



## Határozatok Tára

A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (első tanács)

2023. szeptember 14.\*

„Előzetes döntéshozatal – Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikke – *A ne bis in idem* elve – Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat kapcsán kiszabott szankció – A szankció büntetőjogi jellege – Az egyik tagállamban azt követően kiszabott büntetőjogi szankció, hogy valamely másik tagállamban tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat kapcsán már szankciót szabtak ki, de az csak az előbbi szankciót követően vált jogerőssé – Az 52. cikk (1) bekezdése – *A ne bis in idem* elvének korlátozásai – Feltételek – Eljárások és szankciók összehangolása”

A C-27/22. sz. ügyben,

az EUMSZ 267. cikk alapján benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgyában, amelyet a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) a Bírósághoz 2022. január 11-én érkezett, 2022. január 7-i határozatával terjesztett elő

a **Volkswagen Group Italia SpA**,

a **Volkswagen Aktiengesellschaft**

és

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

között,

az **Associazione Cittadinanza Attiva Onlus**,

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

részvételével folyamatban lévő eljárásban,

A BÍRÓSÁG (első tanács),

tagjai: A. Arabadjiev tanácselnök, P. G. Xuereb (előadó), T. von Danwitz, A. Kumin és I. Ziemele bírák,

főtanácsnok: M. Campos Sánchez-Bordona,

hivatalvezető: C. Di Bella tanácsos,

\* Az eljárás nyelve: olasz.

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2023. január 19-i tárgyalásra,

figyelembe véve a következők által előterjesztett észrevételeket:

- a Volkswagen Group Italia SpA és a Volkswagen Aktiengesellschaft képviselőjében T. Salonico avvocato és O. W. Brouwer advocaat,
  - az Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato képviselőjében F. Sclafani avvocato dello Stato,
  - a Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons) képviselőjében G. Giuliano és C. Rienzi avvocati,
  - az olasz kormány képviselőjében G. Palmieri, meghatalmazotti minőségben, segítője: P. Gentili avvocato dello Stato,
  - a holland kormány képviselőjében M. K. Bulterman, M. A. M. de Ree és M. J. M. Hoogveld, meghatalmazotti minőségben,
  - az Európai Bizottság képviselőjében N. Ruiz García és A. Spina, meghatalmazotti minőségben
- a főtanácsnok indítványának a 2023. március 30-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,  
meghozta a következő

### Ítéletet

- 1 Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 50. cikkének, a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló, 1990. június 19-én Schengenben aláírt és 1995. március 26-án hatályba lépett egyezmény (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o.; a továbbiakban: SMVE) 54. cikkének, és a belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szóló, 2005. május 11-i 2005/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2005. L 149., 22. o.) 3. cikke (4) bekezdésének és 13. cikke (2) bekezdése e) pontjának értelmezésére vonatkozik.
- 2 E kérelmet a Volkswagen Group Italia SpA (a továbbiakban: VWGI) és a Volkswagen Aktiengesellschaft (a továbbiakban: VWAG), valamint az Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (verseny- és piacfelügyeleti hatóság, Olaszország; a továbbiakban: AGCM) között e hatóság azon határozata tárgyában folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő, amelyben tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok miatt bírságot szabott ki e társaságokkal szemben.

## Jogi háttér

### *Az uniós jog*

#### *Az SMVE*

3 Az SMVE-t a Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormányai között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i Schengeni Megállapodás (HL 2000. L 239., 13. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 3. o.) végrehajtása érdekében kötötték meg.

4 Az SMVE „Rendőrség és biztonság” című III. címének „A kétszeres büntetés tilalma (ne bis in idem) elvének alkalmazása” című 3. fejezetében szereplő 54. cikke kimondja:

„Az ellen a személy ellen, akinek a cselekményét a Szerződő Felek egyikében jogerősen elbírálták, ugyanazon cselekmény alapján nem lehet egy másik Szerződő Fél területén büntetőeljárást indítani, amennyiben elítélés esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélet meghozatalának helye szerinti Szerződő Fél jogszabályainak értelmében azt többé nem lehet végrehajtani.”

#### *A 2005/29 irányelv*

5 A 2005/29 irányelv (10) preambulumbekzdése a következőképpen szól:

„Biztosítani kell az ezen irányelv és a hatályos közösségi jog közötti összhangot, különösen akkor, amikor egyes különös ágazatokra a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó, részletes rendelkezéseket kell alkalmazni. [...] Ennek megfelelően ezt az irányelvet csak abban az esetben kell alkalmazni, ha nincsenek olyan különös közösségi jogi rendelkezések, amelyek a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok sajátos vonatkozásait szabályozzák, úgymint a tájékoztatási követelmények és a tájékoztatás fogyasztók felé történő megjelenítésének módjára vonatkozó szabályok. Ez az irányelv biztosítja a fogyasztók védelmét abban az esetben, ha közösségi szinten nincs külön ágazati jogszabály, és megtiltja, hogy a termékek természetére vonatkozóan a kereskedők téves benyomást keltsenek. Ez különösen fontos a fogyasztók számára magas kockázatot jelentő összetett termékek, úgymint bizonyos pénzügyi szolgáltatási termékek esetén. Ez az irányelv ennél fogva kiegészíti a fogyasztók gazdasági érdekeit sértő kereskedelmi gyakorlatokra alkalmazandó közösségi vívmányokat.”

6 Ezen irányelv 1. cikke a következőképpen rendelkezik:

„Ennek az irányelvnek az a célja, hogy hozzájáruljon a belső piac megfelelő működéséhez, valamint hogy a fogyasztók gazdasági érdekeit sértő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási tagállami rendelkezések közelítése révén magas szintű fogyasztóvédelmet valósítson meg.”

7 Az említett irányelv „Hatály” című 3. cikke, a (4) bekezdésében a következőképpen rendelkezik:

„Az ezen irányelv és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok különös vonatkozásait szabályozó egyéb közösségi szabályok közötti összeütközés esetén az utóbbiak az irányadók, és e különös vonatkozások tekintetében azokat kell alkalmazni.”

8 Ugyanezen irányelv „Szankciók” című 13. cikke értelmében:

„A tagállamok szankciókat állapítanak meg az ezen irányelv végrehajtásaként elfogadott nemzeti rendelkezések megsértésének esetére, és meghoznak minden szükséges intézkedést e szankciók végrehajtásának biztosítására. Az előírt szankcióknak hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.”

*Az (EU) 2019/2161 irányelv*

9 A 93/13/EGK tanácsi irányelvnek, valamint a 98/6/EK, a 2005/29/EK és a 2011/83/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az uniós fogyasztóvédelmi szabályok hatékonyabb végrehajtása és korszerűsítése tekintetében történő módosításáról szóló, 2019. november 27-i (EU) 2019/2161 európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2019. L 328., 7. o.) 2022. május 28-tól kezdődő hatállyal a következőképpen módosította a 2005/29 irányelv 13. cikkét:

„(1) A tagállamok megállapítják az ezen irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, és meghoznak minden szükséges intézkedést ezek végrehajtására. Az előírt szankcióknak hatékonyak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy a szankciók kiszabása esetén adott esetben figyelembe veszik az alábbi indikatív, nem kimerítő jellegű feltételeket:

- a) a jogsértés jellege, súlya, mértéke és időtartama;
- b) a kereskedő által tett intézkedések, amelyek a fogyasztók által elszenvedett kár csökkentésére vagy orvoslására irányulnak;
- c) a kereskedő által korábban elkövetett bármely jogsértés;
- d) a kereskedő által a jogsértés révén elért pénzügyi előnyök vagy elkerült veszteségek, amennyiben a vonatkozó adatok rendelkezésre állnak;
- e) a kereskedőre az ugyanazon jogsértésért más tagállamokban kiszabott szankciók a határokon átnyúló esetekben, amikor az ilyen szankciókra vonatkozó információk a [a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2017. december 12-i (EU) 2017/2394 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2017. L 345., 1. o.)] által létrehozott mechanizmuson keresztül elérhető;
- f) az eset körülményeire alkalmazható minden egyéb súlyosító vagy enyhítő tényezők.

(3) A tagállamok biztosítják, hogy ha az (EU) 2017/2394 rendelet 21. cikkének megfelelően szankciókat kell kiszabni, azok magukban foglalják a pénzbírságok adminisztratív eljárások révén történő kiszabásának vagy a bírság kiszabására irányuló jogi eljárások megindításának lehetőségét, vagy mindkettőt, azzal, hogy az ilyen pénzbírság maximális összege a kereskedő által az érintett tagállamban vagy tagállamokban elért árbevétel legalább 4%-ának felel meg. [...]

[...]

### *Az olasz jog*

- 10 A decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n° 229 (a 2003. július 29-i 229. sz. törvény 7. cikke szerinti fogyasztóvédelmi törvénykönyvről szóló 206. sz. törvényerejű rendelet; a GURI 2005. október 8-i 235. számának 162. számú rendes melléklete) alapügyre alkalmazandó változata (a továbbiakban: fogyasztóvédelmi törvénykönyv) 20. cikkének (1) bekezdése tiltja a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat.
- 11 A fogyasztóvédelmi törvénykönyv 20. cikkének (2) bekezdése a következőképpen rendelkezik:  
„A kereskedelmi gyakorlat tisztességtelen, amennyiben ellentétes a szakmai gondosság követelményeivel, és a termékkel kapcsolatban jelentősen torzítja vagy torzíthatja az átlagfogyasztó gazdasági magatartását, akihez eljut, vagy aki a címzettje, vagy az e gyakorlat által célzott meghatározott fogyasztói csoport átlagos tagjának gazdasági magatartását.”
- 12 E törvénykönyv 20. cikkének (4) bekezdése szerint többek között tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatoknak minősülnek az említett törvénykönyv 21–23. cikkében említett megtévesztő gyakorlatok és az ugyanezen törvénykönyv 24–26. cikkében említett agresszív gyakorlatok.
- 13 A fogyasztóvédelmi törvénykönyv 21. cikkének (1) bekezdése kimondja:  
„Megtévesztőnek minősül a kereskedelmi gyakorlat, amennyiben hamis információt tartalmaz, és ezáltal valótlan, vagy bármilyen módon – ideértve a megjelenítés valamennyi körülményét – félrevezeti vagy félrevezetheti az átlagfogyasztót, még akkor is, ha az információ az alábbi elemek közül egy vagy több tekintetében tényszerűen helytálló, és feltéve bármelyik esetben, hogy ténylegesen vagy valószínűsíthetően arra készteti a fogyasztót, hogy olyan ügyleti döntést hozzon, amelyet egyébként nem hozott volna meg:  
[...]  
a termék lényeges tulajdonságai, úgymint a hozzáférhetőség, az előnyök, a kockázatok, a kivitelezés, az összetétel, a tartozékok, az ügyfélszolgálat és a panaszkezelés, a gyártás vagy szolgáltatás módszere és időpontja, a szállítás, az adott célra való alkalmasság, a használat, a mennyiség, a leírás, a földrajzi vagy kereskedelmi eredet vagy a használattól várható eredmények, illetve a terméken végrehajtott vizsgálat vagy ellenőrzés eredménye és főbb jellemzői;  
[...]
- 14 E törvénykönyv 23. cikke (1) bekezdése d) pontjának szövege a következő:  
„Minden körülmények között megtévesztőnek kell minősíteni a következő kereskedelmi gyakorlatokat:  
[...]  
d) a valósággal ellentétben annak kijelentése, hogy a kereskedőt, kereskedelmi gyakorlatát vagy termékeinek valamelyikét közjogi vagy magánjogi szervezet hitelesítette, engedélyezte vagy jóváhagyta, vagy a kapott hitelesítés, engedélyezés vagy jóváhagyás feltételei teljesültek”.

15 Az említett kódex 27. cikkének (9) bekezdése előírja:

„Az [AGCM] a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot tiltó intézkedéssel együtt – a jogsértés súlyosságának és időtartamának figyelembevételével – 5000 eurótól 5 000 000 euróig terjedő közigazgatási bírságot alkalmaz. A 21. cikk (3) és (4) bekezdése szerinti tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok esetében a szankció összege legalább 50 000 euró.”

### **Az alapeljárás és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések**

16 2016. augusztus 4-i határozatával (a továbbiakban: vitatott határozat) az AGCM a VWGI-vel és a VWAG-val szemben egyetemlegesen 5 millió euró összegű bírságot szabott ki tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok alkalmazása miatt, a fogyasztóvédelmi törvénykönyv 20. cikkének (2) bekezdése, 21. cikke (1) bekezdésének b) pontja és 23. cikke (1) bekezdésének d) pontja értelmében.

17 E tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok olyan dízelüzemű gépjárművek Olaszországban 2009-ben kezdődő forgalmazásával voltak kapcsolatosak, amelyekbe olyan szoftvert telepítettek, amely torzította a nitrogén-oxid (NOx) kibocsátási szintek mérését az ún. „típusjóváahagyási” eljárás – amellyel a típusjóváahagyásra hatáskörrel rendelkező hatóság igazolja, hogy valamely járműtípus megfelel az alkalmazandó közigazgatási rendelkezéseknek és műszaki előírásoknak – keretében végzett szennyezőanyagkibocsátás-ellenőrzési vizsgálatok során. Ezenkívül azt rótták fel a VWGI-nek és a VWAG-nak, hogy olyan reklámüzeneteket terjesztettek, amelyek az említett szoftver telepítése ellenére egyrészt az e társaságok által a szennyezőanyag-kibocsátások terén állítólagosan tanúsított figyelemre, másrészt a szóban forgó járműveknek a kibocsátásokra vonatkozó jogszabályi előírásoknak való állítólagos megfelelésére vonatkozó információkat tartalmaztak.

18 A VWGI és a VWAG keresetet nyújtott be a vitatott határozattal szemben a Tribunale amministrativo regionale per il Laziohoz (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország).

19 Miközben e kereset elbírálása e bíróság előtt folyamatban volt, a braunschweigi (Németország) ügyészség (a továbbiakban: német ügyészség) 2018. június 13-i határozatával (a továbbiakban: német határozat) egymilliárd euró összegű pénzbírságot szabott ki a VWAG-ra a Volkswagen-csoport egyes olyan dízelmotorainak kipufogógázainak manipulálása miatt indult eljárást követően, amelyek tekintetében a nyomozás kiderítette, hogy a kibocsátási szabványokat megkerülték. E határozat külön részletezte, hogy ezen összeg egy része, amely 5 millió eurónak felel meg, az említett határozat tárgyát képező magatartást szankcionálja, az említett összeg fennmaradó része pedig arra szolgál, hogy megfossza a VWAG-t attól a gazdasági előnytől, amelyre a jelen ítélet 17. pontjában említett szoftver telepítése révén szert tett.

20 A német határozat azon a megállapításon alapult, hogy a VWAG megsértette az Ordnungswidrigkeitengesetz (a szabálysértésekről szóló törvény) azon rendelkezéseit, amelyek a jelen ítélet 17. pontjában említett szoftver kifejlesztését és annak a világszerte értékesített összesen 10,7 millió – ezen belül Olaszországban körülbelül 700 000 – járműbe való beszerelését illetően a vállalkozások tevékenységeinek felügyeletére vonatkozó kötelezettség hanyagságból történő elmulasztását szankcionálják, mivel e szoftvert a könnyű személygépjárművek és haszongépjárművek (Euro 5 és Euro 6) kibocsátás tekintetében történő típusjóváahagyásáról és a járműjavítási és -karbantartási információk elérhetőségéről szóló, 2007. június 20-i 715/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2007. L 171., 1. o.) 5. cikkének (2) bekezdése által tiltott hatástalanító berendezésnek kell tekinteni.

- 21 E határozatból kitűnik, hogy a német ügyészség azt is megállapította, hogy az említett szoftver kifejlesztése és telepítése felügyeletének hiánya volt az egyik oka annak, hogy a VWAG 2007 és 2015 között világszerte más jogsértéseket is elkövetett, a típusjövahagyási kérelem, a járművek népszerűsítése és kiskereskedelme tekintetében, többek között amiatt, hogy e járműveket a vállalkozáscsoporton belül ugyanezen tiltott szoftver megléte ellenére a nyilvánosság számára környezetbarát dízeltechnológiával rendelkező járművekként, vagyis olyan járművekként mutatták be, mint amelyeknek különösen alacsony a kibocsátása.
- 22 A német határozat 2018. június 13-án vált jogerőssé, mivel a VWAG megfizette az abban előírt bírságot, és alakszerű formában lemondott arról, hogy e határozattal szemben keresetet nyújtson be.
- 23 A Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága) előtt folyamatban lévő eljárásban a VWGI és a VWAG többek között a vitatott határozat később bekövetkezett jogellenességére hivatkozott, a Charta 50. cikkében és az SMVE 54. cikkében foglalt *ne bis in idem* elvének megsértése miatt.
- 24 2019. április 3-i ítéletével e bíróság elutasította a VWGI és a VWAG által benyújtott keresetet, többek között azzal az indokkal, hogy a *ne bis in idem* elvével nem ellentétes a vitatott határozatban kiszabott bírság fenntartása.
- 25 A VWGI és a VWAG fellebbezést nyújtott be ezen ítélettel szemben a kérdést előterjesztő bírósághoz, a Consiglio di Statohoz (államtanács, Olaszország).
- 26 A kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy előzetesen azt a kérdést kell eldönteni, hogy a *ne bis in idem* elve alkalmazandó-e a jelen ügyben.
- 27 E tekintetben emlékeztet arra, hogy a Bíróság ítélezési gyakorlatából, és különösen a 2018. március 20-i *Garlsson Real Estate és társai* ítéletből (C-537/16, EU:C:2018:193, 63. pont) kitűnik, hogy a Charta 50. cikkét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi büntető jellegű pénzbeli közigazgatási szankció kiszabására irányuló eljárás lefolytatását valamely személlyel szemben olyan piaci manipulációt megvalósító jogellenes magatartás miatt, amelyek vonatkozásában már jogerős büntetőítéletet hoztak e személlyel szemben, amennyiben ez a büntetőítélet – az elkövetett jogsértéssel a társadalomnak okozott kárra tekintettel – alkalmas a jogsértés hatékony, arányos és visszatartó erejű szankcionálására.
- 28 Először is, ami a vitatott határozatban kiszabott szankciót illeti, a kérdést előterjesztő bíróság annak minősítésével kapcsolatban érdeklődik. Úgy véli, hogy ezt a szankciót büntető jellegű pénzbeli közigazgatási szankciónak lehet minősíteni. A Bíróság ítélezési gyakorlatából ugyanis az következik, hogy egy közigazgatási szankció akkor rendelkezik ilyen jelleggel, ha – mint a jelen ügyben is – annak célja nem csupán a jogsértéssel okozott kár megtérítése, hanem van szankcionáló célja is.
- 29 Másodszor, miután emlékeztetett a Bíróságnak a *ne bis in idem* elvére vonatkozó ítélezési gyakorlatára, a kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy ez az elv annak megakadályozására irányul, hogy valamely vállalkozást újból elmarasztaljanak vagy eljárás alá vonjanak, ami azt feltételezi, hogy e vállalkozást egy már meg nem támadható korábbi határozatban elmarasztalták vagy megállapították a felelőségének hiányát. E tekintetben azon kérdést illetően, hogy a vitatott

határozat és a német határozat ugyanazon tényállásra vonatkozik-e, a kérdést előterjesztő bíróság az e két határozatban említett magatartások „hasonlóságára, illetve majdhogynem azonosságára”, valamint „hasonló jellegére” hivatkozik.

- 30 A kérdést előterjesztő bíróság azt is hangsúlyozza, hogy figyelembe kell venni azt a tényt, hogy bár a vitatott határozatban előírt szankciót a német határozatban előírt szankció előtt szabták ki, az utóbbi már az első előtt jogerőre emelkedett.
- 31 Végül harmadszor, a kérdést előterjesztő bíróság emlékeztet arra, hogy a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy a Charta 50. cikkében biztosított *ne bis in idem* elve alkalmazásának korlátozása igazolható a Charta 52. cikkének (1) bekezdése alapján. Úgy véli tehát, hogy az a kérdés is felmerül, hogy a fogyasztóvédelmi törvénykönyvnek a vitatott határozatban alkalmazott, a 2005/29 irányelvet átültető és a fogyasztó védelmére irányuló rendelkezései relevánsak lehetnek-e ezen 52. cikkre tekintettel.
- 32 A kérdést előterjesztő bíróság e tekintetben emlékeztet arra, hogy ezen ítélkezési gyakorlat szerint a Charta 50. cikkének esetleges korlátozásai csak akkor megengedettek, ha megfelelnek néhány feltételnek. Közelebbről, az ilyen korlátozásoknak olyan közérdekű célra kell irányulniuk, amely igazolhatja a szankciók halmozását, azokat egyértelmű és pontos szabályoknak kell előírniuk, biztosítaniuk kell az eljárások összehangolását, és tiszteletben kell tartaniuk a büntetés arányosságának elvét. Márpedig úgy tűnik, hogy a jelen esetben nincs olyan egyértelmű és biztos szabály, amely előre láthatóvá tenné a szankciók halmozását, a szóban forgó eljárások között semmilyen összehangolás nincs előírva, és ezen eljárások keretében a legerősebb szankciót szabták ki.
- 33 E körülmények között a Consiglio di Stato (államtanács) úgy döntött, hogy az eljárást felfüggeszti, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdéseket terjeszti a Bíróság elé:

- „1) Büntető jellegű közigazgatási szankcióknak minősíthetők-e a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok miatt a 2005/29/EK irányelvet végrehajtó nemzeti szabályozás értelmében kiszabott szankciók?
- 2) Úgy kell-e értelmezni [a Charta] 50. cikkét, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a valamely jogi személlyel szemben tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat megvalósító jogsértő magatartások miatt kiszabott büntető jellegű közigazgatási szankció bírósági eljárásban történő helybenhagyását és jogerőre emelkedését, feltéve hogy e jogsértő magatartások tekintetében a szóban forgó jogi személy terhére egy másik tagállamban már jogerős büntetőítélet született, és ez utóbbi ítélet a korábban kiszabott büntető jellegű közigazgatási szankció ellen benyújtott bírósági jogorvoslat jogerős elbírálását megelőzően jogerőre emelkedett?
- 3) Igazolható-e a 2005/29 irányelvben szereplő szabályozás – különös tekintettel a 3. cikk (4) bekezdésére és a 13. cikk (2) bekezdésének e) pontjára – eltérést a *ne bis in idem* azon tilalmától, amelyet a [Charta] 50. cikke, valamint az [SMVE] 54. cikke állapított meg?”



## A Bíróság hatásköréről és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatóságáról

- 34 Az AGCM arra hivatkozik, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket mint elfogadhatatlanokat el kell utasítani, mivel azok nem hasznosak az alapjogvita elbírálása szempontjából. Egyrészt szerinte a Charta 50. cikke és az SMVE 54. cikke a jelen ügyben nem alkalmazható, mivel a jogi személyek felelősségére vonatkozó német szabályozás, amelynek alapján a német határozatot hozták, nem az uniós jogból ered. Másrészt, míg a *ne bis in idem* elve tiltja az ugyanazon tényállás miatt indított eljárások és szankciók halmozását, a jelen ügyben nem áll fenn a tényállás azonossága, mivel a vitatott határozat és a német határozat eltérő személyekre és magatartásokra vonatkozik. Mindenesetre a 2005/29 irányelv 3. cikkének (4) bekezdése kizárja az ilyen azonosságot.
- 35 Ezen érvek közül az elsőt illetően, amely valójában a Bíróságnak az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálására vonatkozó hatáskörére vonatkozik, emlékeztetni kell arra, hogy az EUSZ 19. cikk (3) bekezdésének b) pontjából és az EUMSZ 267. cikk első bekezdéséből az következik, hogy a Bíróság hatáskörrel rendelkezik arra, hogy előzetes döntést hozzon az uniós jog értelmezéséről vagy az uniós intézmények jogi aktusainak érvényességéről (2021. március 10-i Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. ítélet, C-949/19, EU:C:2021:186, 23. pont).
- 36 Ami először is a Charta 50. cikkének értelmezését illeti, emlékeztetni kell arra, hogy a tagállamok fellépését illetően a Charta alkalmazási körét a Charta 51. cikkének (1) bekezdése határozza meg, amelynek értelmében a Charta rendelkezéseinek a tagállamok csak annyiban címzettjei, amennyiben az uniós jogot hajtják végre, mivel e rendelkezés megerősíti a Bíróság azon állandó ítélkezési gyakorlatát, amely szerint az uniós jogrendben biztosított alapvető jogokat az uniós jog által szabályozott valamennyi helyzetre alkalmazni kell, ezeken kívül azonban nem (lásd ebben az értelemben: 2023. március 23-i Dual Prod ítélet, C-412/21, EU:C:2023:234, 22. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat). Ezzel szemben, ha valamely jogi tényállás nem tartozik az uniós jog alkalmazási körébe, a Bíróság annak elbírálására nem rendelkezik hatáskörrel, a Charta esetleg hivatkozott rendelkezései pedig önmagukban nem alapozhatják meg e hatáskört (2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet, C-617/10, EU:C:2013:105, 22. pont).
- 37 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott magyarázatokból kitűnik, hogy a vitatott határozatot a 2005/29 irányelvet átültető olasz jogszabály alapján fogadták el, tehát az a Charta 51. cikkének (1) bekezdése értelmében az uniós jog végrehajtásának minősül. Ebből következik, hogy a Charta alkalmazható az alapeljárásra.
- 38 Másodsor, az SMVE 54. cikkének értelmezését illetően emlékeztetni kell arra, hogy az SMVE a Lisszaboni Szerződéshez csatolt, az Európai Unió keretébe beillesztett schengeni vívmányokról szóló 19. sz. jegyzőkönyv (HL 2010. C 83., 290. o.) értelmében az uniós jog szerves részét képezi (2021. március 10-i Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N. ítélet, C-949/19, EU:C:2021:186, 24. pont).
- 39 E körülmények között a Bíróság hatáskörrel rendelkezik az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálására.
- 40 A jelen ítélet 34. pontjában említett második érvet illetően emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint a nemzeti bíróság által saját felelősségére meghatározott jogszabályi és ténybeli háttér alapján – amelynek helytállóságát a Bíróság nem vizsgálhatja – az uniós jog értelmezésére vonatkozóan előterjesztett kérdések releváns voltát vélelmezni kell. A Bíróság csak

akkor utasíthatja el a nemzeti bíróság által előterjesztett kérelmet, ha az uniós jog kért értelmezése nyilvánvalóan semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, ha a probléma hipotetikus jellegű, vagy ha nem állnak a Bíróság rendelkezésére azok a ténybeli vagy jogi elemek, amelyek szükségesek ahhoz, hogy az elé terjesztett kérdésekre hasznos választ adhasson (2022. október 6-i *Contship Italia* ítélet, C-433/21 és C-434/21, EU:C:2022:760, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 41 A jelen ügyben az AGCM nem bizonyította, hogy az uniós jognak a kérdést előterjesztő bíróság által az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések keretében kért értelmezése semmilyen összefüggésben nincs az alapügy tényállásával vagy tárgyával, vagy hipotetikus jellegű problémát érint. Kétségtelen, hogy e bíróság feladata annak vizsgálata, hogy a vitatott határozat és a német határozat ugyanazon tényállásra és ugyanazon személyekre vonatkozik-e. Mindemellett, amint az a jelen ítélet 29. pontjából kitűnik, az említett bíróság úgy véli, hogy a vitatott határozatban és a német határozatban említett magatartások „hasonlóak, illetve majdhogynem azonosak”. Egyébiránt ugyanezen bíróság a második kérdésével olyan helyzetre utal, amelyben valamely jogi személlyel szemben ugyanazon tényállás miatt két külön eljárás keretében alkalmaznak büntető jellegű szankciókat. Tehát úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróság úgy véli, hogy a jelen esetben e személlyel szemben ugyanazon jogsértés miatt folyik eljárás és szabnak ki szankciót.
- 42 E körülményekre tekintettel azt kell megállapítani, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések elfogadhatók.

## **Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésekről**

### ***Az első kérdésről***

- 43 Első kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra vár választ, hogy a Charta 50. cikkét úgy kell-e értelmezni, hogy a nemzeti szabályozás által előírt, valamely társasággal szemben az illetékes nemzeti fogyasztóvédelmi hatóság által tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok miatt kiszabott közigazgatási pénzbírság, jöllehet azt e szabályozás közigazgatási szankciónak minősíti, e rendelkezés értelmében büntetőjogi szankciónak minősül.
- 44 A Charta 50. cikke úgy rendelkezik, hogy „[s]enki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték”. Ily módon a *ne bis in idem* elve tiltja az e cikk értelmében vett büntető jellegű eljárások és szankciók halmozását ugyanazon tényállás miatt ugyanazon személlyel szemben (2022. március 22-i *bpost* ítélet, C-117/20, EU:C:2022:202, 24. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 45 Ami az alapügy tárgyát képező eljárások és szankciók büntető jellegének értékelését illeti, az ítélkezési gyakorlatból az következik, hogy ezen értékelés keretében három szempont releváns. Az első a jogsértés belső jog szerinti jogi minősítése, a második magának a jogsértésnek a jellege, a harmadik pedig az érintett személlyel szemben kiszabható szankció szigorúságának foka (2023. május 4-i *MV – 98* ítélet, C-97/21, EU:C:2023:371, 38. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 46 Bár a kérdést előterjesztő bíróság feladata – e szempontok tükrében – annak megítélése, hogy az alapügy tárgyát képező büntető- és közigazgatási eljárások, illetve szankciók a Charta 50. cikke értelmében vett büntető jelleget mutatnak-e, a Bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelem

- elbírálása során szükség esetén pontosításokat adhat, amelyek célja, hogy iránymutatást adjon a nemzeti bíróságnak az értelmezéshez (2018. március 20-i *Garlsson Real Estate és társai* ítélet, C-537/16, EU:C:2018:193, 29. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 47 A jelen ügyben az első szempontot illetően az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, hogy a fogyasztóvédelmi törvénykönyv 27. cikkének (9) bekezdése értelmében maga a szankció és az ilyen szankció kiszabásához vezető eljárás közigazgatásának minősül.
- 48 Mindazonáltal a Charta 50. cikke nem csupán azon eljárásokra és szankciókra korlátozódik, amelyeket a nemzeti jog „büntető” jellegűnek minősít, hanem – a belső jog által ilyennek való minősítéstől függetlenül – kiterjed mindazon eljárásokra és szankciókra, amelyeket a jelen ítélet 45. pontjában említett másik két szempont alapján büntető jelleget mutatónak kell tekinteni (2023. május 4-i *MV – 98* ítélet, C-97/21, EU:C:2023:371, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 49 Ami a második – magának a jogsértésnek a jellegére vonatkozó – szempontot illeti, annak kapcsán azt kell megvizsgálni, hogy a szóban forgó szankció többek között megtorlásra irányuló célt követ-e, arra való tekintet nélkül, hogy megelőzésre irányuló célt is követ-e. A büntetőjogi szankciók ugyanis a jellegüknél fogva egyaránt szolgálják a jogellenes magatartások megtorlását és megelőzését. Ezzel szemben az olyan intézkedés, amely az érintett jogsértéssel okozott kár megtérítésére korlátozódik, nem mutat büntető jelleget (2023. május 4-i *MV – 98* ítélet, C-97/21, EU:C:2023:371, 42. pont).
- 50 A jelen ügyben úgy tűnik, hogy a fogyasztóvédelmi törvénykönyv 27. cikke (9) bekezdésének szövegéből az következik, hogy az e rendelkezésben előírt szankció kötelező jelleggel hozzáadódik azokhoz az egyéb intézkedésekhez, amelyeket az AGCM a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tekintetében meghozhat, és amelyek – amint arra az olasz kormány írásbeli észrevételeiben rámutatott – többek között magukban foglalják a szóban forgó gyakorlatok folytatásának vagy megismétlésének megtiltását.
- 51 Noha írásbeli észrevételeiben e kormány arra hivatkozik, hogy e tiltás biztosítja a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok büntetését, és ennek következtében a fogyasztóvédelmi törvénykönyv 27. cikkének (9) bekezdésében előírt szankció nem a jogellenes magatartások megtorlására irányul, hanem arra, hogy az érintett vállalkozást megfossza attól a jogtalan versenylőnytől, amelyre a fogyasztókkal szemben tanúsított vétkes magatartás révén tesz szert, rá kell mutatni, hogy a szóban forgó rendelkezés egyáltalán nem említi ezt az esetleges célt.
- 52 Ezenkívül, még ha e rendelkezés célja az is, hogy megfossza az érintett vállalkozást a jogtalan versenylőnytől, a bírság a szóban forgó jogsértés súlya és időtartama szerint változik, ami arról tanúskodik, hogy a kiszabható szankciók meghatározásakor bizonyos fokozatosság és progresszivitás érvényesül. Egyébiránt, ha ez lenne e rendelkezés célja, az a tény, hogy úgy tűnik, hogy azt írja elő, hogy a bírság elérheti az ötmillió eurós maximális összeget, azzal a következménnyel járhat, hogy e cél nem érhető el, ha a jogosulatlan versenylőny meghaladja ezt az összeget. Ezzel szemben az a tény, hogy úgy tűnik, hogy a fogyasztóvédelmi törvénykönyv 27. cikke (9) bekezdésének második mondata szerint bizonyos tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok tekintetében a bírság összege nem lehet kevesebb 50 000 eurónál, azt jelenti, hogy a bírság e gyakorlatok tekintetében meghaladhatja a jogosulatlan versenylőny összegét.

- 53 Ami a harmadik szempontot, vagyis az alapügyben szóban forgó intézkedések súlyosságának fokát illeti, emlékeztetni kell arra, hogy a szigorúság fokát a vonatkozó rendelkezésekben előírt büntetési tétel felső határa alapján kell megítélni (2023. május 4-i MV – 98 ítélet, C-97/21, EU:C:2023:371, 46. pont).
- 54 E tekintetben elegendő megjegyezni, hogy egy olyan pénzbeli közigazgatási szankció, amelynek összege akár ötmillió euróig is terjedhet, olyan fokig szigorú, ami alkalmas azon elemzés alátámasztására, amely szerint e szankció a Charta 50. cikke értelmében véve büntetőjogi jellegű.
- 55 A fenti megfontolásokra tekintettel az első kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Charta 50. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a nemzeti szabályozásban meghatározott, az illetékes nemzeti fogyasztóvédelmi hatóság által valamely társasággal szemben tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok miatt kiszabásra kerülő közigazgatási pénzbírság, még ha azt a nemzeti szabályozás közigazgatási szankciónak is minősíti, e rendelkezés értelmében véve büntetőjogi szankciót képez, amennyiben megtorlási célja van, és nagyfokú szigorú tükröz.

### *A második kérdéstről*

- 56 Második kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra szeretne választ kapni, hogy a Charta 50. cikkében rögzített *ne bis in idem* elvét úgy kell-e értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a valamely jogi személlyel szemben tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat miatt kiszabott büntetőjogi jellegű bírság fenntartását olyan esetben is, ha e személlyel szemben ugyanazon tényállás miatt egy másik tagállamban büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletet hoztak, még akkor is, ha ezen ítélet meghozatalára az említett bírságot kiszabó határozat meghozatalát követően került sor, de az már azt megelőzően jogerőre emelkedett, hogy a bírságot kiszabó határozattal szembeni bírósági jogorvoslat tárgyában hozott ítélet jogerőre emelkedett volna.
- 57 Az ítélkezési gyakorlatból következik, hogy a *ne bis in idem* elvének alkalmazása egy kettős feltételtől függ, vagyis egyrészt attól, hogy létezik egy korábbi jogerős határozat („bis” feltétel), másrészt pedig attól, hogy a korábbi határozat és a későbbi eljárások vagy határozatok ugyanarra a tényállásra vonatkoznak („idem” feltétel) (2022. március 22-i bpost ítélet, C-117/20, EU:C:2022:202, 28. pont).

### *A „bis” feltételről*

- 58 Ami a „bis” feltételt illeti, ahhoz, hogy valamely bírósági határozatot úgy lehessen tekinteni, mint amely már jogerősen elbírálta a második eljárás tárgyát képező tényállást, nemcsak az szükséges, hogy e határozat jogerőssé váljon, hanem az is, hogy azt az ügy érdemi elbírálását követően hozzák meg (2022. március 22-i bpost ítélet, C-117/20, EU:C:2022:202, 29. pont).
- 59 Bár kétségtelen, hogy a *ne bis in idem* elvének alkalmazása egy korábbi jogerős határozat meglétét feltételezi, ebből nem feltétlenül következik, hogy azok a későbbi határozatok, amelyekkel ezen elvvel ellentétes, csak azok lehetnek, amelyeket e korábbi jogerős határozatot követően fogadtak el. Ez az elv ugyanis kizárja, hogy amennyiben jogerős határozat van, ugyanazon tényállás miatt büntetőeljárást lehessen indítani vagy fenntartani.

- 60 A jelen ügyben egyrészt a kérdést előterjesztő bíróság által szolgáltatott információkból kitűnik, hogy a német határozat 2018. június 13-án, vagyis a vitatott határozatot követően vált jogerőssé. Bár e határozatra nem lehetett hivatkozni annak érdekében, hogy a *ne bis in idem* elvére tekintettel tiltakozzanak az AGCM által folytatott eljárás és a vitatott határozat ellen, amíg az jogerőssé nem vált, más volt a helyzet, mivel az említett határozat olyan időpontban emelkedett jogerőre, amikor a vitatott határozat még nem volt jogerős.
- 61 Ellentétben azzal, amit az AGCM az írásbeli észrevételeiben állít, az a tény, hogy a német határozat azt követően vált jogerőssé, hogy a VWAG megfizette az e határozatban előírt bírságot, és lemondott annak vitatásáról, nem alkalmas ezen értékelés megkérdőjelezésére. A Charta 50. cikkében rögzített *ne bis in idem* elve ugyanis akkor alkalmazandó, ha valamely büntetőjogi jellegű határozat jogerőre emelkedett, függetlenül attól, hogy e határozat milyen módon vált jogerőssé.
- 62 Másrészt úgy tűnik – az e bíróság által elvégzendő vizsgálat fenntartása mellett –, hogy e határozatot az ügy érdemére vonatkozó értékelést követően hozták meg.
- 63 E körülmények között – és a kérdést előterjesztő bíróság által elvégzendő vizsgálat szükségességének fenntartása mellett – úgy tűnik tehát, hogy a német határozat elfogadásához vezető eljárást a jelen ítélet 58. pontjában felidézett ítélkezési gyakorlat értelmében vett jogerős határozattal zárták le.

#### *Az „idem” feltételről*

- 64 Ami az „idem” feltételt illeti, magából a Charta ezen 50. cikkének a szövegéből következik, hogy az tiltja, hogy ugyanazon személyt ugyanazon jogsértés miatt többször eljárás alá vonják vagy szankcionálják (2022. március 22-i bpost ítélet, C-117/20, EU:C:2022:202, 31. pont).
- 65 Amint arra az előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelmében rámutat, mind a vitatott határozat, mind a német határozat ugyanarra a jogi személyre, nevezetesen a VWAG-ra vonatkozik. Az a tény, hogy a vitatott határozat ezenkívül a VWGI-re is vonatkozik, nem alkalmas e megállapítás megkérdőjelezésére.
- 66 Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az ugyanazon jogsértés fennállásának megítéléséhez az érintett személy jogerős felmentését vagy felelősségének megállapítását megalapozó történeti tényállás, azaz az egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények egészének azonossága minősül releváns szempontnak. A Charta 50. cikke tehát tiltja, hogy ugyanazon tényállás alapján különböző eljárásokban több büntető jellegű szankciót szabjanak ki (2022. március 22-i bpost ítélet, C-117/20, EU:C:2022:202, 33. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 67 Ezenkívül a Bíróság ítélkezési gyakorlatából az is kitűnik, hogy az ugyanazon jogsértés fennállásának megállapítása szempontjából a tényállás nemzeti jog szerinti jogi minősítése vagy a védett jogi érdek nem releváns, mivel a Charta 50. cikke által nyújtott védelem terjedelme nem változhat tagállamról tagállamra (2022. március 22-i bpost ítélet, C-117/20, EU:C:2022:202, 34. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

- 68 A jelen ügyben, amint az a jelen ítélet 41. pontjában már megállapításra került, az előterjesztő bíróság második kérdése olyan helyzetre vonatkozik, amelyben egy jogi személlyel szemben ugyanazon tényállás miatt két külön eljárás keretében büntető jellegű szankciókat alkalmaznak. Ebből következik, hogy úgy tűnik, hogy e bíróság úgy véli, hogy az alapeljárást illetően teljesül az „idem” feltétel.
- 69 Mindazonáltal, amint az az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból kitűnik, és amint az a jelen ítélet 29. pontjában megállapításra került, e bíróság a szóban forgó tényállás „hasonlóságára” és „hasonló jellegére” is hivatkozik.
- 70 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy – amint az a jelen ítélet 66. pontjából kitűnik – a Charta 50. cikkében foglalt *ne bis in idem* elve csak akkor alkalmazható, ha a szóban forgó két eljárás vagy két szankció alapját képező tényállás azonos. Tehát nem elegendő, ha a tényállás hasonló (lásd ebben az értelemben: 2022. március 22-i bpost ítélet, C-117/20, EU:C:2022:202, 36. pont).
- 71 Bár a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy a jelen ítélet 66. pontjának fényében értékelje, hogy a német ügyészség és az AGCM által folytatott eljárások, valamint a német határozatban és a vitatott határozatban a VWAG-ra kiszabott szankciók ugyanazon tényállásra, és ennél fogva ugyanarra a jogsértésre vonatkoznak-e, a Bíróság az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elbírálása során mindazonáltal adhat olyan pontosításokat, amelyek célja, hogy iránymutatást adjanak a nemzeti bíróságnak az értelmezés során.
- 72 E tekintetben először is meg kell állapítani, amint azt a holland kormány írásbeli észrevételeiben teszi, hogy egy Németországban letelepedett szervezet tevékenységeinek felügyeletét illető, a német határozatban említett lazítás olyan magatartás, amely eltér a 715/2007 rendelet értelmében vett tiltott hatástalanító berendezéssel felszerelt járművek olaszországi forgalmazásától és a vitatott határozatban említett megtévesztő reklámok e tagállamban való terjesztésétől.
- 73 Másodszor, amennyiben a német határozat az ilyen tiltott hatástalanító berendezéssel ellátott járművek forgalmazására – ideértve azok olaszországi forgalmazását is –, valamint az e járművek értékesítésével kapcsolatos téves promóciós üzenetek terjesztésére vonatkozik, emlékeztetni kell arra, hogy önmagában az a körülmény, hogy valamely tagállam hatósága az uniós jog és e tagállam joga vonatkozó rendelkezéseinek megsértését megállapító határozatban egy másik tagállam területére vonatkozó ténybeli elemet említ, nem elegendő annak megállapításához, hogy e ténybeli elem képezi az eljárás alapját, vagy hogy azt e hatóság e jogsértés tényállási elemei közé sorolta. Azt is meg kell vizsgálni, hogy az említett hatóság ténylegesen állást foglalt-e az említett tényállási elemről a jogsértés megállapítása, az eljárás alá vont személy e jogsértésben való felelősségének megállapítása és adott esetben szankció kiszabása érdekében, oly módon, hogy az említett jogsértést úgy kell tekinteni, mint amely kiterjed e másik tagállam területére is (lásd ebben az értelemben: 2022. március 22-i Nordzucker és társai ítélet, C-151/20, EU:C:2022:203, 44. pont).
- 74 Harmadszor, mindazonáltal a német határozatból kitűnik, hogy az ilyen gépjárművek más tagállamokban, köztük az Olasz Köztársaságban történő értékesítéseit a német ügyészség figyelembe vette a VWAG-ra a jogellenes magatartásából származó gazdasági előny elvonása címén kiszabott 995 millió euró összeg kiszámítása során.

- 75 Negyedszer, a német ügyészség a német határozatban kifejezetten jelezte, hogy a *ne bis in idem* német alkotmányban rögzített elvével ellentétes lenne, ha a Volkswagen-csoporttal szemben Németországban a szóban forgó hatástalanító berendezést és annak használatát illetően később büntetőjogi szankciókat szabnának ki. Ezen ügyészség véleménye szerint ugyanis az e határozatban említett cselekmények a Bíróság ítélkezési gyakorlata értelmében ugyanazok, mint amelyeket a vitatott határozat érint, mivel az említett berendezés üzembe helyezése, a jóváhagyás megszerzése, valamint az érintett járművek reklámozása és értékesítése egymástól elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények együttesének minősül.
- 76 Abban az esetben, ha a kérdést előterjesztő bíróság úgy ítélné meg, hogy az alapügyben szóban forgó két eljárás tárgyát képező tényállás azonos, a VWAG-val szemben kiszabott szankciók halmozása a Charta 50. cikkében rögzített *ne bis in idem* elve alkalmazásának korlátozását jelentené.
- 77 A fenti megfontolásokra tekintettel a második kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Charta 50. cikkében rögzített *ne bis in idem* elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a valamely jogi személlyel szemben tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat miatt kiszabott büntetőjogi jellegű bírság fenntartását olyan esetben is, ha e személlyel szemben ugyanazon tényállás miatt egy másik tagállamban büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletet hoztak, még akkor is, ha ezen ítélet meghozatalára az említett bírságot kiszabó határozat meghozatalát követően került sor, de az már azt megelőzően jogerőre emelkedett, hogy a bírságot kiszabó határozattal szembeni bírósági jogorvoslat tárgyában hozott ítélet jogerőre emelkedett volna.

### ***A harmadik kérdésről***

- 78 Harmadik kérdésével az előterjesztő bíróság a 2005/29 irányelv 3. cikke (4) bekezdésének és 13. cikke (2) bekezdése e) pontjának, valamint a Charta 50. cikkének és az SMVE 54. cikkének értelmezését kéri a Bíróságtól, azon kérdés megválaszolása érdekében, hogy a *ne bis in idem* elve alkalmazásának korlátozásai milyen feltételek mellett igazolhatók.
- 79 A nemzeti bíróságok és a Bíróság között az EUMSZ 267. cikkel bevezetett együttműködési eljárásban a Bíróság feladata, hogy a nemzeti bíróság részére olyan hasznos választ adjon, amely számára lehetővé teszi az előtte folyamatban lévő ügy elbírálását. Mindezek fényében adott esetben a Bíróságnak át kell fogalmaznia az elé terjesztett kérdéseket (2021. december 21-i Randstad Italia ítélet, C-497/20, EU:C:2021:1037, 42. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 80 A jelen ügyben meg kell állapítani, hogy az SMVE 54. cikke, valamint a 2005/29 irányelv 3. cikkének (4) bekezdése és 13. cikke (2) bekezdésének e) pontja, amelyeket a harmadik kérdés kifejezetten említ, az alapjogvita elbírálása szempontjából nem relevánsak.
- 81 Először is, az ítélkezési gyakorlatból kitűnik, hogy az SMVE 54. cikkének célja annak biztosítása, hogy az egyik tagállamban elítélt és büntetését letöltött, vagy adott esetben jogerősen felmentett személy anélkül mozoghasson a schengeni térségen belül, hogy ugyanazon tényállás miatt más tagállamban eljárásoktól kellene tartania (lásd ebben az értelemben: 2016. június 29-i Kossowski ítélet, C-486/14, EU:C:2016:483, 45. pont; 2022. október 28-i Generalstaatsanwaltschaft München [Kiadatás és *ne bis in idem*] ítélet, C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, 78. pont).

- 82 Márpedig, mivel a szabad mozgás ezen lehetősége nem merül fel az alapügyben, mivel az két olyan vállalkozást érint, amelyek közül az egyik Németországban, a másik pedig Olaszországban telepedett le, az alapügybeli jogvita elbírálásához nem szükséges az SMVE 54. cikkének értelmezése.
- 83 Másodsor, a 2005/29 irányelv 3. cikkének (4) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az ezen irányelv rendelkezéseinek és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok különös vonatkozásait szabályozó egyéb uniós szabályoknak az ütközése esetén ezen egyéb szabályoknak van elsőbbsége és e különös vonatkozások tekintetében azokat kell alkalmazni. Magának e rendelkezésnek a szövegéből, valamint a 2005/29 irányelv (10) preambulumbekkezdéséből következik egyrészt, hogy ezen irányelv csak akkor alkalmazandó, ha nincsenek a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok különös vonatkozásait szabályozó konkrét uniós rendelkezések, másrészt, hogy e rendelkezés kifejezetten az uniós szabályok közötti ütközés esetére vonatkozik és nem a nemzeti szabályok közötti ütközés esetére (lásd ebben az értelemben: 2018. szeptember 13-i Wind Tre és Vodafone Italia ítélet, EU:C:2018:710, C-54/17 és C-55/17, 58. és 59. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 84 Márpedig az előzetes döntéshozatalra utaló határozatból nem az derül ki, hogy a jelen ügyben összeütközés állna fenn az uniós szabályok között. Mindenesetre, mivel a 2005/29 irányelv 3. cikkének (4) bekezdése kifejezetten az eljárások és a szankciók halmozásának elkerülésére irányul, e rendelkezés nem releváns azon kérdés megválaszolása szempontjából, hogy milyen körülmények között lehet eltérni a *ne bis in idem* elvétől.
- 85 Harmadsor, ezen irányelv 13. cikke (2) bekezdésének e) pontja *ratione temporis* nem alkalmazható az alapeljárásra, mivel e rendelkezést a 2019/2161 irányelv illesztette be a 2005/29 irányelvbe, és az csak 2022. május 28-tól alkalmazandó.
- 86 E körülményekre tekintettel azt kell megállapítani, hogy harmadik kérdésével az előterjesztő bíróság lényegében arra szeretne választ kapni, hogy milyen feltételek mellett igazolhatók a Charta 50. cikkében rögzített *ne bis in idem* elve alkalmazásának korlátozásai.
- 87 Ezen elv alkalmazásának korlátozása annak 52. cikke (1) bekezdése alapján igazolható (lásd ebben az értelemben: 2022. március 22-i bpost ítélet, C-117/20, EU:C:2022:202, 40. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 88 A Charta 52. cikke (1) bekezdésének első mondata szerint a Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az említett bekezdés második mondata szerint az arányosság elvére figyelemmel korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.
- 89 A jelen ügyben a kérdést előterjesztő bíróság feladata annak vizsgálata, hogy – amint az a Bíróság rendelkezésére álló iratokból kitűnni látszik – az egyes érintett nemzeti hatóságok beavatkozását, amelyekről azt állítják, hogy azok az eljárások és a szankciók halmozását eredményezték, törvény írta-e elő.
- 90 Másrészt, az eljárások és a szankciók halmozásának e lehetősége tiszteletben tartja a Charta 50. cikkének lényeges tartalmát, feltéve hogy a szóban forgó nemzeti szabályozás nem engedi meg, hogy ugyanazon tényállás miatt ugyanazon jogsértés címén vagy ugyanazon célból eljárást



indítsanak és szankciót szabjanak ki, hanem kizárólag a különböző szabályozásokon alapuló eljárások és szankciók halmozására ad lehetőséget (2022. március 22-i bpost ítélet, C-117/20, EU:C:2022:202, 43. pont).

- 91 Azon kérdést illetően, hogy a *ne bis in idem* elve alkalmazásának korlátozása általános érdekű célt szolgál-e, meg kell állapítani, hogy az alapügyben szóban forgó két nemzeti szabályozás olyan jogszerű célokat követ, amelyek eltérőek.
- 92 Ugyanis, amint arra a főtanácsnok az indítványának 88. pontjában rámutatott, a német határozat elfogadásának alapjául szolgáló nemzeti rendelkezés arra irányul, hogy a vállalkozások és alkalmazottaik a törvény tiszteletben tartásával járjanak el, és ezáltal szankcionálni rendeli az üzleti tevékenység körében végzett felügyeleti kötelezettség hanyagságból való elmulasztását, míg a fogyasztóvédelmi törvénykönyvnek az AGCM által alkalmazott rendelkezései a 2005/29 irányelvet ültetik át, hiszen a céljuk – ezen irányelv 1. cikkének megfelelően – a fogyasztóvédelem magas szintjének biztosítása, valamint a belső piac megfelelő működéséhez való hozzájárulás.
- 93 Ami az arányosság elvének tiszteletben tartását illeti, az megköveteli, hogy az eljárások és a szankciók nemzeti szabályozásban előírt halmozása ne haladja meg az e szabályozás által kitűzött jogszerű célok elérésére alkalmas és ahhoz szükséges határokat, ezalatt azt értve, hogy amennyiben több megfelelő intézkedés közül lehet választani, a kevésbé korlátozó intézkedéshez kell folyamodni, és az okozott hátrányok a kitűzött célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok (2022. március 22-i bpost ítélet, C-117/20, EU:C:2022:202, 48. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 94 E tekintetben hangsúlyozni kell, hogy a hatóságoknak jogukban áll, hogy egyes társadalomra nézve káros magatartásokra olyan egymást kiegészítő jogi reakciókat adjanak, amelyek a szóban forgó társadalmi probléma különféle szempontjainak kezelése érdekében különböző, összefüggő egészet alkotó eljárások révén valósulnak meg, feltéve hogy ezek az egymással együtt alkalmazott jogi reakciók nem jelentenek túlzott terhet a szóban forgó személy számára. Ennélfogva az a tény, hogy két eljárás olyan eltérő általános érdekű célokat követ, amelyeket jogszerű halmozott módon védeni, az eljárások és szankciók halmozása arányosságának elemzése keretében figyelembe vehető e halmozás igazolására szolgáló tényezőként, feltéve hogy ezen eljárások egymást kiegészítik, és az említett halmozással járó többletterhet ily módon igazolható a két követett céllal (2022. március 22-i bpost ítélet, C-117/20, EU:C:2022:202, 49. pont).
- 95 Ami az eljárások és a szankciók ilyen halmozásának szigorúan szükséges jellegét illeti, értékelni kell, hogy léteznek-e olyan világos és pontos szabályok, amelyek lehetővé teszik, hogy előre lehessen látni, hogy mely cselekmények és mulasztások vonhatják maguk után az eljárások és a szankciók ilyen halmozását, valamint a különböző hatóságok közötti koordinációt; azt, hogy a két eljárást kellően összehangoltan és egymáshoz képest viszonylag rövid időn belül folytatták-e le, valamint hogy az időben első eljárás során esetleg kiszabott szankciót figyelembe vették-e a második szankció kiszabásakor, oly módon, hogy az érintett személy számára az ilyen halmozásból fakadó terhek a szigorúan szükséges mértékre korlátozódtak-e, és hogy a kiszabott szankciók összessége megfelel az elkövetett jogsértések súlyának (2022. március 22-i bpost ítélet, C-117/20, EU:C:2022:202, 51. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).
- 96 Ebből következik, hogy ahhoz, hogy az ugyanazon tényállásra vonatkozó eljárások vagy szankciók halmozását igazoltnak lehessen tekinteni, annak többek között három feltételnek kell megfelelnie, nevezetesen először is, hogy ez a halmozás nem ró túlzott terhet a szóban forgó személyre,

másodszor, hogy egyértelmű és pontos szabályok álljanak rendelkezésre, amelyek lehetővé teszik annak meghatározását, hogy mely cselekmények és mulasztások esetében lehet szó halmozásról, harmadszor pedig, hogy a szóban forgó eljárásokat kellően összehangoltan és egymáshoz képest viszonylag rövid időn belül folytatták le.

- 97 E feltételek közül az elsőt illetően emlékeztetni kell arra, hogy a vitatott határozat ötmillió eurós bírságot állapít meg a VWAG-val szemben, amely a német határozatban kiszabott 1 milliárd eurós bírsághoz adódna hozzá. Tekintettel arra, hogy a VWAG elfogadta ez utóbbi bírságot, nem tűnik úgy, hogy a vitatott határozatban kiszabott bírság, amelynek összege a német határozatban kiszabott bírságnak csupán 0,5%-át teszi ki, azzal a következménnyel járt volna, hogy e szankciók halmozása túlzott terhet jelentene e társaság számára. E körülmények között nem releváns az a tény, hogy a kérdést előterjesztő bíróság szerint a vonatkozó jogszabályokban előírt maximális szankciót szabták ki.
- 98 Másodszor, ami a második feltételt illeti, bár a kérdést előterjesztő bíróság nem hivatkozott olyan német vagy olasz rendelkezésekre, amelyek kifejezetten előírnák annak lehetőségét, hogy egy olyan magatartás, amelyre a vitatott határozat és a német határozat vonatkozik – feltéve, hogy ugyanazon magatartásról van szó – különböző tagállamokban különböző és ezáltal halmozott eljárások vagy szankciók tárgyát képezheti, semmi sem enged arra következtetni, hogy a VWAG nem láthatta előre, hogy e magatartás legalább két tagállamban eljárásokhoz és szankciókhoz vezethet, amelyek vagy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra alkalmazandó szabályokon, vagy más szabályokon alapulnak, mint például a közigazgatási szabálysértésekről szóló törvény által előírtak, amelyek egyértelműségét és részletességét egyébként nem vitatta senki.
- 99 Harmadszor, ami az eljárások koordinálására vonatkozó, a jelen ítélet 96. pontjában említett feltételt illeti, a VWAG által a Bíróság előtti tárgyaláson szolgáltatott információkra is tekintettel úgy tűnik, hogy semmilyen koordinációra nem került sor a német ügyészség és az AGCM között, noha úgy tűnik, hogy a szóban forgó eljárásokat néhány hónapon keresztül párhuzamosan folyták, és ezen információk szerint a német ügyészségnek a saját határozata meghozatalának időpontjában tudomása volt a vitatott határozatról.
- 100 E tekintetben emlékeztetni kell egyrészt arra, hogy – amint arra a főtanácsnok indítványának 107. pontjában rámutatott – bár a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló, 2004. október 27-i 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet („Rendelet a fogyasztóvédelmi együttműködésről”) (HL 2004. L 364., 1. o., amelynek helyébe a 2017/2394 rendelet lépett, a fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködési és koordinációs mechanizmust írt elő, a német ügyészség – ellentétben az AGCM-mel – nem tartozott e hatóságok közé.
- 101 Másrészt, bár – amint az a VWAG által a Bíróság előtti tárgyaláson szolgáltatott információkból kiderül – úgy tűnik, hogy a német ügyészség lépéseket tett az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségénél (Eurojust) annak érdekében, hogy elkerülje a VWAG-val szemben több tagállamban folytatott büntetőeljárások halmozódását a német határozat alapját képező tényállást illetően, ezen információkból az is kiderül, hogy az olasz hatóságok nem mondtak le az e társasággal szembeni büntetőeljárás lefolytatásáról, és hogy az AGCM nem vett részt az Eurojust keretében a koordinációra irányuló ezen kezdeményezésben.
- 102 Mivel az olasz kormány lényegében rámutat arra, hogy ahhoz, hogy egy olyan esetben, mint az alapügy tárgyát képező eset, az ugyanazon tényállás miatt kezdeményezett eljárások és szankciók halmozását igazoltnak lehessen tekinteni, csak azt kell vizsgálni, hogy a *ne bis in idem* elvét – az e

kormány által alkalmazott kifejezés szerint – „anyagi jogi dimenziójában” tiszteletben tartották-e, vagyis csak azt kell vizsgálni, hogy a szóban forgó két eljárásból eredő összbüntetés nem nyilvánvalóan aránytalan-e, anélkül, hogy szükség lenne ezen eljárások koordinálására, emlékeztetni kell arra, hogy a jelen ítélet 95. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat által felállított azon feltételek, amelyek mellett az ilyen halmozás igazoltnak tekinthető, behatárolják az említett elv alkalmazása korlátozásának lehetőségét. Következésképpen e feltételek nem változhatnak esetről esetre.

- 103 Kétségtelen, hogy az ugyanazon tényállásra vonatkozó eljárások vagy szankciók összehangolása nehezebbnek bizonyulhat, ha a szóban forgó hatóságok – mint a jelen ügyben is – különböző tagállamokhoz tartoznak. Bár figyelembe kell venni az ilyen határokon átnyúló összefüggésekre jellemző gyakorlati kötöttségeket, azok nem igazolhatják az említett követelmény relativizálását vagy figyelmen kívül hagyását, amint arra a főtanácsnok az indítványának 114. és 115. pontjában rámutatott.
- 104 Az uniós jog kifejezett rendelkezés formájában is megszervezheti az eljárások és a szankciók ilyen összehangolását, amint azt a 2006/2004 rendelet által előírt, és jelenleg a 2017/2394 rendelet által szabályozott koordinációs rendszerek – jóllehet azok csak a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok miatt indított eljárásokra korlátozódnak – is mutatják.
- 105 Ami az Európai Bizottság által az írásbeli észrevételeiben és a tárgyalás során hivatkozott azon veszélyt illeti, hogy valamely jogalany kizárólag azért próbálja meg valamely tagállamban büntetőjogi felelősséget megállapító ítélet meghozatalát elérni, hogy felvértezze magát a más tagállamban ugyanezen tényállás miatt kezdeményezett büntetőeljárásokkal és szankciókkal szemben, a Bíróság elé terjesztett ügyiratok egyike sem teszi lehetővé annak megállapítását, hogy ilyen veszély az alapeljárásban felmerülhetne. Különösen a jelen ítélet 97. pontjában említett körülmények nem teszik lehetővé ezen állítás alátámasztását.
- 106 A fenti megfontolásokra tekintettel a harmadik kérdésre azt a választ kell adni, hogy a Charta 52. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az megengedi a Charta 50. cikkében rögzített *ne bis in idem* elve alkalmazásának oly módon történő korlátozását, hogy az lehetővé tegye az ugyanazon tényállásra vonatkozó eljárások vagy szankciók halmozását, amennyiben a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében előírt és az ítélkezési gyakorlat által pontosított feltételek teljesülnek, vagyis először is, e halmozás nem jelent túlzott terhet a szóban forgó személy számára; másodsor, egyértelmű és pontos szabályok állnak fenn, amelyek alapján előre látható, hogy mely cselekmények és mulasztások tekintetében lehet halmozni az eljárásokat és szankciókat; harmadszor pedig, a szóban forgó eljárásokat kellően összehangolt módon és egymáshoz képest viszonylag rövid időn belül folytatják le.

## **A költségekről**

- 107 Mivel ez az eljárás az alapeljárásban részt vevő felek számára a kérdést előterjesztő bíróság előtt folyamatban lévő eljárás egy szakaszát képezi, ez a bíróság dönt a költségekről. Az észrevételeknek a Bíróság elé terjesztésével kapcsolatban felmerült költségek, az említett felek költségeinek kivételével, nem téríthetők meg.

A fenti indokok alapján a Bíróság (első tanács) a következőképpen határozott:

- 1) Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikkét úgy kell értelmezni, hogy a nemzeti szabályozásban meghatározott, az illetékes nemzeti fogyasztóvédelmi hatóság által valamely társasággal szemben tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok miatt kiszabásra kerülő közigazgatási pénzbírság, még ha azt a nemzeti szabályozás közigazgatási szankciónak is minősíti, e rendelkezés értelmében véve büntetőjogi szankciót képez, amennyiben megtorlási célja van, és nagyfokú szigort tükröz.
- 2) Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikkében rögzített *ne bis in idem* elvét úgy kell értelmezni, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a valamely jogi személlyel szemben tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat miatt kiszabott büntetőjogi jellegű bírság fenntartását olyan esetben is, ha e személlyel szemben ugyanazon tényállás miatt egy másik tagállamban büntetőjogi felelősséget megállapító ítéletet hoztak, még akkor is, ha ezen ítélet meghozatalára az említett bírságot kiszabó határozat meghozatalát követően került sor, de az már azt megelőzően jogerőre emelkedett, hogy a bírságot kiszabó határozattal szembeni bírósági jogorvoslat tárgyában hozott ítélet jogerőre emelkedett volna.
- 3) Az Európai Unió Alapjogi Chartája 52. cikkének (1) bekezdését úgy kell értelmezni, hogy az megengedi a Charta 50. cikkében rögzített *ne bis in idem* elve alkalmazásának oly módon történő korlátozását, hogy az lehetővé tegye az ugyanazon tényállásra vonatkozó eljárások vagy szankciók halmozását, amennyiben a Charta 52. cikkének (1) bekezdésében előírt és az ítélkezési gyakorlat által pontosított feltételek teljesülnek, vagyis először is, e halmozás nem jelent túlzott terhet a szóban forgó személy számára; másodsor, egyértelmű és pontos szabályok állnak fenn, amelyek alapján előre látható, hogy mely cselekmények és mulasztások tekintetében lehet halmozni az eljárásokat és szankciókat; harmadszor pedig, a szóban forgó eljárásokat kellően összehangolt módon és egymáshoz képest viszonylag rövid időn belül folytatják le.

Aláírások