger klare og præcise regler, der gør det muligt at forudse, hvilke handlinger og undladelser der kan gøres til genstand for en kumulation, og for det tredje at de pågældende procedurer er blevet ført tilstrækkeligt koordineret og i nær tidsmæssig tilknytning.
- 97 Hvad for det første angår den første af disse betingelser skal det bemærkes, at der i den omtvistede afgørelse er fastsat en bøde på 5 mio. EUR, som føjer sig til den bøde på 1 mia. EUR, som VWAG er blevet pålagt ved den tyske afgørelse. Henset til, at VWAG har accepteret denne sidstnævnte bøde, synes det ikke, som om den ved den omtvistede afgørelse pålagte bøde, hvis beløb svarer til kun 0,5% af den i den tyske afgørelse fastsatte bøde, har haft til følge, at kumulationen af disse

sanktioner udgør en uforholdsmæssigt stor byrde for dette selskab. Under disse omstændigheder er det uden relevans, at der ifølge den forelæggende ret er blevet pålagt den maksimale sanktion, som den relevante lovgivning fastsætter.

- 98 Hvad for det andet angår den anden betingelse skal det bemærkes, at selv om den forelæggende ret ikke har omtalt nogen tyske eller italienske bestemmelser, som specifikt fastsætter muligheden for, at en adfærd såsom den, der er omfattet af den omtvistede afgørelse og den tyske afgørelse – såfremt der er tale om den samme adfærd – kan gøres til genstand for en kumulation af procedurer eller sanktioner i forskellige medlemsstater, er der intet grundlag for at fastslå, at VWAG ikke kunne have forudset, at denne adfærd kunne give anledning til procedurer og sanktioner i mindst to medlemsstater, som ville være baseret enten på de regler, der gælder for urimelig handelspraksis, eller på andre regler såsom dem, der er fastsat i lov om administrative overtrædelser, hvis respektive klarhed og præcision i øvrigt ikke synes at være blevet anfægtet.
- 99 Hvad for det tredje angår den betingelse vedrørende koordineringen af procedurerne, der er omtalt i nærværende doms præmis 96, forekommer det – henset også til de oplysninger, som VWAG er fremkommet med i retsmødet for Domstolen – som om der ikke er sket nogen koordinering mellem den tyske anklagemyndighed og AGCM, selv om de omhandlede procedurer synes at være blevet udført sideløbende igennem nogle måneder, og selv om den tyske anklagemyndighed ifølge disse oplysninger havde kendskab til omtvistede afgørelse på det tidspunkt, hvor den vedtog sin egen afgørelse.
- 100 For det første skal det i denne forbindelse påpeges, således som generaladvokaten har bemærket i punkt 107 i forslaget til afgørelse, at selv om Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 af 27. oktober 2004 om samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af lovgivning om forbrugerbeskyttelse («forordningen om forbrugerbeskyttelsessamarbejde») (EUT 2004, L 364, s. 1), som er blevet erstattet af forordning 2017/2394, fastsatte en mekanisme til samarbejde og koordinering mellem de nationale myndigheder med ansvar for håndhævelse af forbrugerbeskyttelseslovgivningen, hørte den tyske anklagemyndighed, til forskel fra AGCM, ikke med til disse myndigheder.
- 101 For det andet skal det bemærkes, at mens den tyske anklagemyndighed, således som det fremgår af de oplysninger, som VWAG er fremkommet med i retsmødet for Domstolen, synes at have rettet en række henvendelser til Den Europæiske Unions Agentur for Strafferetligt Samarbejde (Eurojust) med henblik på at undgå en kumulation af straffesager mod VWAG i flere medlemsstater med hensyn til de forhold, der er omfattet af den tyske afgørelse, følger det af disse oplysninger, at de italienske myndigheder ikke har givet afkald på strafferetlig forfølgning af dette selskab, og at AGCM ikke har deltaget i dette forsøg på koordinering inden for rammerne af Eurojust.
- 102 For så vidt som den italienske regering i det væsentlige har anført, at det, for i en situation som den i hovedsagen omhandlede at anse en kumulation af procedurer og sanktioner for de samme faktiske forhold for at være begrundet, kun er nødvendigt at kontrollere, at princippet *ne bis in idem* overholdes i sin »materielle dimension«, jf. den af denne regering benyttede formulering, dvs. at kontrollere, at den samlede sanktion, som bliver resultatet af de to omhandlede procedurer, ikke er åbenbart uforholdsmæssig, og dét uden at en koordinering mellem disse procedurer er nødvendig, skal det påpeges, at de betingelser, hvorunder en sådan kumulation kan anses for at være begrundet – således som de er blevet opstillet i den i nærværende doms præmis 95 omtalte retspraksis – udgør rammerne for muligheden for at begrænse det nævnte princip. Følgelig kan disse betingelser ikke variere fra sag til sag.

- 103 En koordinering af procedurer eller sanktioner vedrørende de samme faktiske forhold kan ganske vist vise sig at være vanskeligere, når de pågældende myndigheder, som i den konkrete sag, henhører under forskellige medlemsstater. Selv om der skal tages hensyn til de praktiske problemer, som er kendetegnende for en sådan grænseoverskridende sammenhæng, kan disse problemer ikke begrunde, at det nævnte krav nuanceres, eller at der ses bort fra det, således som bemærket af generaladvokaten i punkt 114 og 115 i forslaget til afgørelse.
- 104 En sådan koordinering af procedurer eller sanktioner kan være udtrykkeligt organiseret i EU-retten, således som illustreret af de systemer til koordinering, der var fastsat i forordning nr. 2006/2004, og som nu er fastsat i forordning 2017/2394, selv om disse systemer var og er begrænset til retsforfølgninger for urimelig handelspraksis.
- 105 Med hensyn til den risiko, som Europa-Kommissionen har anført i sit skriftlige indlæg og i retsmødet, for, at en borger skulle søge at få en straffedom i en medlemsstat alene med henblik på at beskytte sig mod retsforfølgninger og sanktioner vedrørende de samme faktiske forhold i en anden medlemsstat, er der ingen af de sagsakter, som er forelagt Domstolen, der giver grundlag for at bekræfte, at en sådan risiko kunne opstå i forbindelse med tvisten i hovedsagen. Navnlig giver de omstændigheder, der er nævnt i nærværende doms præmis 97, ikke støtte til et sådant udsagn.
- 106 Henset til ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at chartrets artikel 52, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse giver mulighed for at begrænse anvendelsen af princippet *ne bis in idem*, som er fastsat i chartrets artikel 50, således at der tillades en kumulation af procedurer eller sanktioner for de samme forhold, når de betingelser, der er fastsat i chartrets artikel 52, stk. 1, således som disse betingelser er præciseret i retspraksis, er opfyldt, dvs. for det første at denne kumulation ikke udgør en uforholdsmæssigt stor byrde for den berørte person, for det andet at der foreligger klare og præcise regler, der gør det muligt at forudse, hvilke handlinger og undladelser der kan gøres til genstand for en kumulation, og for det tredje at de pågældende procedurer er blevet ført tilstrækkeligt koordineret og i nær tidsmæssig tilknytning.

### Sagsomkostninger

- 107 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Første Afdeling) for ret:

- 1) Artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at en i national lovgivning fastsat administrativ bøde, som den kompetente nationale forbrugerbeskyttelsesmyndighed pålægger et selskab for urimelig handelspraksis, udgør en strafferetlig sanktion som omhandlet i denne bestemmelse, selv om denne bøde i den nationale lovgivning kvalificeres som en administrativ sanktion, når den forfølger et repressivt formål og er særdeles streng.**

- 2) Princippet *ne bis in idem*, som er fastsat i artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning, der tillader opretholdelsen af en bøde af strafferetlig karakter, der er blevet pålagt en juridisk person for urimelig handelspraksis, i det tilfælde, hvor der er blevet afsagt straffedom over for denne person for de samme forhold i en anden medlemsstat, selv om denne domfældelse er sket efter datoen for den afgørelse, hvorved denne bøde blev pålagt, men er blevet endelig, inden dommen i det søgsmål, der er anlagt til prøvelse af denne afgørelse, har fået endelig retskraft.
- 3) Artikel 52, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at denne bestemmelse giver mulighed for at begrænse anvendelsen af princippet *ne bis in idem*, som er fastsat i dette charters artikel 50, således at der tillades en kumulation af procedurer eller sanktioner for de samme forhold, når de betingelser, der er fastsat i nævnte charters artikel 52, stk. 1, således som disse betingelser er præciseret i retspraksis, er opfyldt, dvs. for det første at denne kumulation ikke udgør en uforholdsmæssigt stor byrde for den berørte person, for det andet at der foreligger klare og præcise regler, der gør det muligt at forudse, hvilke handlinger og undladelser der kan gøres til genstand for en kumulation, og for det tredje at de pågældende procedurer er blevet ført tilstrækkeligt koordineret og i nær tidsmæssig tilknytning.

Underskrifter