



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

14 september 2023*

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Beginsel ne bis in idem – Sanctie wegens oneerlijke handelspraktijken – Strafrechtelijke aard van de sanctie – Strafrechtelijke sanctie die door een lidstaat wordt opgelegd nadat in een andere lidstaat een sanctie wegens oneerlijke handelspraktijken is opgelegd maar vóór deze laatste sanctie definitief is geworden – Artikel 52, lid 1 – Beperkingen van het beginsel ne bis in idem – Voorwaarden – Onderlinge afstemming van procedures en sancties”

In zaak C-27/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) bij beslissing van 7 januari 2022, ingekomen bij het Hof op 11 januari 2022, in de procedure

Volkswagen Group Italia SpA,

Volkswagen Aktiengesellschaft

tegen

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

in tegenwoordigheid van:

Associazione Cittadinanza Attiva Onlus,

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

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, P. G. Xuereb (rapporteur), T. von Danwitz, A. Kumin en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: C. Di Bella, administrateur,

* Procestaal: Italiaans.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 19 januari 2023,

gelet op de opmerkingen van:

- Volkswagen Group Italia SpA en Volkswagen Aktiengesellschaft, vertegenwoordigd door T. Salonico, avvocato, en O. W. Brouwer, advocaat,
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, vertegenwoordigd door F. Sclafani, avvocato dello Stato,
- Coordinamento delle associazioni per la tutela dell’ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), vertegenwoordigd door G. Giuliano en C. Rienzi, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,
- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. K. Bulterman, M. A. M. de Ree en J. M. Hoogveld als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door N. Ruiz García en A. Spina als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 maart 2023,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), van artikel 54 van de op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende en op 26 maart 1995 in werking getreden Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 19) (hierna: „SUO”), alsook van artikel 3, lid 4, en artikel 13, lid 2, onder e), van richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van richtlijn 84/450/EEG van de Raad, richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2005, L 149, blz. 22).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Volkswagen Group Italia SpA (hierna: „VWGI”) en Volkswagen Aktiengesellschaft (hierna: „VWAG”), enerzijds, en de Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Italiaanse mededingingsautoriteit; hierna: „AGCM”), anderzijds, betreffende het besluit waarbij deze autoriteit die ondernemingen een boete heeft opgelegd wegens oneerlijke handelspraktijken.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

SUO

3 De SUO is gesloten ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen (PB 2000, L 239, blz. 13).

4 Artikel 54 SUO, dat is opgenomen in titel III, met als opschrift „Politie en Veiligheid”, bepaalt in hoofdstuk 3, getiteld „Toepassing van het beginsel ne bis in idem”:

„Een persoon die bij onherroepelijk vonnis door een overeenkomstsluitende partij is berecht, kan door een andere overeenkomstsluitende partij niet worden vervolgd ter zake van dezelfde feiten, op voorwaarde dat ingeval een straf of maatregel is opgelegd, deze reeds is ondergaan of daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd, dan wel op grond van de wetten van de veroordelende overeenkomstsluitende partij niet meer ten uitvoer gelegd kan worden.”

Richtlijn 2005/29

5 Overweging 10 van richtlijn 2005/29 luidt als volgt:

„Deze richtlijn moet in overeenstemming zijn met de bestaande communautaire wetgeving, met name ten aanzien van de gedetailleerde bepalingen betreffende oneerlijke handelspraktijken die op die specifieke sectoren van toepassing zijn. [...] Deze richtlijn is bijgevolg slechts van toepassing voor zover er geen specifieke communautaire wetbepalingen bestaan betreffende specifieke aspecten van oneerlijke handelspraktijken, zoals de informatieverplichtingen en regels voor de wijze waarop de informatie aan de consument wordt gepresenteerd. Deze richtlijn beschermt de consument in gevallen waarvoor op communautair niveau geen specifieke, sectorale wetgeving bestaat, en verbiedt handelaren een verkeerde indruk te geven van de aard van producten. Dit is met name van belang voor complexe producten die veel risico's voor consumenten inhouden, zoals bepaalde financiële diensten. De richtlijn vormt bijgevolg een aanvulling op het ‚acquis communautaire’ dat van toepassing is op handelspraktijken die de economische belangen van consumenten schaden.”

6 Artikel 1 van deze richtlijn bepaalt:

„Het doel van deze richtlijn is om bij te dragen aan de goede werking van de interne markt en om een hoog niveau van consumentenbescherming tot stand te brengen door de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake oneerlijke handelspraktijken die de economische belangen van de consumenten schaden, te harmoniseren.”

7 Artikel 3 van deze richtlijn, met als opschrift „Toepassingsgebied”, bepaalt in lid 4:

„In geval van strijdigheid tussen de bepalingen van deze richtlijn en andere communautaire voorschriften betreffende specifieke aspecten van oneerlijke handelspraktijken, prevaleren laatstgenoemde voorschriften en zijn deze van toepassing op deze specifieke aspecten.”

8 Artikel 13 van deze richtlijn, met als opschrift „Sancties”, luidt als volgt:

„De lidstaten stellen de sancties vast die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en treffen alle maatregelen die nodig zijn voor de toepassing van deze sancties. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.”

Richtlijn 2019/2161

9 Richtlijn (EU) 2019/2161 van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van richtlijn 93/13/EEG van de Raad en richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (PB 2019, L 328, blz. 7) heeft artikel 13 van richtlijn 2005/29 met ingang van 28 mei 2022 gewijzigd als volgt:

„1. De lidstaten stellen de voorschriften vast ten aanzien van de sancties die van toepassing zijn op overtredingen van nationale bepalingen die zijn vastgesteld op grond van deze richtlijn en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden uitgevoerd. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat voor het opleggen van sancties waar passend rekening wordt gehouden met de volgende niet-limitatieve en indicatieve criteria:

- a) de aard, de ernst, de omvang en de duur van de inbreuk;
- b) door de handelaar genomen maatregelen om de door de consumenten geleden schade te beperken of te verhelpen;
- c) eerdere inbreuken van de handelaar;
- d) de door de handelaar als gevolg van de inbreuk behaalde financiële voordelen of vermeden verliezen, als daarover relevante informatie beschikbaar is;
- e) sancties die in grensoverschrijdende zaken in andere lidstaten aan de handelaar zijn opgelegd voor dezelfde inbreuk, wanneer informatie over dergelijke sancties beschikbaar is via het bij verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad [van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2006/2004 (PB 2017, L 345, blz. 1)] opgericht mechanisme;
- f) andere verzwarende of verzachtende factoren die van toepassing zijn op de omstandigheden van de zaak.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat, wanneer er overeenkomstig artikel 21 van verordening (EU) 2017/2394 sancties moeten worden opgelegd, deze de mogelijkheid omvatten om geldboeten op te leggen door middel van administratieve procedures en/of om juridische procedures te starten voor het opleggen van geldboeten, waarbij het maximumbedrag van zulke geldboeten ten minste 4 % van de jaaromzet van de handelaar in de betrokken lidstaat of lidstaten bedraagt. [...]

[...]”

Italiaans recht

- 10 Artikel 20, lid 1, van decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (wetsbesluit nr. 206 tot vaststelling van het wetboek consumentenrecht krachtens artikel 7 van wet nr. 229 van 29 juli 2003) van 6 september 2005 (gewoon supplement bij GURI nr. 235 van 8 oktober 2005), in de versie die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „wetboek consumentenrecht”), verbiedt oneerlijke handelspraktijken.
- 11 Artikel 20, lid 2, van het wetboek consumentenrecht bepaalt:
„Een handelspraktijk is oneerlijk wanneer zij in strijd is met de vereisten van professionele toewijding en het economische gedrag van de gemiddelde consument die zij bereikt of op wie zij gericht is – of, indien zij op een bepaalde groep consumenten gericht is, het economisch gedrag van het gemiddelde lid van deze groep – met betrekking tot het product wezenlijk verstoort of kan verstoren.”
- 12 Volgens artikel 20, lid 4, van dit wetboek leveren met name de in de artikelen 21 tot en met 23 ervan vermelde misleidende praktijken en de in de artikelen 24 tot en met 26 van hetzelfde wetboek vermelde agressieve praktijken, oneerlijke handelspraktijken op.
- 13 Artikel 21, lid 1, van het wetboek consumentenrecht luidt als volgt:
„Een handelspraktijk wordt als misleidend beschouwd indien deze gepaard gaat met onjuiste informatie of, zelfs als de informatie feitelijk correct is, de gemiddelde consument op enigerlei wijze, inclusief door de algemene presentatie, misleidt of kan misleiden ten aanzien van een of meer van de volgende elementen, en hem er zowel in het ene als in het andere geval toe brengt of kan brengen een besluit over een transactie te nemen dat hij anders niet had genomen:
[...]
b) de voornaamste kenmerken van het product, zoals beschikbaarheid, voordelen, risico's, uitvoering, samenstelling, accessoires, klantenservice en klachtenbehandeling, procedé en datum van fabricage of verrichting, levering, geschiktheid voor het gebruik, gebruiksmogelijkheden, hoeveelheid, specificatie, geografische of commerciële oorsprong, van het gebruik te verwachten resultaten, of de resultaten en wezenlijke kenmerken van op het product verrichte tests of controles;
[...].”
- 14 Artikel 23, lid 1, onder d), van dat wetboek luidt als volgt:
„De volgende handelspraktijken worden onder alle omstandigheden als misleidend beschouwd:
[...]
d) in strijd met de waarheid beweren dat een handelaar, zijn handelspraktijken of een van zijn producten zijn erkend, vergund of goedgekeurd door een openbare of particuliere instantie of dat aan de voorwaarden voor de erkenning, vergunning of goedkeuring is voldaan.”

15 Artikel 27, lid 9, van dit wetboek bepaalt:

„Met de maatregel waarbij de oneerlijke handelspraktijk wordt verboden, legt de [AGCM] ook een administratieve geldboete op, die al naargelang de ernst en de duur van de overtreding, kan variëren van 5 000 tot 5 000 000 EUR. In geval van oneerlijke handelspraktijken in de zin van artikel 21, leden 3 en 4, mag de boete niet minder dan 50 000 EUR bedragen.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

- 16 Bij besluit van 4 augustus 2016 (hierna: „litigieus besluit”) heeft de AGCM aan VWGI en VWAG solidair een boete van 5 miljoen EUR opgelegd wegens oneerlijke handelspraktijken in de zin van artikel 20, lid 2, artikel 21, lid 1, onder b), en artikel 23, lid 1, onder d), van het wetboek consumentenrecht.
- 17 Die oneerlijke handelspraktijken hielden in dat zij vanaf 2009 in Italië dieselloze voertuigen in de handel hadden gebracht die waren uitgerust met software die het mogelijk maakte om bij de meting van de uitstoot van verontreinigende stoffen in het kader van de zogenaamde „typegoedkeuringsprocedure”, waarbij een inzake typegoedkeuring bevoegde autoriteit certificeert dat een bepaald type voertuig voldoet aan de toepasselijke bestuursrechtelijke bepalingen en technische voorschriften, de meetresultaten van de uitstoot van stikstofoxiden (NO_x) van die voertuigen te vervalsen. Daarnaast werd VWGI en VWAG verweten reclameboodschappen te hebben verspreid waarin zij ondanks de plaatsing van voornoemde software beweerden dat zij aandacht besteedden aan het emissieniveau van verontreinigende stoffen en dat de betrokken voertuigen voldeden aan de wettelijke emissienormen.
- 18 VWGI en VWAG hebben tegen het litigieuze besluit beroep ingesteld bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) (hierna: „TAR Lazio”).
- 19 Terwijl het beroep bij die rechter aanhangig was heeft het openbaar ministerie van Braunschweig (Duitsland) (hierna: „Duits openbaar ministerie”) bij besluit van 13 juni 2018 (hierna: „Duits besluit”) aan VWAG een boete opgelegd van 1 miljard EUR wegens het opzetten van een procedure voor het manipuleren van de uitlaatgassen van bepaalde dieselmotoren van de Volkswagen-groep waarvan onderzoek had uitgewezen dat de emissienormen waren omzeild. In dit besluit was gespecificeerd dat een deel van dat bedrag, namelijk 5 miljoen EUR, de sanctie uitmaakte voor de daarin beschreven gedragingen en dat de rest van het bedrag VWAG het economische voordeel moest ontnemen dat zij had behaald uit de plaatsing van de in punt 17 van het onderhavige arrest bedoelde software.
- 20 Het Duitse besluit was gegrond op de vaststelling dat VWAG met betrekking tot de ontwikkeling van de in punt 17 van het onderhavige arrest bedoelde software en de plaatsing daarvan in 10,7 miljoen voertuigen die wereldwijd zijn verkocht, waarvan ongeveer 700 000 in Italië, inbreuk had gemaakt op de bepalingen van het Ordnungswidrigkeitengesetz (Duitse wet inzake bestuurlijke overtredingen) waarbij nalatige schending wordt bestraft van de plicht om toezicht te houden op de ondernemingsactiviteiten. Die software diende namelijk te worden beschouwd als een verboden manipulatie-instrument in de zin van artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie (PB 2007, L 171, blz. 1).

- 21 Uit dit besluit blijkt dat het Duitse openbaar ministerie tevens heeft vastgesteld dat het ontbreken van toezicht op de ontwikkeling en de plaatsing van die software mede ten grondslag had gelegen aan andere inbreuken die VWAG tussen 2007 en 2015 wereldwijd had begaan met betrekking tot de typegoedkeuringsaanvraag, de promotie van die voertuigen en de verkoop ervan aan de consumenten, met name doordat die voertuigen ondanks het feit dat ze met verboden software waren uitgerust aan het publiek waren voorgesteld als voertuigen met een ecologische dieseltechnologie, oftewel als voertuigen met een zeer lage uitstoot.
- 22 Het Duitse besluit is op 13 juni 2018 definitief geworden nadat VWAG de daarbij opgelegde boete had betaald en formeel had besloten het niet te willen aanvechten.
- 23 In het kader van de bij de TAR Lazio aanhangige procedure hebben VWGI en VWAG onder meer aangevoerd dat het litigieuze besluit vervolgens onwettig is geworden wegens schending van het ne-bis-in-idembeginsel zoals bedoeld in artikel 50 van het Handvest en in artikel 54 SUO.
- 24 Bij vonnis van 3 april 2019 heeft die rechter het beroep van VWGI en VWAG verworpen, met name op grond van de overweging dat het ne-bis-in-idembeginsel zich er niet tegen verzet dat de boete die bij het litigieuze besluit is opgelegd, wordt gehandhaafd.
- 25 VWGI en VWAG zijn tegen dat vonnis opgekomen bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), de verwijzende rechter.
- 26 De verwijzende rechter is van oordeel dat eerst de vraag moet worden beantwoord of het ne-bis-in-idembeginsel in het onderhavige geval van toepassing is.
- 27 Dienaangaande wijst hij erop dat artikel 50 van het Handvest blijkens de rechtspraak van het Hof, en met name het arrest van 20 maart 2018, *Garlsson Real Estate e.a.* (C-537/16, EU:C:2018:193, punt 63), aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan ten aanzien van een persoon een procedure tot oplegging van een administratieve geldboete van strafrechtelijke aard wegens ongeoorloofde gedragingen die marktmanipulatie opleveren en waarvoor hij reeds onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld, kan worden voortgezet, voor zover die veroordeling, gelet op de schade die het gepleegde strafbare feit de samenleving heeft toegebracht, een doeltreffende, evenredige en afschrikkende bestraffing van dat strafbare feit is.
- 28 De verwijzende rechter stelt zich in de eerste plaats vragen over de kwalificatie van de sanctie die bij het litigieuze besluit is opgelegd. Hij meent dat deze sanctie kan worden aangemerkt als een administratieve geldboete van strafrechtelijke aard. Uit de rechtspraak van het Hof blijkt volgens hem immers dat een administratieve sanctie van strafrechtelijke aard is wanneer deze er, zoals in casu, niet enkel toe strekt de schade te herstellen die door de overtreding is veroorzaakt maar tevens een repressief doel nastreeft.
- 29 Na de rechtspraak van het Hof betreffende het ne-bis-in-idembeginsel in herinnering te hebben gebracht, wijst de verwijzende rechter er in de tweede plaats op dat dit beginsel beoogt te vermijden dat een onderneming opnieuw wordt veroordeeld of vervolgd, wat veronderstelt dat deze onderneming is veroordeeld of niet-aansprakelijk is verklaard bij een eerdere beslissing waartegen geen beroep meer openstaat. Wat betreft de vraag of het litigieuze besluit en het Duitse besluit betrekking hebben op dezelfde feiten vermeldt de verwijzende rechter dat de feiten „soortgelijk, zo niet identiek” zijn en dat de in die twee besluiten bedoelde gedragingen „homogeen” zijn.

- 30 De verwijzende rechter onderstreept ook dat rekening dient te worden gehouden met het feit dat de sanctie waarin het litigieuze besluit voorziet weliswaar eerder is opgelegd dan die van het Duitse besluit, maar dat dit laatste definitief is geworden vóór het litigieuze besluit.
- 31 In de derde plaats herinnert de verwijzende rechter eraan dat uit de rechtspraak van het Hof volgt dat een beperking van de toepassing van het door artikel 50 van het Handvest gewaarborgde ne-bis-in-idembeginsel kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 52, lid 1, ervan. Hij meent daarom dat ook de vraag aan de orde is of de in het litigieuze besluit toegepaste bepalingen van het wetboek consumentenrecht, waarbij richtlijn 2005/29 in nationaal recht is omgezet en die de bescherming van de consument beogen, mogelijk relevant zijn in het licht van dat artikel 52.
- 32 De verwijzende rechter herinnert er in dit verband aan dat eventuele beperkingen van artikel 50 van het Handvest volgens die rechtspraak slechts toegestaan zijn als deze voldoen aan een aantal voorwaarden. Meer bepaald moeten dergelijke beperkingen een doelstelling van algemeen belang nastreven die de cumulatie van sancties kan rechtvaardigen, vastgelegd zijn in duidelijke en nauwkeurige regels, de onderlinge afstemming van de procedures verzekeren en het beginsel van de evenredigheid van straffen eerbiedigen. Het lijkt er echter op dat er in het onderhavige geval geen duidelijke en vaststaande regel is die de cumulatie van sancties voorzienbaar maakt, dat er niet is voorzien in onderlinge afstemming van de betrokken procedures, en dat in het kader van deze procedures de maximumstraf is opgelegd.
- 33 Gelet op het voorgaande heeft de Consiglio di Stato de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Kunnen sancties op het gebied van oneerlijke handelspraktijken die zijn opgelegd op grond van de nationale regeling waarbij [richtlijn 2005/29] in nationaal recht is omgezet, worden aangemerkt als administratieve sancties van strafrechtelijke aard?
- 2) Moet artikel 50 van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke een administratieve geldboete van strafrechtelijke aard die aan een rechtspersoon is opgelegd wegens ongeoorloofde gedragingen die een oneerlijke handelspraktijk opleveren, in rechte kan worden bevestigd en onherroepelijk kan worden, terwijl die rechtspersoon voor die gedragingen in een andere lidstaat ondertussen onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld, indien de tweede veroordeling onherroepelijk is geworden voordat de beslissing op het beroep tegen de eerstgenoemde administratieve geldboete van strafrechtelijke aard in kracht van gewijsde is gegaan?
- 3) Kan de regeling van richtlijn 2005/29, met name artikel 3, lid 4, en artikel 13, lid 2, onder e), daarvan, rechtvaardigen dat wordt afgeweken van het beginsel ne bis in idem in artikel 50 van het [Handvest] en in artikel 54 [SUO]?”

Bevoegdheid van het Hof en ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen

- 34 De AGCM betoogt dat de prejudiciële vragen niet-ontvankelijk moeten worden verklaard aangezien ze niet nuttig zijn voor de beslechting van het hoofdgeding. Ten eerste zijn artikel 50 van het Handvest en artikel 54 SUO volgens haar in casu niet van toepassing omdat de Duitse wetgeving betreffende de aansprakelijkheid van rechtspersonen, op basis waarvan het Duitse besluit is vastgesteld, niet voortvloeit uit het Unierecht. Ten tweede verbiedt het

ne-bis-in-idembeginsel weliswaar de cumulatie van procedures en sancties voor dezelfde feiten, maar zijn de feiten in casu niet identiek aangezien het litigieuze besluit en het Duitse besluit betrekking hebben op verschillende personen en gedragingen. Artikel 3, lid 4, van richtlijn 2005/29 staat volgens haar hoe dan ook in de weg aan een dergelijke identiciteit.

- 35 Wat het eerste van deze argumenten betreft, dat in feite betrekking heeft op de vraag of het Hof bevoegd is om uitspraak te doen op het verzoek om een prejudiciële beslissing, zij eraan herinnerd dat uit artikel 19, lid 3, onder b), VEU en artikel 267, eerste alinea, VWEU volgt dat het Hof bevoegd is om bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen over de uitlegging van het Unierecht en over de geldigheid van de door de instellingen van de Unie vastgestelde handelingen (arrest van 10 maart 2021, *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186, punt 23).
- 36 Wat ten eerste de uitlegging van artikel 50 van het Handvest betreft, zij eraan herinnerd dat de werkingssfeer daarvan, voor zover het om handelingen van de lidstaten gaat, wordt omschreven in artikel 51, lid 1, ervan, luidens hetwelk de bepalingen van het Handvest enkel aan de lidstaten zijn gericht wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Deze bepaling bevestigt de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke de grondrechten die in de rechtsorde van de Unie worden gewaarborgd toepassing vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar niet daarbuiten (arrest van 23 maart 2023, *Dual Prod*, C-412/21, EU:C:2023:234, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Wanneer daarentegen een juridische situatie niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, is het Hof niet bevoegd om daar uitspraak over te doen en kunnen eventueel aangevoerde bepalingen van het Handvest als zodanig niet de grondslag voor die bevoegdheid vormen (arrest van 26 februari 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 22).
- 37 In het onderhavige geval blijkt uit de uiteenzetting van de verwijzende rechter dat het litigieuze besluit is vastgesteld op grond van de Italiaanse wetgeving waarbij richtlijn 2005/29 is omgezet en dat het dus het Unierecht ten uitvoer brengt in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. Hieruit volgt dat het Handvest van toepassing is op het hoofdgeding.
- 38 Wat ten tweede de uitlegging van artikel 54 SUO betreft, zij eraan herinnerd dat de SUO een integrerend deel van het Unierecht uitmaakt op grond van het aan het Verdrag van Lissabon gehechte Protocol (nr. 19) betreffende het Schengenacquis dat is opgenomen in het kader van de Europese Unie (PB 2010, C 83, blz. 290) (arrest van 10 maart 2021, *Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N.*, C-949/19, EU:C:2021:186, punt 24).
- 39 In die omstandigheden is het Hof bevoegd om uitspraak te doen op het verzoek om een prejudiciële beslissing.
- 40 Wat het tweede van de in punt 34 van het onderhavige arrest vermelde argumenten betreft, zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak een vermoeden van relevantie rust op de vragen betreffende de uitlegging van Unierecht die de nationale rechter stelt binnen het juridische en feitelijke kader dat hij onder zijn verantwoordelijkheid bepaalt en waarvan het niet aan het Hof staat de juistheid te onderzoeken. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen op een verzoek van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en

rechtens, die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 6 oktober 2022, *Contship Italia*, C-433/21 en C-434/21, EU:C:2022:760, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 41 In het onderhavige geval heeft de AGCM niet aangetoond dat de uitlegging van het Unierecht waar de verwijzende rechter met zijn prejudiciële vragen om verzoekt geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of een hypothetisch vraagstuk betreft. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of het litigieuze besluit en het Duitse besluit betrekking hebben op dezelfde feiten en dezelfde personen, en zoals blijkt uit punt 29 van het onderhavige arrest is hij wel degelijk van mening dat de in het litigieuze besluit en het Duitse besluit bedoelde gedragingen „soortgelijk, zo niet identiek” zijn. Overigens doelt hij met zijn tweede vraag op een situatie waarin aan een rechtspersoon in het kader van twee afzonderlijke procedures sancties van strafrechtelijke aard worden opgelegd voor dezelfde feiten. Het lijkt er dus op dat de verwijzende rechter van oordeel is dat deze persoon in casu wordt vervolgd en bestraft voor hetzelfde strafbare feit.
- 42 In die omstandigheden zijn de prejudiciële vragen ontvankelijk.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 43 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 50 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat een administratieve geldboete waarin de nationale regeling voorziet en die door de nationale autoriteit voor consumentenbescherming aan een onderneming wordt opgelegd wegens oneerlijke handelspraktijken, een strafrechtelijke sanctie in de zin van deze bepaling vormt, ook al wordt zij in die regeling als een administratieve sanctie aangemerkt.
- 44 Artikel 50 van het Handvest bepaalt dat „[n]iemand [...] opnieuw [wordt] berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet”. Bijgevolg staat het ne-bis-in-idembeginsel in de weg aan de cumulatie van zowel vervolgingsmaatregelen als sancties met een strafrechtelijk karakter in de zin van dat artikel voor dezelfde feiten en ten aanzien van dezelfde persoon (arrest van 22 maart 2022, *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 45 Wat betreft de beoordeling van de strafrechtelijke aard van de vervolgingsmaatregelen en sancties die in het hoofdgeding aan de orde zijn, zijn volgens de rechtspraak drie criteria relevant. Het eerste criterium is de juridische kwalificatie van het strafbare feit in het nationale recht, het tweede de aard zelf van de inbreuk en het derde de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkene kan worden opgelegd (arrest van 4 mei 2023, *MV – 98*, C-97/21, EU:C:2023:371, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 46 Het staat weliswaar aan de verwijzende rechter om in het licht van deze criteria te beoordelen of de vervolgingsmaatregelen en de strafrechtelijke en administratieve sancties die in het hoofdgeding aan de orde zijn van strafrechtelijke aard zijn in de zin van artikel 50 van het Handvest, maar het Hof kan in zijn uitspraak op een verzoek om een prejudiciële beslissing preciseringen geven om hem bij zijn uitlegging te leiden (arrest van 20 maart 2018, *Garlsson Real Estate e.a.*, C-537/16, EU:C:2018:193, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 47 Wat het eerste criterium betreft, blijkt in casu uit de verwijzingsbeslissing dat de sanctie en de procedure die leidt tot de oplegging daarvan in artikel 27, lid 9, van het wetboek consumentenrecht als administratief worden aangemerkt.
- 48 De toepassing van artikel 50 van het Handvest is evenwel niet beperkt tot vervolgingsmaatregelen en sancties die naar nationaal recht als „strafrechtelijk” worden gekwalificeerd, maar strekt zich – los van deze kwalificatie in het nationale recht – uit tot vervolgingsmaatregelen en sancties die op grond van de twee overige in punt 45 van het onderhavige arrest genoemde criteria als strafrechtelijk moeten worden aangemerkt (arrest van 4 mei 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 Wat het tweede criterium betreft, dat verband houdt met de aard zelf van het strafbare feit, moet worden nagegaan of met de betrokken sanctie met name een repressief doel wordt nagestreefd, ongeacht het feit dat zij tevens een preventief doel heeft. Het ligt namelijk in de aard zelf van strafrechtelijke sancties besloten dat zij strekken tot zowel repressie als preventie van ongeoorloofde gedragingen. Daarentegen is een maatregel die enkel de schade herstelt die door de desbetreffende inbreuk is veroorzaakt, niet van strafrechtelijke aard (arrest van 4 mei 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, punt 42).
- 50 In het onderhavige geval lijkt uit de bewoordingen van artikel 27, lid 9, van het wetboek consumentenrecht te volgen dat de sanctie waarin deze bepaling voorziet verplicht moet worden opgelegd boven op de andere maatregelen die de AGCM tegen oneerlijke handelspraktijken kan nemen, waaronder met name, zoals de Italiaanse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft uiteengezet, het verbod om de betrokken praktijken voort te zetten of te herhalen.
- 51 In haar schriftelijke opmerkingen betoogt deze regering weliswaar dat de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken door dit verbod wordt gewaarborgd en dat de sanctie waarin artikel 27, lid 9, van het wetboek consumentenrecht voorziet dan ook niet beoogt onrechtmatige gedragingen te bestraffen maar wel om de betrokken onderneming het ongerechtvaardigde concurrentievoordeel te ontnemen dat zij heeft verkregen door haar onrechtmatige gedrag ten aanzien van de consumenten, maar dit mogelijke doel wordt in de betrokken bepaling nergens vermeld.
- 52 Zelfs al zou deze bepaling beogen de betrokken onderneming het ongerechtvaardigde concurrentievoordeel te ontnemen, het blijft een feit dat de boete varieert naargelang van de zwaarte en de duur van de betrokken inbreuk. Dit wijst op een bepaalde gradatie en progressiviteit in de vaststelling van de sancties die kunnen worden opgelegd. Als dat het doel van deze bepaling is, zou het feit dat deze er blijkbaar in voorziet dat de boete maximaal tot 5 miljoen EUR kan oplopen overigens tot gevolg kunnen hebben dat dit doel niet wordt bereikt wanneer het ongerechtvaardigde concurrentievoordeel groter is dan dit bedrag. Omgekeerd zou het feit dat het bedrag van de boete voor bepaalde oneerlijke handelspraktijken volgens artikel 27, lid 9, tweede volzin, van het wetboek consumentenrecht blijkbaar niet minder dan 50 000 EUR mag bedragen betekenen dat de boete voor die praktijken groter kan zijn dan het bedrag van het ongerechtvaardigde concurrentievoordeel.
- 53 Wat het derde criterium betreft, namelijk de zwaarte van de maatregelen die in het hoofdgeding aan de orde zijn, dient eraan te worden herinnerd dat de zwaarte wordt beoordeeld aan de hand van de maximumstraf waarin de relevante bepalingen voorzien (arrest van 4 mei 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, punt 46).

- 54 In dit verband volstaat het op te merken dat een administratieve geldboete die kan oplopen tot 5 miljoen EUR voldoende zwaar is om steun te bieden aan de analyse dat het gaat om een sanctie van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 50 van het Handvest.
- 55 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de eerste vraag te worden geantwoord dat artikel 50 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat een administratieve geldboete waarin de nationale regeling voorziet en die door de nationale autoriteit voor consumentenbescherming wegens oneerlijke handelspraktijken aan een onderneming wordt opgelegd, een strafrechtelijke sanctie in de zin van deze bepaling vormt wanneer zij een repressief doel nastreeft en zwaar is, ook al wordt zij in de nationale regeling als een administratieve sanctie aangemerkt.

Tweede vraag

- 56 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of het in artikel 50 van het Handvest neergelegde ne-bis-in-idembeginsel aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een boete van strafrechtelijke aard die wegens oneerlijke handelspraktijken aan een rechtspersoon is opgelegd, kan worden gehandhaafd wanneer deze persoon voor dezelfde feiten strafrechtelijk is veroordeeld in een andere lidstaat, ook als deze veroordeling dateert van na het besluit waarbij die boete is opgelegd maar onherroepelijk is geworden voordat de beslissing op het beroep in rechte tegen dat besluit in kracht van gewijsde is gegaan.
- 57 Uit de rechtspraak volgt dat voor de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel moet zijn voldaan aan een tweeledige voorwaarde, namelijk dat er sprake is van een eerdere definitieve beslissing („bis”) en dat de eerdere beslissing en de latere vervolgingsmaatregelen of beslissingen betrekking hebben op dezelfde feiten („idem”) (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 28).

Voorwaarde „bis”

- 58 Wat de voorwaarde „bis” betreft, kan een rechter slechts worden geacht definitief uitspraak te hebben gedaan over de feiten die aan een tweede procedure zijn onderworpen wanneer zijn beslissing niet alleen definitief is geworden, maar bovendien is gegeven na een beoordeling van de grond van de zaak (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 29).
- 59 Weliswaar veronderstelt de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel dat er een eerdere definitieve beslissing is, maar dat betekent niet noodzakelijk dat dit beginsel enkel in de weg staat aan beslissingen die na die eerdere definitieve beslissing zijn vastgesteld. Dit beginsel verzet zich er immers tegen dat strafrechtelijke vervolging voor dezelfde feiten wordt aangevat of voortgezet wanneer er een definitieve beslissing is.
- 60 In het onderhavige geval blijkt ten eerste uit de informatie die door de verwijzende rechter is verstrekt dat het Duitse besluit definitief is geworden op 13 juni 2018, dat wil zeggen na het litigieuze besluit. Zolang het Duitse besluit niet definitief was geworden kon het niet in het licht van het ne-bis-in-idembeginsel worden ingeroepen tegen de door de AGCM gevoerde procedure en tegen het litigieuze besluit, maar dat is veranderd op het ogenblik dat het definitief is geworden terwijl het litigieuze besluit nog niet definitief was.

- 61 Anders dan de AGCM aanvoert in haar schriftelijke opmerkingen wordt aan deze beoordeling niet afgedaan door het feit dat het Duitse besluit definitief is geworden nadat VWAG ervan had afgezien om dit aan te vechten en de boete waarin het voorzag had betaald. Het in artikel 50 van het Handvest neergelegde ne-bis-in-idembeginsel geldt immers zodra een besluit met een strafrechtelijk karakter definitief is geworden, ongeacht op welke manier dat besluit definitief is geworden.
- 62 Ten tweede lijkt dit besluit, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, te zijn vastgesteld na een beoordeling van de grond van de zaak.
- 63 In deze omstandigheden blijkt de procedure die heeft geleid tot de vaststelling van het Duitse besluit, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, dus te zijn afgesloten met een definitieve beslissing in de zin van de in punt 58 hierboven aangehaalde rechtspraak.

Voorwaarde „idem”

- 64 Wat de voorwaarde „idem” betreft, volgt reeds uit de bewoordingen van artikel 50 van het Handvest dat dit artikel verbiedt dat een en dezelfde persoon voor hetzelfde strafbare feit meer dan één keer strafrechtelijk wordt vervolgd of bestraft (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 31).
- 65 Zoals de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing opmerkt, hebben het litigieuze besluit en het Duitse besluit beide betrekking op dezelfde rechtspersoon, namelijk VWAG. Het feit dat het litigieuze besluit daarnaast ook betrekking heeft op VWGI doet aan deze vaststelling niet af.
- 66 Volgens vaste rechtspraak bestaat het relevante criterium om te beoordelen of er sprake is van een en hetzelfde strafbare feit erin dat de materiële feiten dezelfde zijn, in die zin dat er sprake is van een geheel van onlosmakelijk met elkaar verbonden concrete omstandigheden die tot de definitieve vrijspraak of veroordeling van de betrokkene hebben geleid. Krachtens artikel 50 van het Handvest is het dus verboden om voor dezelfde feiten meerdere sancties van strafrechtelijke aard op te leggen die uit verschillende met het oog daarop gevoerde procedures voortvloeien (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 33 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 67 Voorts volgt uit de rechtspraak van het Hof dat de nationaalrechtelijke kwalificatie van de feiten en het beschermde rechtsgoed irrelevant zijn voor de constatering dat het om een en hetzelfde strafbare feit gaat, aangezien de omvang van de door artikel 50 van het Handvest geboden bescherming niet van lidstaat tot lidstaat mag verschillen (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 68 Zoals in punt 41 van het onderhavige arrest is opgemerkt, doelt de verwijzende rechter in casu met zijn tweede vraag op een situatie waarin aan een rechtspersoon voor dezelfde feiten in het kader van twee afzonderlijke procedures sancties van strafrechtelijke aard worden opgelegd. De verwijzende rechter lijkt bijgevolg van oordeel te zijn dat de voorwaarde „idem” in het hoofdgeding vervuld is.
- 69 Zoals blijkt uit de verwijzingsbeslissing en is opgemerkt in punt 29 van het onderhavige arrest gewaagt die rechter evenwel ook van „soortgelijkheid” en „homogeniteit” van de betrokken feiten.

- 70 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat, zoals blijkt uit punt 66 van het onderhavige arrest, het in artikel 50 van het Handvest bedoelde ne-bis-in-idembeginsel slechts toepassing kan vinden indien de in de twee procedures onderzochte feiten of de twee sancties identiek zijn. Soortgelijkheid van de feiten volstaat dus niet (zie in die zin arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 36).
- 71 Het staat weliswaar aan de verwijzende rechter om in het licht van punt 66 van het onderhavige arrest te beoordelen of de vervolgingsmaatregelen van het Duitse openbaar ministerie en de AGCM en de bij het Duitse besluit en het litigieuze besluit aan VWAG opgelegde sancties betrekking hebben op dezelfde feiten en, bijgevolg, op hetzelfde strafbare feit, maar het Hof kan in zijn uitspraak op een verzoek om een prejudiciële beslissing preciseringen geven om de nationale rechter bij zijn uitlegging te leiden.
- 72 Dienaangaande moet er ten eerste op worden gewezen dat – zoals de Nederlandse regering uiteenzet in haar schriftelijke opmerkingen – het ontoereikende toezicht op de activiteiten van een in Duitsland gevestigde organisatie, waar het Duitse besluit op doelt, een andere gedraging is dan het in Italië in de handel brengen van voertuigen die zijn uitgerust met een verboden manipulatie-instrument in de zin van verordening nr. 715/2007 en het in die lidstaat verspreiden van misleidende reclame, waar het litigieuze besluit op doelt.
- 73 Ten tweede moet er, voor zover het Duitse besluit doelt op het in de handel brengen – onder meer in Italië – van voertuigen die zijn uitgerust met een dergelijk verboden manipulatie-instrument alsook op het verspreiden van onjuiste reclameboodschappen in verband met de verkoop van deze voertuigen, aan worden herinnerd dat de enkele omstandigheid dat een autoriteit van een lidstaat in een besluit waarbij een inbreuk op het recht van de Unie en de overeenkomstige bepalingen van het recht van die lidstaat wordt vastgesteld een feitelijk element met betrekking tot het grondgebied van een andere lidstaat vermeldt, niet kan volstaan om aan te nemen dat dit feitelijke element aan de vervolging ten grondslag ligt of door deze autoriteit als een van de bestanddelen van die inbreuk wordt beschouwd. Er moet nog worden nagegaan of die autoriteit zich daadwerkelijk over dat feitelijke element heeft uitgesproken om de inbreuk en de aansprakelijkheid van de vervolgte persoon daarvoor vast te stellen en hem in voorkomend geval een sanctie op te leggen, opdat die inbreuk kan worden geacht het grondgebied van die andere lidstaat te bestrijken (zie in die zin arrest van 22 maart 2022, Nordzucker e.a., C-151/20, EU:C:2022:203, punt 44).
- 74 Ten derde blijkt niettemin uit het Duitse besluit dat de verkoop van dergelijke voertuigen in andere lidstaten, waaronder de Italiaanse Republiek, door het Duitse openbaar ministerie in aanmerking is genomen bij de berekening van het bedrag van 995 miljoen EUR waarvan de betaling aan VWAG is opgelegd om haar het economische voordeel te ontnemen dat zij uit haar onrechtmatige gedraging had verkregen.
- 75 Ten vierde heeft het Duitse openbaar ministerie er in het Duitse besluit uitdrukkelijk op gewezen dat het ne-bis-in-idembeginsel, zoals het in de Duitse grondwet is neergelegd, zich ertegen verzet dat er in Duitsland aan de Volkswagengroep verdere sancties van strafrechtelijke aard worden opgelegd in verband met het betrokken manipulatie-instrument en het gebruik daarvan. Volgens dat openbaar ministerie zijn de in dat besluit bedoelde feiten immers dezelfde, in de zin van de rechtspraak van het Hof, als die waar het litigieuze besluit betrekking op heeft, aangezien de plaatsing van het voornoemde instrument, de verkrijging van de typegoedkeuring voor de betrokken voertuigen en de verkoop ervan een geheel van onlosmakelijk met elkaar verbonden concrete omstandigheden vormen.

- 76 Mocht de verwijzende rechter van oordeel zijn dat het in de twee procedures in het hoofdgeding om dezelfde feiten gaat, dan zou de cumulatie van de aan VWAG opgelegde sancties een beperking van de toepassing van het in artikel 50 van het Handvest neergelegde ne-bis-in-idembeginsel vormen.
- 77 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de tweede vraag worden geantwoord dat het in artikel 50 van het Handvest neergelegde ne-bis-in-idembeginsel aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een boete van strafrechtelijke aard die wegens oneerlijke handelspraktijken aan een rechtspersoon is opgelegd, kan worden gehandhaafd wanneer deze persoon voor dezelfde feiten strafrechtelijk is veroordeeld in een andere lidstaat, ook als deze veroordeling dateert van na het besluit waarbij die boete is opgelegd maar onherroepelijk is geworden voordat de beslissing op het beroep in rechte tegen dat besluit in kracht van gewijsde is gegaan.

Derde vraag

- 78 Met zijn derde vraag verzoekt de verwijzende rechter het Hof om uitlegging van artikel 3, lid 4, en artikel 13, lid 2, onder e), van richtlijn 2005/29 alsook van artikel 50 van het Handvest en van artikel 54 SUO ter beantwoording van de vraag onder welke voorwaarden beperkingen van de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel gerechtvaardigd kunnen zijn.
- 79 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof de taak van het Hof is om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven voor de beslissing van het bij hem aanhangige geding. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen in voorkomend geval te herformuleren (arrest van 21 december 2021, *Randstad Italia*, C-497/20, EU:C:2021:1037, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 80 In het onderhavige geval dient te worden vastgesteld dat artikel 54 SUO alsook artikel 3, lid 4, en artikel 13, lid 2, onder e), van richtlijn 2005/29, waar in de derde vraag uitdrukkelijk naar wordt verwezen, niet relevant zijn voor de beslechting van het hoofdgeding.
- 81 In de eerste plaats volgt uit de rechtspraak dat artikel 54 SUO tot doel heeft te waarborgen dat een persoon die is veroordeeld en zijn straf heeft ondergaan of in voorkomend geval onherroepelijk is vrijgesproken in een lidstaat, zich binnen de Schengenruimte kan verplaatsen zonder te hoeven vrezen dat hij wegens dezelfde feiten wordt vervolgd in een andere lidstaat [zie in die zin arresten van 29 juni 2016, *Kossowski*, C-486/14, EU:C:2016:483, punt 45, en 28 oktober 2022, *Generalstaatsanwaltschaft München (Uitlevering en ne bis in idem)*, C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punt 78).
- 82 Nu deze mogelijkheid om zich vrij te verplaatsen niet aan de orde is in het hoofdgeding aangezien dit betrekking heeft op twee ondernemingen die respectievelijk gevestigd zijn in Duitsland en in Italië, is een uitlegging van artikel 54 SUO niet noodzakelijk voor de beslechting van het hoofdgeding.
- 83 In de tweede plaats bepaalt artikel 3, lid 4, van richtlijn 2005/29 dat in geval van strijdigheid tussen de bepalingen van deze richtlijn en andere voorschriften van de Unie betreffende specifieke aspecten van oneerlijke handelspraktijken, laatstgenoemde voorschriften prevaleren en van toepassing zijn op deze specifieke aspecten. Uit de bewoordingen zelf van deze bepaling alsook uit overweging 10 van richtlijn 2005/29 volgt ten eerste dat deze richtlijn enkel van toepassing is

wanneer er geen specifieke Unieregels zijn die specifieke aspecten van oneerlijke handelspraktijken regelen, en ten tweede dat deze bepaling uitdrukkelijk verwijst naar strijdigheden tussen Unieregels en niet naar strijdigheden tussen nationale regels (zie in die zin arrest van 13 september 2018, *Wind Tre en Vodafone Italia*, C-54/17 en C-55/17, EU:C:2018:710, punten 58 en 59 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 84 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt niet dat er in casu sprake is van strijdigheid tussen Unieregels. In ieder geval is artikel 3, lid 4, van richtlijn 2005/29, dat specifiek beoogt de cumulatie van procedures en sancties te vermijden, niet relevant voor de beantwoording van de vraag in welke omstandigheden er van het ne-bis-in-idembeginsel kan worden afgeweken.
- 85 In de derde plaats is artikel 13, lid 2, onder e), van deze richtlijn *ratione temporis* niet van toepassing op het hoofdgeding aangezien deze bepaling in richtlijn 2005/29 is ingevoegd bij richtlijn 2019/2161 en pas vanaf 28 mei 2022 van toepassing is.
- 86 In deze omstandigheden moet worden aangenomen dat de verwijzende rechter met zijn derde vraag in essentie wenst te vernemen onder welke voorwaarden beperkingen van de toepassing van het in artikel 50 van het Handvest verankerde ne-bis-in-idembeginsel gerechtvaardigd kunnen zijn.
- 87 Een beperking van de toepassing van dat beginsel kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 52, lid 1, van het Handvest (zie in die zin arrest van 22 maart 2022, *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 88 Volgens artikel 52, lid 1, eerste volzin, van het Handvest moeten beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en moeten zij de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Volgens de tweede volzin van datzelfde lid kunnen, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, aan die rechten en vrijheden slechts beperkingen worden gesteld indien deze noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.
- 89 In het onderhavige geval staat het aan de verwijzende rechter om na te gaan of – zoals uit de stukken in het dossier waarover het Hof beschikt naar voren lijkt te komen – het optreden van elk van de betrokken nationale instanties, waarvan wordt gesteld dat het heeft geleid tot een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties, bij wet was gesteld.
- 90 Bij een dergelijke mogelijkheid om vervolgingsmaatregelen en sancties te cumuleren wordt de wezenlijke inhoud van artikel 50 van het Handvest geëerbiedigd op voorwaarde dat de betrokken nationale regelingen niet toestaan dat iemand voor dezelfde feiten wordt vervolgd en bestraft op basis van hetzelfde strafbare feit of om hetzelfde doel na te streven, maar enkel voorzien in de mogelijkheid tot cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties op grond van verschillende regelingen (arrest van 22 maart 2022, *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 43).
- 91 Wat de vraag betreft of de beperking van de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel beantwoordt aan een doelstelling van algemeen belang dient te worden vastgesteld dat de twee betrokken nationale regelingen onderscheiden legitieme doelstellingen nastreven.

- 92 Zoals de advocaat-generaal in punt 88 van zijn conclusie heeft opgemerkt, heeft de nationale regel op grond waarvan het Duitse besluit is vastgesteld immers tot doel te verzekeren dat ondernemingen en hun werknemers de wet eerbiedigen en bestraft deze daarom nalatige schending van de toezichtplicht in het kader van een bedrijfsactiviteit, terwijl de regels van het wetboek consumentenrecht die door de AGCM worden toegepast richtlijn 2005/29 omzetten en overeenkomstig artikel 1 van die richtlijn tot doel hebben een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen en bij te dragen tot de goede werking van de interne markt.
- 93 Wat de eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel betreft, dit beginsel vereist dat de cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties die mogelijk wordt gemaakt door de nationale regeling niet buiten de grenzen treedt van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, de maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 94 In dit verband moet worden benadrukt dat de overheidsinstanties ervoor mogen kiezen te voorzien in aanvullende juridische antwoorden op bepaalde gedragingen die schadelijk zijn voor de samenleving, door middel van verschillende procedures die een samenhangend geheel vormen, teneinde het sociale probleem in kwestie in zijn verschillende facetten te behandelen, mits het samenspel van die juridische antwoorden geen buitensporige last vormt voor de betrokken persoon. Het feit dat twee procedures verschillende doelstellingen van algemeen belang nastreven die op gecumuleerde wijze mogen worden beschermd, kan bijgevolg in het kader van de beoordeling van de evenredigheid van een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties in aanmerking worden genomen als factor ter rechtvaardiging van die cumulatie, op voorwaarde dat die procedures complementair zijn en dat de extra last die de betreffende cumulatie oplevert dus door de twee nagestreefde doelstellingen kan worden gerechtvaardigd (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 49).
- 95 Wat de strikte noodzaak van een dergelijke cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties betreft, moet worden nagegaan of er duidelijke en nauwkeurige regels bestaan op basis waarvan kan worden voorzien voor welk handelen en nalaten vervolgingsmaatregelen en sancties kunnen worden gecumuleerd en die de verschillende instanties in staat stellen hun optreden onderling af te stemmen, of de beide procedures voldoende onderling zijn afgestemd en kort na elkaar hebben plaatsgevonden, en of de sanctie die in voorkomend geval is opgelegd in het kader van de chronologisch eerst gevoerde procedure in aanmerking is genomen bij de bepaling van de tweede sanctie, zodat de lasten die voor de betrokkenen uit een dergelijke cumulatie voortvloeien beperkt zijn tot wat strikt noodzakelijk is en de opgelegde sancties in hun geheel beschouwd stroken met de ernst van de begane inbreuken (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 96 Hieruit volgt dat een cumulatie van procedures en sancties voor dezelfde feiten slechts als gerechtvaardigd kan worden beschouwd indien met name aan de volgende drie voorwaarden is voldaan: ten eerste dat deze cumulatie geen buitensporige last vormt voor de betrokken persoon, ten tweede dat er duidelijke en nauwkeurige regels bestaan op basis waarvan kan worden voorzien voor welk handelen en nalaten een dergelijke cumulatie mogelijk is, en ten derde dat de betrokken procedures voldoende onderling zijn afgestemd en kort na elkaar hebben plaatsgevonden.

- 97 Wat de eerste van deze voorwaarden betreft, dient eraan te worden herinnerd dat het litigieuze besluit voorziet in een boete van 5 miljoen EUR die boven op de boete van 1 miljard EUR zou komen die bij het Duitse besluit aan VWAG is opgelegd. Aangezien VWAG deze laatste boete heeft aanvaard, lijkt de bij het litigieuze besluit opgelegde boete, die slechts 0,5 % bedraagt van de boete waarin het Duitse besluit voorzag, er niet toe te leiden dat de cumulatie van deze sancties voor deze onderneming een buitensporige last vormt. In die omstandigheden is het niet relevant dat volgens de verwijzende rechter de maximale sanctie is opgelegd waarin de toepasselijke wetgeving voorziet.
- 98 Wat de tweede voorwaarde betreft, heeft de verwijzende rechter weliswaar geen melding gemaakt van Duitse of Italiaanse bepalingen die specifiek voorzien in de mogelijkheid dat een gedraging zoals die waarop het litigieuze besluit en het Duitse besluit betrekking hebben – gesteld dat het om dezelfde gedraging gaat – leidt tot een cumulatie van procedures en sancties in verschillende lidstaten, maar is er geen reden om aan te nemen dat VWAG niet had kunnen voorzien dat die gedraging in minstens twee lidstaten aanleiding kon geven tot procedures en sancties, hetzij op grond van de toepasselijke regels betreffende oneerlijke handelspraktijken, hetzij op grond van andere regels zoals die van de wet inzake bestuurlijke overtredingen. De duidelijkheid en de nauwkeurigheid van die respectieve regels lijken overigens niet ter discussie te worden gesteld.
- 99 Wat de derde voorwaarde betreft, die verband houdt met de in punt 96 van het onderhavige arrest vermelde onderlinge afstemming van de procedures, blijkt, mede gelet op de inlichtingen die tijdens de mondelinge behandeling voor het Hof door VWAG zijn verstrekt, dat er geen afstemming is geweest tussen het Duitse openbaar ministerie en de AGCM, hoewel de betrokken procedures blijkbaar gedurende enkele maanden naast elkaar zijn gevoerd en het Duitse openbaar ministerie volgens die inlichtingen kennis had van het litigieuze besluit toen het zijn eigen besluit vaststelde.
- 100 Zoals de advocaat-generaal in punt 107 van zijn conclusie heeft opgemerkt moet er dienaangaande ten eerste aan worden herinnerd dat verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming) (PB 2004, L 364, blz. 1), die is vervangen door verordening 2017/2394, weliswaar voorzag in een mechanisme voor samenwerking en coördinatie tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming, maar dat het Duitse openbaar ministerie, in tegenstelling tot de AGCM, niet een van deze autoriteiten was.
- 101 Ten tweede heeft het Duitse openbaar ministerie blijkens de inlichtingen die VWAG tijdens de mondelinge behandeling voor het Hof heeft verstrekt weliswaar stappen ondernomen bij het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust) om te voorkomen dat er tegen VWAG met betrekking tot de feiten waarop het Duitse besluit zag meerdere strafprocedures in verschillende lidstaten zouden worden gevoerd, maar uit deze inlichtingen blijkt ook dat de Italiaanse autoriteiten niet hebben afgezien van strafvervolging tegen deze onderneming en dat de AGCM niet heeft meegewerkt aan deze poging om in het kader van Eurojust tot onderlinge afstemming te komen.
- 102 Voor zover de Italiaanse regering in essentie stelt dat, om een cumulatie van procedures en sancties voor dezelfde feiten in een situatie zoals in het hoofdgeding als gerechtvaardigd te kunnen beschouwen, enkel hoeft te worden nagegaan of het ne-bis-in-idembeginsel in zijn –om het met

de bewoordingen van deze regering te zeggen— „materiële dimensie” in acht is genomen, dat wil zeggen of de globale sanctie die voortvloeit uit de twee betrokken procedures niet kennelijk onevenredig is, zonder dat een onderlinge afstemming van deze procedures noodzakelijk is, dient eraan te worden herinnerd dat de mogelijkheid om de toepassing van dat beginsel te beperken enkel bestaat binnen het kader van de voorwaarden waaronder een dergelijke cumulatie als gerechtvaardigd kan worden beschouwd, zoals deze zijn vastgesteld in de in punt 95 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak. Die voorwaarden mogen dan ook niet van geval tot geval verschillen.

- 103 De afstemming van procedures en sancties met betrekking tot dezelfde feiten kan natuurlijk moeilijker zijn wanneer de betrokken autoriteiten tot verschillende lidstaten behoren. Zoals de advocaat-generaal in de punten 114 en 115 van zijn conclusie heeft opgemerkt dient er weliswaar rekening te worden gehouden met de praktische moeilijkheden van een dergelijke grensoverschrijdende context, maar kunnen deze niet rechtvaardigen dat dat vereiste wordt gerelativeerd of dat ervan wordt afgezien.
- 104 Een dergelijke onderlinge afstemming van procedures of sancties kan uitdrukkelijk worden georganiseerd door het Unierecht, zoals wordt aangetoond door de coördinatiemechanismen waarin verordening nr. 2006/2004 voorzag en waarin thans verordening 2017/2394 voorziet, die evenwel beperkt zijn tot vervolgingen wegens oneerlijke handelspraktijken.
- 105 Wat het risico betreft waar de Europese Commissie in haar schriftelijke opmerkingen en tijdens de mondelinge behandeling op heeft gewezen, namelijk dat een rechtzoekende probeert om in een lidstaat strafrechtelijk te worden veroordeeld met als enige bedoeling om zich te beschermen tegen vervolgingen en sancties in een andere lidstaat in verband met dezelfde feiten, blijkt nergens uit het aan het Hof overgelegde dossier dat een dergelijk risico zich in het kader van het hoofdgeding zou kunnen verwezenlijken. Met name bieden de in punt 97 van het onderhavige arrest vermelde omstandigheden geen steun aan die stelling.
- 106 Gelet op de voorgaande overwegingen moet op de derde vraag worden geantwoord dat artikel 52, lid 1, van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het beperkingen van de toepassing van het in artikel 50 ervan neergelegde ne-bis-in-idembeginsel toestaat waardoor een cumulatie van procedures en sancties wegens dezelfde feiten mogelijk wordt indien voldaan is aan de voorwaarden van artikel 52, lid 1, van het Handvest zoals deze in de rechtspraak zijn verduidelijkt, namelijk ten eerste dat de cumulatie geen buitensporige last vormt voor de betrokken persoon, ten tweede dat er duidelijke en nauwkeurige regels bestaan op basis waarvan kan worden voorzien voor welk handelen en nalaten cumulatie mogelijk is, en ten derde dat de betrokken procedures voldoende onderling zijn afgestemd en kort na elkaar hebben plaatsgevonden.

Kosten

- 107 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat een administratieve geldboete waarin de nationale regeling voorziet en die door de nationale autoriteit voor consumentenbescherming wegens oneerlijke handelspraktijken aan een onderneming wordt opgelegd, een strafrechtelijke sanctie in de zin van deze bepaling vormt wanneer zij een repressief doel nastreeft en zwaar is, ook al wordt zij in de nationale regeling als een administratieve sanctie aangemerkt.**
- 2) **Het in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie neergelegde ne-bis-in-idembeginsel moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan een boete van strafrechtelijke aard die wegens oneerlijke handelspraktijken aan een rechtspersoon is opgelegd, kan worden gehandhaafd wanneer deze persoon voor dezelfde feiten strafrechtelijk is veroordeeld in een andere lidstaat, ook als deze veroordeling dateert van na het besluit waarbij die boete is opgelegd maar onherroepelijk is geworden voordat de beslissing op het beroep in rechte tegen dat besluit in kracht van gewijsde is gegaan.**
- 3) **Artikel 52, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat het beperkingen van de toepassing van het in artikel 50 ervan neergelegde ne-bis-in-idembeginsel toestaat waardoor een cumulatie van procedures en sancties wegens dezelfde feiten mogelijk wordt indien voldaan is aan de voorwaarden van artikel 52, lid 1, van het Handvest zoals deze in de rechtspraak zijn verduidelijkt, namelijk ten eerste dat de cumulatie geen buitensporige last vormt voor de betrokken persoon, ten tweede dat er duidelijke en nauwkeurige regels bestaan op basis waarvan kan worden voorzien voor welk handelen en nalaten cumulatie mogelijk is, en ten derde dat de betrokken procedures voldoende onderling zijn afgestemd en kort na elkaar hebben plaatsgevonden.**

ondertekeningen