



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 14 september 2023 *

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Principen *ne bis in idem* – Sanktionsåtgärd som vidtas i fråga om otillbörliga affärsmetoder – Sanktionsåtgärdens straffrättsliga karaktär – Straffrättslig påföljd som dömts ut i en medlemsstat efter att en sanktionsåtgärd i fråga om otillbörliga affärsmetoder vidtagits i en annan medlemsstat men som vunnit laga kraft före sistnämnda sanktionsåtgärd – Artikel 52.1 – Begränsningar av principen *ne bis in idem* – Villkor – Samordning av förfaranden och sanktionsåtgärder”

I mål C-27/22,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien) genom beslut av den 7 januari 2022, som inkom till domstolen den 11 januari 2022, i målet

Volkswagen Group Italia SpA,

Volkswagen Aktiengesellschaft

mot

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

ytterligare deltagare i rättegången:

Associazione Cittadinanza Attiva Onlus,

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

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev samt domarna P.G. Xuereb (referent), T. von Danwitz, A. Kumin och I. Ziemele,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

* Rättegångsspråk: italienska.

justitiesekreterare: handläggaren C. Di Bella,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 19 januari 2023,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Volkswagen Group Italia SpA och Volkswagen Aktiengesellschaft, genom T. Salonico, avvocato, och O.W. Brouwer, advocaat,
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, genom F. Sclafani, avvocato dello Stato,
- Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons), genom G. Giuliano och C. Rienzi, avvocati,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili, avvocato dello Stato,
- Nederländernas regering, genom M.K. Bulterman, A.M. de Ree och J.M. Hoogveld, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom N. Ruiz García och A. Spina, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 30 mars 2023 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), av artikel 54 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Frankrike om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, som undertecknades i Schengen den 19 juni 1990 och trädde i kraft den 26 mars 1995 (EGT L 239, 2000, s. 19) (nedan kallad tillämpningskonventionen), samt av artikel 3.4 och artikel 13.2 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenter på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (EUT L 149, 2005, s. 22).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Volkswagen Group Italia SpA (nedan VWGI) och Volkswagen Aktiengesellschaft (nedan VWAG), å ena sidan, och Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (konkurrens- och marknadsregleringsmyndigheten, Italien) (nedan AGCM), å andra sidan. Målet handlar om nämnda myndighets beslut att påföra dessa bolag böter för otillbörliga affärsmetoder.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Tillämpningskonventionen

3 Tillämpningskonventionen ingicks för att säkerställa tillämpningen av avtalet mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland och Republiken Frankrike om det gradvisa avskaffandet av kontroller vid de gemensamma gränserna, undertecknat i Schengen den 14 juni 1985 (EGT L 239, 2000, s. 13).

4 I tillämpningskonventionens artikel 54, som återfinns i kapitel 3, med rubriken ”Principen ’non bis in idem’ (icke två gånger för samma sak)”, i avdelning III, med rubriken ”Polis och säkerhet”, föreskrivs följande:

”En person beträffande vilken fråga om ansvar prövats genom lagkraftätagande dom hos en avtalslutande part får inte åtalas för samma gärning av en annan part, under förutsättning att, vid fällande dom, straffet avtjänats eller är under verkställighet eller inte längre kan verkställas enligt lagarna hos den part hos vilken avkunnandet ägt rum.”

Direktiv 2005/29

5 I skäl 10 i direktiv 2005/29 anges följande:

”Sambandet mellan detta direktiv och befintlig gemenskapslagstiftning måste vara tydligt, särskilt när detaljerade bestämmelser om otillbörliga affärsmetoder gäller specifika branscher. ... Det här direktivet skall följaktligen tillämpas endast i den mån det saknas särskild gemenskapslagstiftning beträffande vissa aspekter av otillbörliga affärsmetoder, exempelvis informationskrav och regler för hur informationen skall delges konsumenterna. Detta direktiv skyddar konsumenterna när det inte finns någon branschlagstiftning på gemenskapsnivå och hindrar näringsidkare från att ge ett felaktigt intryck av en produkts beskaffenhet. Detta är särskilt viktigt när det gäller komplexa produkter som innebär stora risker för konsumenten, exempelvis vissa finansiella tjänster. Detta direktiv kompletterar följaktligen de delar av gemenskapens regelverk som är tillämpliga på affärsmetoder som skadar konsumenternas ekonomiska intressen.”

6 I artikel 1 i direktivet föreskrivs följande:

”Syftet med detta direktiv är att bidra till att den inre marknaden fungerar korrekt och att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå genom att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar avseende otillbörliga affärsmetoder som skadar konsumenternas ekonomiska intressen.”

7 I direktivets artikel 3, med rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande i punkt 4:

”Om bestämmelserna i detta direktiv står i strid med andra gemenskapsbestämmelser som reglerar specifika aspekter av otillbörliga affärsmetoder, skall de senare ha företräde och tillämpas på dessa specifika aspekter.”

8 I direktivets artikel 13, med rubriken ”Sanktioner”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall fastställa sanktionerna vid överträdelse av de nationella bestämmelser som antas för tillämpningen av detta direktiv och vidta alla nödvändiga åtgärder för att se till att dessa verkställs. Dessa påföljder måste vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.”

Direktiv (EU) 2019/2161

9 Genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2161 av den 27 november 2019 om ändring av rådets direktiv 93/13/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/6/EG, 2005/29/EG och 2011/83/EU vad gäller bättre upprätthållande och modernisering av unionens konsumentskyddsregler (EUT L 328, 2019, s. 7) ändrades artikel 13 i direktiv 2005/29, med verkan från och med den 28 maj 2022. Nämnda artikel 13 fick därvid följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska fastställa regler om sanktioner för överträdelse av nationella bestämmelser som antagits enligt detta direktiv och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

2. Medlemsstaterna ska säkerställa att följande icke-uttömmande och vägledande kriterier beaktas vid åläggandet av sanktioner, i lämpliga fall:

- a) Överträdelsens art, allvar, omfattning och varaktighet.
- b) Eventuella åtgärder som vidtagits av näringsidkaren för att mildra eller avhjälpa den skada som konsumenterna drabbats av.
- c) Eventuella tidigare överträdelser som begåtts av näringsidkaren.
- d) Den ekonomiska vinst som näringsidkaren erhållit eller förlust som denna undvikit på grund av överträdelsen, om relevanta uppgifter finns tillgängliga.
- e) I gränsöverskridande fall, sanktioner som näringsidkaren ålagts för samma överträdelse i andra medlemsstater då information om sådana sanktioner finns tillgänglig via den mekanism som inrättats genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 [av den 12 december 2017 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004 (EUT L 345, 2017, s. 1)].
- f) Eventuella andra försvårande eller förmildrande faktorer som är tillämpliga på omständigheterna i fallet.

3. Medlemsstaterna ska säkerställa att när sanktioner ska åläggas i enlighet med artikel 21 i förordning (EU) 2017/2394 ska de inbegripa en möjlighet antingen att ålägga sanktionsavgifter via administrativa förfaranden eller att inleda rättsliga förfaranden för åläggande av sanktionsavgifter, eller bådadera; det högsta beloppet för sådana sanktionsavgifter ska vara minst 4 % av näringsidkarens årliga omsättning i den berörda medlemsstaten eller de berörda medlemsstaterna. ...

...”

Italiensk rätt

- 10 Artikel 20.1 i decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, nr 229 (lagstiftningsdekret nr 206 om konsumentlagen enligt artikel 7 i lag nr 229 av den 29 juli 2003), av den 6 september 2005 (ordinarie tillägg till GURI nr 235 av den 8 oktober 2005), i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad konsumentlagen), föreskriver att otillbörliga affärsmetoder är förbjudna.
- 11 Artikel 20.2 i konsumentlagen har följande lydelse:
- ”En affärsmetod ska anses otillbörlig om den strider mot god yrkessed och innebär, eller sannolikt kommer att innebära, avsevärd ändring av det ekonomiska beteendet i förhållande till produkten hos den genomsnittskonsument som affärsmetoden riktar sig till eller som nås av metoden, eller den genomsnittliga gruppmedlemmen när affärsmetoden riktar sig till en viss konsumentgrupp.”
- 12 Enligt artikel 20.4 i samma lag utgörs otillbörliga affärsmetoder bland annat av vilseledande metoder, i den mening som avses i artiklarna 21–23 i nämnda lag, och aggressiva metoder, i den mening som avses i artiklarna 24–26 i samma lag.
- 13 I artikel 21.1 i konsumentlagen föreskrivs följande:
- ”En affärsmetod ska anses vara vilseledande om den inbegriper oriktig information eller om den på något sätt, även genom den allmänna utformningen, även om informationen är korrekt i sak, vilseleder eller sannolikt kommer att vilseleda genomsnittskonsumenten i ett eller flera av följande avseenden, samt i endera fallet medför eller sannolikt kommer att medföra att konsumenten fattar ett affärsbeslut som han eller hon annars inte skulle ha fattat:
- ...
- b) Produktens utmärkande egenskaper, som exempelvis dess tillgänglighet, fördelar, risker, utförande, sammansättning, tillbehör, kundservice efter försäljning och reklamationshantering, metod och datum för tillverkning eller tillhandahållande, leverans, ändamålsenlighet, användningsområde, kvantitet, specifikation, geografiskt eller kommersiellt ursprung eller det resultat som kan förväntas av användningen, eller resultat och egenskaper som framkommit vid provningar eller undersökningar som utförts på produkten i fråga
- ...”
- 14 Artikel 23.1 d i konsumentlagen har följande lydelse:
- ”Följande affärsmetoder ska under alla omständigheter anses vara vilseledande:
- ...
- d) påstå, i motsats till vad som verkligen är fallet, att en näringsidkare, dennes affärsmetoder eller en av dennes produkter har erkänts, erhållit tillstånd eller godkänts av ett offentligt eller privat organ, eller att villkoren för erkännande, tillstånd eller godkännande har uppfyllts.”

15 I artikel 27.9 i konsumentlagen föreskrivs följande:

”Genom den åtgärd som innebär att den otillbörliga affärsmetoden förbjuds, ska [AGCM] besluta att påföra en administrativ sanktionsavgift på mellan 5 000 euro och 5 000 000 euro, varvid överträdelsens svårhetsgrad och varaktighet ska beaktas. När det gäller otillbörliga affärsmetoder i den mening som avses i artikel 21.3 och 21.4, får sanktionsavgiften inte understiga 50 000 euro.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 16 Genom beslut av AGCM den 4 augusti 2016 (nedan kallat det omtvistade beslutet) ålades VWGI och VWAG att solidariskt betala böter på fem miljoner euro för att ha tillämpat otillbörliga affärsmetoder i den mening som avses i artikel 20.2, artikel 21.1 b och artikel 23.1 d i konsumentlagen.
- 17 Dessa otillbörliga affärsmetoder avsåg saluföring i Italien, från och med år 2009, av dieselfordon där man hade installerat en programvara som kunde snedvrída mätningen av utsläppsnivåer för kväveoxider (NO_x) vid provning av förorenande utsläpp i förfaranden avseende så kallade typgodkännanden, det vill säga där en godkännandemyndighet intygar att en fordonstyp uppfyller tillämpliga administrativa föreskrifter samt gällande tekniska krav. Dessutom gjordes det gällande att VWGI och VWAG hade låtit sprida reklammeddelanden, trots att nämnda programvara hade installerats, med information om dels bolagens påstådda uppmärksamhet på förorenande utsläpp, dels de aktuella fordonens påstådda överensstämmelse med lagstadgade utsläppsnormer.
- 18 VWGI och VWAG överklagade det omtvistade beslutet till Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio, Italien).
- 19 Samtidigt som målet var anhängigt vid nämnda domstol, ålade åklagarmyndigheten i Braunschweig (Tyskland) (nedan den tyska åklagarmyndigheten), genom beslut av den 13 juni 2018 (nedan det tyska beslutet), VWAG böter på 1 miljard euro; dessa böter ålades med anledning av att man hade manipulerat med utsläppen från vissa dieselmotorer från Volkswagen-koncernen, och med anledning av att utredningar gett vid handen att utsläppsnormerna därvid hade kringgåts. I beslutet angavs att en del av detta belopp, närmare bestämt 5 miljoner euro, utgjorde sanktionsåtgärd för det i beslutet påtalade beteendet, samt att återstoden var avsedd att frånta VWAG den ekonomiska fördel som bolaget tillskansat sig genom att installera den aktuella programvaran (se punkt 17 ovan).
- 20 Det tyska beslutet grundade sig på att VWAG hade åsidosatt bestämmelserna i Ordnungswidrigkeitengesetz (lag om administrativa förseelser), vari föreskrivs sanktionsåtgärder för oaktsam underlåtenhet att utöva tillsyn av företagets verksamhet, såvitt gäller utvecklingen av den aktuella programvaran (se punkt 17 ovan) och installationen av densamma i 10,7 miljoner fordon som sålts i hela världen, varav cirka 700 000 i Italien. Denna programvara skulle därvid anses utgöra en manipulationsanordning som är förbjuden enligt artikel 5.2 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 715/2007 av den 20 juni 2007 om typgodkännande av motorfordon med avseende på utsläpp från lätta personbilar och lätta nyttofordon (Euro 5 och Euro 6) och om tillgång till information om reparation och underhåll av fordon (EUT L 171, 2007, s. 1).
- 21 Det framgår av nämnda beslut att den tyska åklagarmyndigheten även konstaterade att avsaknaden av tillsyn över utveckling och installation av programvaran var en av orsakerna till andra överträdelser som VWAG gjort sig skyldigt till på global nivå under åren 2007–2015,

i fråga om ansökan om typgodkännande, marknadsföringen av fordonen och deras försäljning i detaljhandeln, detta på grund av att dessa fordon – trots att de hade samma förbjudna programvara – hade presenterats för allmänheten som fordon med ekologisk dieselteknik, det vill säga som fordon med särskilt låga utsläpp.

- 22 Det tyska beslutet vann laga kraft den 13 juni 2018, eftersom VWAG hade erlagt de böter som ålagts genom beslutet och formellt lämnat en nöjdförklaring.
- 23 I målet vid Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionala förvaltningsdomstolen i Lazio) gjorde VWGI och VWAG bland annat gällande att det omtvistade beslutet därefter blivit rättsstridigt på grund av åsidosättande av den i artikel 50 i stadgan och artikel 54 i tillämpningskonventionen föreskrivna principen *ne bis in idem*.
- 24 Genom dom av den 3 april 2019 ogillade nämnda domstol VWGI:s och VWAG:s talan. Som skäl angav domstolen bland annat att principen *ne bis in idem* inte utgjorde hinder för att låta de genom det omtvistade beslutet ålagda böterna kvarstå.
- 25 VWGI och VWAG överklagade denna dom till Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen, Italien), som är hänskjutande domstol i målet vid EU-domstolen.
- 26 Den hänskjutande domstolen anser att det först och främst bör avgöras huruvida principen *ne bis in idem* är tillämplig i målet.
- 27 Den hänskjutande domstolen har därvid erinrat om att det framgår av rättspraxis från EU-domstolen – särskilt av domen av den 20 mars 2018, Garlsson Real Estate m.fl. (C-537/16, EU:C:2018:193, punkt 63) – att stadgans artikel 50 ska tolkas så, att den utgör hinder för nationell lagstiftning som tillåter ett förfarande avseende administrativa sanktionsavgifter av straffrättslig karaktär mot en person avseende rättsstridiga ageranden i form av otillbörlig marknadspåverkan för vilka samma person redan fällts till ansvar genom en lagakraftvunnen brottmålsdom, i den mån denna dom, med hänsyn till den skada samhället vållats genom överträdelsen, är ägnad att bestraffa denna överträdelse på ett effektivt, proportionellt och avskräckande sätt.
- 28 För det första, vad gäller den sanktionsåtgärd som vidtagits genom det omtvistade beslutet, vill den hänskjutande domstolen få klarhet i hur den ska kvalificeras. Den hänskjutande domstolen anser att denna sanktionsåtgärd kan kvalificeras som en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär. Det framgår nämligen av EU-domstolens praxis att en administrativ sanktionsåtgärd är att anse som en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär när den, såsom i förevarande fall, inte endast har till syfte att gottgöra den skada som åsamkats genom överträdelsen, utan även har ett repressivt syfte.
- 29 För det andra har den hänskjutande domstolen – efter att ha erinrat om EU-domstolens praxis avseende principen *ne bis in idem* – angett att syftet med denna princip är att ett företag inte på nytt hålls ansvarigt eller blir lagfört; en förutsättning för detta är att företaget fällts till ansvar eller frikänts genom ett tidigare avgörande som inte längre kan överklagas. När det gäller frågan huruvida det omtvistade beslutet och det tyska beslutet avser samma sakförhållanden, har den hänskjutande domstolen uppgett att de ageranden som avses i de båda besluten är ”likartade, om inte identiska” och att de är ”analoga”.

- 30 Enligt den hänskjutande domstolen finns det dessutom anledning att beakta att även om den, genom det omtvistade beslutet, vidtagna sanktionsåtgärden vidtagits före den, genom det tyska beslutet vidtagna, sanktionsåtgärden, så har det tyska beslutet vunnit laga kraft före det omtvistade beslutet.
- 31 För det tredje har den hänskjutande domstolen avslutningsvis erinrat om att det framgår av EU-domstolens praxis att en begränsning av tillämpningen av den i stadgans artikel 50 stadfästa principen *ne bis in idem* kan motiveras med stöd av artikel 52.1 i stadgan. Enligt den hänskjutande domstolen aktualiseras således även frågan huruvida de bestämmelser i konsumentlagen som tillämpades i det omtvistade beslutet (genom dessa bestämmelser införlivades direktiv 2005/29 i den italienska rättsordningen, och syftet med dem är att skydda konsumenten) kan vara relevanta med avseende på nämnda artikel 52.
- 32 Den hänskjutande domstolen har i detta avseende erinrat om följande. Enligt nämnda rättspraxis från EU-domstolen får artikel 50 i stadgan eventuellt bli föremål för begränsningar endast om ett antal villkor är uppfyllda. Dyliga begränsningar ska i synnerhet eftersträva ett mål av allmänintresse som kan motivera en kumulering av sanktionsåtgärder; begränsningarna ska återfinnas i klart och precist föreskrivna bestämmelser; de ska säkerställa samordning mellan de olika förfarandena och de ska iaktta principen om påföljders proportionalitet. I förevarande fall framstår det emellertid som att det inte finns någon klar och tydlig regel som gör det möjligt att förutse en kumulering av sanktionsåtgärder, samt att det inte föreskrivs någon samordning av de olika aktuella förfarandena och att maximal sanktionsåtgärd har vidtagits inom ramen för dessa förfaranden.
- 33 Mot denna bakgrund beslutade Consiglio di Stato (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:
- ”1) Kan de sanktionsåtgärder som vidtas i fråga om otillbörliga affärsmetoder, i den mening som avses i den nationella lagstiftningen om införlivande av direktiv [2005/29], betecknas som administrativa sanktionsåtgärder av straffrättslig karaktär?
- 2) Ska artikel 50 i [stadgan] tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som tillåter att i ett mål vid domstol upprätthålla och slutgiltigt fastställa en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär gentemot en juridisk person för rättsstridiga handlingar i form av otillbörliga affärsmetoder, för vilka samma person redan har fällts till ansvar genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i en annan medlemsstat, i den mån denna andra dom har vunnit laga kraft innan det rättsliga överklagandet av den första administrativa sanktionsavgiften av straffrättslig karaktär slutligt har avgjorts i domstol?
- 3) Kan bestämmelserna i direktiv 2005/29, särskilt artikel 3.4 och artikel 13.2 e, motivera ett undantag från den i [stadgans] artikel 50 och [tillämpningskonventionens] artikel 54 stadfästa principen *ne bis in idem*?”

Huruvida EU-domstolen är behörig och huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning

- 34 AGCM har gjort gällande att tolkningsfrågorna ska avvisas, eftersom de inte är användbara för att avgöra det nationella målet. För det första är artikel 50 i stadgan och artikel 54 i tillämpningskonventionen inte tillämpliga i målet, eftersom den tyska lagstiftningen om juridiska

personers ansvar, på grundval av vilken det tyska beslutet antagits, inte följer av unionsrätten. För det andra är det enligt principen *ne bis in idem* förbjudet att kumulera förfaranden och sanktionsåtgärder avseende samma omständigheter; i förevarande fall är de faktiska omständigheterna emellertid inte identiska, i det att det omtvistade beslutet och det tyska beslutet avser olika personer och olika beteenden. I vart fall innebär artikel 3.4 i direktiv 2005/29 att det inte är fråga om identiska omständigheter.

- 35 Vad gäller det första argumentet, som i själva verket rör EU-domstolens behörighet att pröva begäran om förhandsavgörande, erinrar EU-domstolen om följande. Det följer av artikel 19.3 b FEU och artikel 267 första stycket FEUF att EU-domstolen är behörig att meddela förhandsavgöranden om tolkningen av unionsrätten eller om giltigheten av rättsakter som beslutats av unionsinstitutionerna (dom av den 10 mars 2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19, EU:C:2021:186, punkt 23).
- 36 Vad gäller tolkningen av artikel 50 i stadgan, erinrar EU-domstolen om att tillämpningsområdet för stadgan, när det gäller åtgärder som vidtas av medlemsstaterna, definieras i stadgans artikel 51.1, enligt vilken bestämmelserna i stadgan riktar sig till medlemsstaterna endast när dessa tillämpar unionsrätten. Denna bestämmelse bekräftar EU-domstolens fasta praxis enligt vilken de grundläggande rättigheter som garanteras i unionens rättsordning är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten, men inte i andra fall (dom av den 23 mars 2023, Dual Prod, C-412/21, EU:C:2023:234, punkt 22 och där angiven rättspraxis). Om en rättslig situation däremot inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde är EU-domstolen inte behörig att pröva situationen, och de bestämmelser i stadgan som eventuellt åberopas kan inte i sig grunda någon sådan behörighet (dom av den 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 22).
- 37 Det framgår av den hänskjutande domstolens uppgifter att det omtvistade beslutet antagits på grundval av den italienska lagstiftning som införlivar direktiv 2005/29 med den italienska rättsordningen. Beslutet utgör således en tillämpning av unionsrätten i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan. Av detta följer att stadgan är tillämplig i det nationella målet.
- 38 Vad därefter gäller tolkningen av artikel 54 i tillämpningskonventionen ska det erinras om att tillämpningskonventionen utgör en integrerad del av unionsrätten enligt protokoll (nr 19) om Schengenregelverket införlivat inom Europeiska unionens ramar, vilket fogats till Lissabonfördraget (EUT C 83, 2010, s. 290) (dom av den 10 mars 2021, Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., C-949/19, EU:C:2021:186, punkt 23).
- 39 Under dessa omständigheter finner EU-domstolen sig vara behörig att pröva förevarande begäran om förhandsavgörande.
- 40 Vad därefter gäller det andra av de argument som nämns i punkt 34 ovan, påpekar EU-domstolen följande. Enligt fast rättspraxis presumeras nationella domstolars frågor om tolkningen av unionsrätten vara relevanta. Dessa frågor ställs mot bakgrund av den beskrivning av omständigheterna i målet och tillämplig lagstiftning som den nationella domstolen på eget ansvar har lämnat och vars riktighet det inte ankommer på EU-domstolen att pröva. En begäran från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågeställningen är hypotetisk eller EU-domstolen inte har tillgång till

sådana uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som ställts till den (dom av den 6 oktober 2022, *Contship Italia*, C-433/21 och C-434/21, EU:C:2022:760, punkt 24 och där angiven rättspraxis).

- 41 AGCM har inte visat att den tolkning av unionsrätten som begärts av den hänskjutande domstolen inom ramen för tolkningsfrågorna inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller att den skulle röra en hypotetisk frågeställning. Det ankommer visserligen på den hänskjutande domstolen att pröva huruvida det omtvistade beslutet och det tyska beslutet avser samma faktiska omständigheter och samma personer. Såsom framgår av punkt 29 ovan anser den hänskjutande domstolen att de beteenden som avses i det omtvistade beslutet och i det tyska beslutet är ”likartade, om inte identiska”. Den hänskjutande domstolen har dessutom ställt den andra frågan angående en situation där en juridisk person är föremål för sanktionsåtgärder av straffrättslig karaktär för samma gärning inom ramen för två olika förfaranden. Det förefaller således som om den hänskjutande domstolen anser att denna person har blivit föremål för rättsliga åtgärder och sanktionsåtgärder för samma överträdelse.
- 42 Mot denna bakgrund finner EU-domstolen att tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning.

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

- 43 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 50 i stadgan ska tolkas så, att en i nationell lagstiftning föreskriven administrativ sanktionsavgift som den nationella konsumentskyddsmyndigheten påför ett bolag för otillbörliga affärsmetoder utgör en straffrättslig påföljd i den mening som avses i denna bestämmelse, trots att den kvalificeras som en administrativ sanktionsåtgärd i den nationella lagstiftningen.
- 44 I artikel 50 i stadgan föreskrivs att ”[i]ngen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i enlighet med lagen”. Principen *ne bis in idem* förbjuder således kumulering av såväl lagföring som sanktionsåtgärder av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i den bestämmelsen, för samma gärning och mot en och samma person (dom av den 22 mars 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 45 När det gäller bedömningen av huruvida de aktuella förfarandena och sanktionsåtgärderna är av straffrättslig karaktär, framgår det av rättspraxis att tre kriterier är relevanta vid denna bedömning. Det första kriteriet är den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, det andra kriteriet är överträdelsens art och det tredje kriteriet är hur sträng den sanktionsåtgärd är som den berörda personen kan åläggas (dom av den 4 maj 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 46 Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av dessa kriterier bedöma huruvida de straffrättsliga och administrativa förfaranden och påföljder som är aktuella i det nationella målet är av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan, kan EU-domstolen emellertid när den meddelar ett förhandsavgörande bidra med preciseringar för att vägleda den nationella domstolen vid dess tolkning (dom av den 20 mars 2018, *Garlsson Real Estate m.fl.*, C-537/16, EU:C:2018:193, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

- 47 Vad gäller det första kriteriet framgår det av beslutet om hänskjutande att enligt artikel 27.9 i konsumentlagen ska sanktionsåtgärden och det förfarande som leder till att en sådan sanktionsåtgärd vidtas kvalificeras som administrativa.
- 48 Tillämpningen av artikel 50 i stadgan är emellertid inte begränsad till sådana förfaranden och påföljder som kvalificeras som "straffrättsliga" i nationell rätt, utan omfattar – oavsett kvalificeringen i intern rätt – även förfaranden och påföljder som ska anses vara av straffrättslig karaktär på grundval av de båda andra kriterier som anges i punkt 45 ovan (dom av den 4 maj 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, punkt 41 och där angiven rättspraxis).
- 49 Vad gäller det andra kriteriet, avseende överträdelsens art, innebär det en undersökning av huruvida den aktuella sanktionsåtgärden bland annat har ett repressivt syfte; att åtgärden även har ett förebyggande syfte är ovidkommande. Straffrättsliga påföljder är nämligen till sin natur sådana att de syftar till att både bestraffa och förebygga olagliga handlingar. En åtgärd som vidtas endast för att gottgöra den skada som åsamkats genom den aktuella överträdelsen, är däremot inte av straffrättslig karaktär (dom av den 4 maj 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, punkt 42).
- 50 I förevarande fall förefaller det framgå av ordalydelsen i artikel 27.9 i konsumentlagen att den däri föreskrivna sanktionsåtgärden måste läggas till de övriga åtgärder som AGCM får vidta med avseende på otillbörliga affärsmetoder. Bland dessa åtgärder finns – såsom den italienska regeringen har påpekat i sitt skriftliga yttrande – bland annat förbuds föreläggande mot att fortsätta med eller upprepa de aktuella affärsmetoderna.
- 51 Den italienska regeringen har visserligen i sitt skriftliga yttrande gjort gällande att bestraffandet av otillbörliga affärsmetoder säkerställs genom detta förbud. Nämda regering har även uppgett att syftet med den i artikel 27.9 i konsumentlagen föreskrivna sanktionsåtgärden följaktligen inte är att bestraffa ett rättsstridigt beteende, utan att frånta det berörda företaget den otillbörliga konkurrens fördel som företaget tillskansat sig tack vare sitt felaktiga beteende gentemot konsumenterna. EU-domstolen påpekar emellertid att detta eventuella syfte inte nämns någonstans i den aktuella bestämmelsen.
- 52 Även om syftet med denna bestämmelse var att frånta det berörda företaget en otillbörlig konkurrens fördel, kvarstår faktum att böterna varierar beroende på hur allvarlig den aktuella överträdelsen är och hur länge den pågått. Detta visar på att inslag av gradering och progressivitet präglar bedömningen av vilka sanktionsåtgärder som kan vidtas. Vidare finner EU-domstolen att om detta var syftet med den aktuella bestämmelsen, skulle den omständigheten att det i bestämmelsen tycks föreskrivas att böterna kan uppgå till högst fem miljoner euro kunna leda till att detta syfte inte uppnås om den otillbörliga konkurrens fördelen överstiger detta belopp. Att det förefaller som om bötesbeloppet enligt artikel 27.9 andra meningen i konsumentlagen ska vara lägst 50 000 euro för vissa otillbörliga affärsmetoder, innebär tvärtom att böterna för dessa affärsmetoder kan komma att överstiga den otillbörliga konkurrens fördelen.
- 53 Vad gäller det tredje kriteriet, det vill säga stränghetsgraden hos de åtgärder som är aktuella i det nationella målet, erinrar EU-domstolen om att strängheten bedöms i förhållande till den högsta påföljd som föreskrivs i de tillämpliga bestämmelserna (dom av den 4 maj 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, punkt 46).

- 54 I detta avseende räcker det att påpeka att en administrativ sanktionsavgift på upp till fem miljoner euro är en mycket sträng åtgärd; detta utgör stöd för att denna sanktionsåtgärd ska anses vara av straffrättslig karaktär, i den mening som avses i artikel 50 i stadgan.
- 55 Mot denna bakgrund ska den första frågan besvaras på följande sätt. Artikel 50 i stadgan ska tolkas så, att en i nationell lagstiftning föreskriven administrativ sanktionsavgift som den nationella konsumentskyddsmyndigheten påför ett bolag för otillbörliga affärsmetoder utgör, trots att den kvalificeras som en administrativ sanktionsåtgärd i den nationella lagstiftningen, en straffrättslig påföljd i den mening som avses i denna bestämmelse, då åtgärden har ett repressivt syfte och är mycket sträng.

Den andra frågan

- 56 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida den i stadgans artikel 50 stadfästa principen *ne bis in idem* ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det är tillåtet att bibehålla böter av straffrättslig karaktär som påförts en juridisk person för otillbörliga affärsmetoder när denna person har fällits till straffrättsligt ansvar för samma gärning i en annan medlemsstat, även om denna fällande dom meddelats efter bötesbeslutet men vunnit laga kraft innan domen i målet om överklagande av bötesbeslutet vann laga kraft.
- 57 Det framgår av rättspraxis att två villkor måste vara uppfyllda för att principen *ne bis in idem* ska kunna tillämpas, nämligen dels att det finns ett tidigare lagakraftvunnet avgörande (*bis*-villkoret), dels att det tidigare avgörandet och senare rättsliga åtgärder eller avgöranden avser samma gärning (*idem*-villkoret) (dom av den 22 mars 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 28).

Bis-villkoret

- 58 När det gäller *bis*-villkoret krävs det, för att ett domstolsavgörande ska kunna anses ha slutgiltigt avgjort de omständigheter som är föremål för ett andra förfarande, inte bara att avgörandet har vunnit laga kraft, utan även att det har meddelats efter en bedömning i sak av målet (dom av den 22 mars 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 29).
- 59 För att principen *ne bis in idem* ska kunna tillämpas förutsätts det visserligen att det finns ett tidigare avgörande som vunnit laga kraft. Det följer emellertid inte nödvändigtvis av detta att de senare avgöranden som denna princip utgör hinder för endast kan vara de som meddelats efter detta tidigare beslut som vunnit laga kraft. Denna princip utesluter nämligen – då det finns ett lagakraftvunnet avgörande – att handläggningen av ett straffrättsligt förfarande påbörjas eller fortsätter för samma gärningar.
- 60 Det framgår av uppgifter från den hänskjutande domstolen att det tyska beslutet vann laga kraft den 13 juni 2018, det vill säga efter det omtvistade beslutet. Även om detta beslut inte kunde åberopas för att, mot bakgrund av principen *ne bis in idem*, invända mot handläggningen av ärendet vid AGCM och mot det omtvistade beslutet så länge det inte vunnit laga kraft, så förhöll det sig på annat sätt då nämnda beslut vann laga kraft vid en tidpunkt då det omtvistade beslutet ännu inte hade vunnit laga kraft.

- 61 I motsats till vad AGCM har gjort gällande i sitt skriftliga yttrande, finner EU-domstolen att det saknas anledning att göra någon annan bedömning på grund av den omständigheten att det tyska beslutet vann laga kraft efter att VWAG betalat de genom beslutet påförda böterna och avstått från att överklaga beslutet. Den i stadgans artikel 50 stadfästa principen *ne bis in idem* är nämligen tillämplig när ett avgörande av straffrättslig karaktär vunnit laga kraft, oavsett på vilket sätt avgörandet vann laga kraft.
- 62 Med förbehåll för den kontroll som ska företas av den hänskjutande domstolen, förefaller det vidare som om detta avgörande meddelats efter en prövning i sak av målet.
- 63 Mot denna bakgrund, och med förbehåll för den hänskjutande domstolens kontroll, framstår det således som att det förfarande som ledde fram till antagandet av det tyska beslutet avslutats genom ett lagakraftvunnet avgörande, i den mening som avses i rättspraxis (se punkt 58 ovan).

Idem-villkoret

- 64 När det gäller *idem*-villkoret framgår det av själva ordalydelsen i artikel 50 i stadgan att denna bestämmelse förbjuder att samma person lagförs eller straffas mer än en gång för samma brott (dom av den 22 mars 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 31).
- 65 Såsom den hänskjutande domstolen har uppgett i sin begäran om förhandsavgörande avser såväl det omtvistade beslutet som det tyska beslutet samma juridiska person, nämligen VWAG. Att det omtvistade beslutet dessutom rör VWGI, påverkar inte denna bedömning.
- 66 Enligt fast rättspraxis är det avgörande kriteriet för om det ska anses vara fråga om samma gärning huruvida de faktiska omständigheterna är desamma, varmed avses en samling konkreta omständigheter som är oupplösligt förbundna med varandra och som lett till att den berörda personen slutgiltigt frikänts eller dömts till ansvar. Enligt artikel 50 i stadgan är det således förbjudet att ålägga flera sanktionsåtgärder av straffrättslig karaktär för samma gärning i olika förfaranden som handläggs med detta syfte (dom av den 22 mars 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 33 och där angiven rättspraxis).
- 67 Det framgår dessutom av praxis från EU-domstolen att frågan hur omständigheterna ska kvalificeras enligt nationell rätt och det skyddade rättsliga intresset inte är relevanta för frågan huruvida det är fråga om en och samma överträdelse, eftersom omfattningen av det skydd som ges i artikel 50 i stadgan inte kan variera från en medlemsstat till en annan (dom av den 22 mars 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 34 och där angiven rättspraxis).
- 68 Såsom redan påpekats i punkt 41 ovan handlar den hänskjutande domstolens andra fråga om en situation där en juridisk person påförts sanktionsåtgärder av straffrättslig karaktär för samma gärning inom ramen för två olika förfaranden. Därmed tycks den hänskjutande domstolen anse att *idem*-villkoret är uppfyllt såvitt avser det nationella målet.
- 69 Såsom framgår av beslutet om hänskjutande, och såsom även påpekats i punkt 29 ovan, har den hänskjutande domstolen emellertid även hänvisat till att de aktuella gärningarna är "likartade" och "analoga".

- 70 Såsom framgår av punkt 66 ovan kan den i stadgans artikel 50 stadfästa principen *ne bis in idem* tillämpas endast om de gärningar som avses i båda förfarandena eller i båda sanktionsåtgärderna är identiska. Det räcker således inte att gärningarna är likartade (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 36).
- 71 Det ankommer visserligen på den hänskjutande domstolen att, mot bakgrund av punkt 66 ovan, bedöma huruvida de rättsliga åtgärder som vidtagits av den tyska åklagarmyndigheten och av AGCM, jämte de sanktionsåtgärder som vidtagits gentemot VWAG i det tyska beslutet och i det omtvistade beslutet, avser samma gärningar och följaktligen samma överträdelse. Inte desto mindre kan EU-domstolen, när den meddelar ett förhandsavgörande, bidra med preciseringar för att vägleda den nationella domstolen vid dess tolkning.
- 72 För det första påpekar EU-domstolen, i likhet med den nederländska regeringen i sitt skriftliga yttrande, följande. De brister i tillsynen av en i Tyskland etablerad organisations verksamhet som avses i det tyska beslutet är inte samma sak som de omständigheter som avses i det omtvistade beslutet, nämligen försäljning i Italien av fordon utrustade med en olaglig manipulationsanordning, i den mening som avses i förordning nr 715/2007, och spridning av vilseledande reklam i Italien.
- 73 För det andra påpekar EU-domstolen även följande. I den mån det tyska beslutet avser saluföring, bland annat i Italien, av fordon försedda med en sådan olaglig manipulationsanordning samt spridning av oriktiga reklammeddelanden avseende försäljning av dessa fordon, kan blotta omständigheten att en myndighet i en medlemsstat – i ett beslut där det slås fast att unionsrätten och motsvarande nationella bestämmelser i medlemsstaten har överträtts – nämner en omständighet som hänför sig till en annan medlemsstat inte räcka för att denna omständighet ska anses ligga till grund för de rättsliga åtgärderna eller ha beaktats av myndigheten bland de omständigheter som utgör överträdelsen. Det ska vidare prövas huruvida nämnda myndighet faktiskt har uttalat sig om nämnda faktiska omständighet för att slå fast att överträdelsen skett, för att fastställa ansvar för den person som lagförts för denna överträdelse och, i förekommande fall, för att gentemot densamme vidta en sanktionsåtgärd, med följderna att nämnda överträdelse ska anses avse denna andra medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2022, Nordzucker m.fl., C-151/20, EU:C:2022:203, punkt 44).
- 74 För det tredje framgår det emellertid av det tyska beslutet att försäljningen av sådana fordon i andra medlemsstater, däribland Republiken Italien, beaktades av den tyska åklagarmyndigheten då den förelade VWAG att betala 995 miljoner euro för den ekonomiska fördel som bolaget tillskansat sig tack vare sitt rättsstridiga handlande.
- 75 För det fjärde har den tyska åklagarmyndigheten i det tyska beslutet uttryckligen angett att principen *ne bis in idem*, såsom denna princip kommer till uttryck i den tyska författningen, utgör hinder för att Volkswagen-koncernen i Tyskland senare åläggs straffrättsliga påföljder för den aktuella manipulationsanordningen och användningen därav. Enligt den tyska åklagarmyndigheten är de gärningar som avses i detta beslut nämligen desamma som de som avses i det omtvistade beslutet, i den mening som avses i EU-domstolens praxis; installationen av nämnda anordning, erhållandet av typgodkännande samt marknadsföringen och försäljningen av de ifrågakvarande fordonen utgör nämligen en helhet av konkreta omständigheter som är oupplösligt förbundna med varandra.

- 76 För det fall den hänskjutande domstolen finner att omständigheterna i de båda i det nationella målet aktuella förfarandena är identiska, utgör kumuleringen av de sanktionsåtgärder som vidtagits gentemot VWAG en begränsning av tillämpningen av den i stadgans artikel 50 stadfästa principen *ne bis in idem*.
- 77 Mot denna bakgrund ska den andra frågan besvaras på följande sätt. Den i stadgans artikel 50 stadfästa principen *ne bis in idem* ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det är tillåtet att bibehålla böter av straffrättslig karaktär som påförts en juridisk person för otillbörliga affärsmetoder när denna person har fällts till straffrättsligt ansvar för samma gärning i en annan medlemsstat, även om denna fällande dom meddelats efter bötesbeslutet men vunnit laga kraft innan domen i målet om överklagande av bötesbeslutet vann laga kraft.

Den tredje frågan

- 78 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan för att EU-domstolen ska tolka artikel 3.4 och artikel 13.2 e i direktiv 2005/29 samt artikel 50 i stadgan och artikel 54 i tillämpningskonventionen och för att få klarhet i under vilka förutsättningar det kan finnas godtagbara skäl att begränsa tillämpningen av principen *ne bis in idem*.
- 79 Inom ramen för det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det på EU-domstolen att ge den nationella domstolen ett användbart svar, som gör det möjligt för den domstolen att avgöra det mål som den ska pröva. I detta syfte kan EU-domstolen i förekommande fall behöva omformulera de frågor som hänskjutits (dom av den 21 december 2021, Randstad Italia, C-497/20, EU:C:2021:1037, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 80 EU-domstolen konstaterar att artikel 54 i tillämpningskonventionen samt artikel 3.4 och artikel 13.2 e i direktiv 2005/29, vilka uttryckligen avses i den tredje frågan, saknar relevans för avgörandet av det nationella målet.
- 81 För det första framgår det av rättspraxis att syftet med artikel 54 i tillämpningskonventionen är att säkerställa att var och en som har dömts och avtjänat sitt straff eller, i förekommande fall, frikänts genom lagakraftvunnen dom i en medlemsstat, kan förflytta sig inom Schengenområdet utan fruktan för lagföring för samma gärning i en annan medlemsstat (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 juni 2016, Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483, punkt 45, och dom av den 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Utlämning och *ne bis in idem*), C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punkt 78).
- 82 Denna möjlighet att förflytta sig fritt har inte aktualiserats i det nationella målet, eftersom målet handlar om två företag varav det ena är etablerat i Tyskland och det andra i Italien. Det är därför inte nödvändigt att tolka artikel 54 i tillämpningskonventionen för att den hänskjutande domstolen ska kunna avgöra det nationella målet.
- 83 För det andra föreskrivs i artikel 3.4 i direktiv 2005/29 att om bestämmelserna i detta direktiv står i strid med andra unionsbestämmelser som reglerar specifika aspekter av otillbörliga affärsmetoder, ska de senare ha företräde och tillämpas på dessa specifika aspekter. Det framgår av själva ordalydelsen i denna bestämmelse, liksom av skäl 10 i direktiv 2005/29, dels att direktivet ska tillämpas endast när det saknas specifika unionsbestämmelser som reglerar vissa aspekter av otillbörliga affärsmetoder, dels att denna bestämmelse uttryckligen avser konflikter mellan

unionsbestämmelser och inte mellan nationella regler (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 september 2018, Wind Tre och Vodafone Italia, C-54/17 och C-55/17, EU:C:2018:710, punkterna 58 och 59 samt där angiven rättspraxis).

- 84 Det framgår emellertid inte av beslutet om hänskjutande att det i målet skulle föreligga någon konflikt mellan olika unionsbestämmelser. Eftersom artikel 3.4 i direktiv 2005/29 specifikt syftar till att förhindra att förfaranden och sanktionsåtgärder kumuleras, saknar den bestämmelsen i vart fall relevans för att besvara frågan under vilka omständigheter det är möjligt att göra avsteg från principen *ne bis in idem*.
- 85 För det tredje är artikel 13.2 e i direktivet inte tillämplig i tiden (*ratione temporis*), eftersom den bestämmelsen infördes i direktiv 2005/29 genom direktiv 2019/2161 och blev tillämplig först från och med den 28 maj 2022.
- 86 Mot denna bakgrund ska den hänskjutande domstolen anses ha ställt den tredje frågan för att få klarhet i under vilka omständigheter det kan finnas godtagbara skäl att begränsa tillämpningen av den i stadgans artikel 50 stadfästa principen *ne bis in idem*.
- 87 En begränsning av tillämpningen av denna princip kan vara berättigad på grundval av artikel 52.1 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 mars 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 88 Enligt artikel 52.1 första meningen i stadgan ska varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Enligt den andra meningen i artikel 52.1 får begränsningar av nämnda rättigheter och friheter, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.
- 89 Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera huruvida, såsom förefaller vara fallet utifrån utredningen i målet vid EU-domstolen, respektive nationell myndighets ingripanden – beträffande vilka det har hävdats att de har lett till en kumulering av förfaranden och sanktionsåtgärder – varit föreskrivna i lag.
- 90 En sådan möjlighet att kumulera lagföring och sanktionsåtgärder är förenlig med det väsentliga innehållet i artikel 50 i stadgan, under förutsättning att de nationella lagarna inte gör det möjligt att lagföra och bestraffa samma gärningar som samma brott eller för att uppnå samma mål, utan endast föreskriver en möjlighet att kumulera lagföring och sanktionsåtgärder enligt olika lagar (dom av den 22 mars 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 43).
- 91 Vad gäller frågan huruvida begränsningen av tillämpningen av principen *ne bis in idem* svarar mot ett mål av allmänintresse, konstaterar EU-domstolen att de två nationella lagar som är i fråga i det nationella målet eftersträvar olika legitima mål.
- 92 I likhet med vad som påpekats av generaladvokaten i punkt 88 i förslaget till avgörande, finner EU-domstolen nämligen att syftet med den nationella bestämmelse som ligger till grund för det tyska beslutet är att företag och deras anställda agerar enligt lag och därigenom att bestraffa oaktsam underlåtenhet att iaktta omsorgsplikten i samband med näringsverksamhet. De bestämmelser i konsumentlagen som AGCM har tillämpat införlivar däremot direktiv 2005/29

med den italienska rättsordningen, och syftet med dessa bestämmelser är att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå i enlighet med direktivets artikel 1 och att bidra till att den inre marknaden fungerar väl.

- 93 Vad avser proportionalitetsprincipen ska det påpekas att denna princip fordrar att den möjlighet till kumulering av lagföring och sanktionsåtgärder som finns enligt nationell lagstiftning inte går utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan, ska den åtgärd väljas som är minst ingripande, och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträlvade målen (dom av den 22 mars 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 94 Myndigheterna får välja kompletterande rättsliga reaktioner på vissa beteenden som är skadliga för samhället genom olika förfaranden som bildar en sammanhängande helhet på så sätt att det aktuella sociala problemet kan behandlas i sina olika aspekter, förutsatt att dessa sammantagna rättsliga reaktioner inte utgör en orimlig börda för den berörda personen. Att två förfaranden eftersträvar olika mål av allmänintresse, vilka det är legitimt att skydda på ett kumulerat sätt, kan beaktas vid proportionalitetsbedömningen av en kumulering av förfaranden och sanktionsåtgärder, såsom en omständighet som motiverar denna kumulering, under förutsättning att dessa förfaranden kompletterar varandra och att den ytterligare börda som denna kumulering medför kan motiveras av de två eftersträlvade målen (dom av den 22 mars 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 49).
- 95 När det gäller frågan huruvida en sådan kumulering av förfaranden och sanktionsåtgärder är absolut nödvändig, ska det bedömas om det finns klara och precisa bestämmelser som gör att det går att förutse vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för en kumulering av förfaranden och sanktionsåtgärder och även möjliggör en samordning mellan de olika myndigheterna, om de båda förfarandena har genomförts på ett sätt som är tillräckligt samordnat, samtidigt som förfaranden ligger nära varandra i tiden, och huruvida den sanktionsåtgärd som vidtas i samband med det förfarande som tidsmässigt sett genomförts först har beaktats vid bedömningen av den andra sanktionsåtgärden, på ett sådant sätt att de besvär som de berörda personerna vållas genom en sådan kumulering är begränsade till vad som är absolut nödvändigt och att de samlade sanktionsåtgärderna står i proportion till överträdelsernas allvar (dom av den 22 mars 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punkt 51 och där angiven rättspraxis).
- 96 För att det ska kunna anses vara motiverat att kumulera förfaranden eller sanktionsåtgärder för samma gärning, måste således bland annat följande tre villkor vara uppfyllda: för det första får denna kumulering inte utgöra en orimlig börda för personen i fråga, för det andra ska det finnas klara och precisa bestämmelser som gör det möjligt att förutse vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för kumulering och för det tredje ska förfarandena i fråga ha handlagts på ett tillräckligt samordnat sätt och de ska ligga tillräckligt nära varandra i tiden.
- 97 Vad gäller det första av dessa villkor erinrar EU-domstolen om följande. I det omtvistade beslutet förordnas om böter på fem miljoner euro, utöver de böter på en miljard euro som påförts VWAG genom det tyska beslutet. Mot bakgrund av VWAG:s nöjdförklaring avseende de sistnämnda böterna, framstår det inte som att de böter som ålagts genom det omtvistade beslutet – vars bötesbelopp endast uppgår till 0,5 procent av bötesbeloppet i det tyska beslutet – skulle ha inneburit att kumuleringen av dessa sanktionsåtgärder utgör en orimlig börda för bolaget. Det är

under dessa omständigheter ovidkommande att det – såsom uppgetts av den hänskjutande domstolen – är fråga om den högsta sanktionsåtgärd som kan vidtas enligt tillämpliga bestämmelser.

- 98 Vad gäller det andra av dessa villkor påpekar EU-domstolen följande. Den hänskjutande domstolen har visserligen inte hänvisat till några tyska eller italienska bestämmelser som specifikt skulle föreskriva att ett sådant beteende som det som avses i det omtvistade beslutet och i det tyska beslutet – om det antas att det rör sig om samma beteende – kan bli föremål för en kumulering av förfaranden eller sanktionsåtgärder i olika medlemsstater. Det finns emellertid inget som tyder på att VWAG inte skulle ha kunnat förutse att detta beteende skulle kunna, i åtminstone två medlemsstater, föranleda förfaranden och sanktionsåtgärder som grundar sig antingen på bestämmelser som är tillämpliga på otillbörliga affärsmetoder eller på andra bestämmelser, såsom bestämmelserna i lagen om administrativa förseelser. Det verkar för övrigt inte som att det i målet gjorts gällande att bestämmelserna i nyssnämnda lag skulle vara oklara eller oprecisa.
- 99 Vad gäller det tredje villkoret, nämligen det om samordning av förfarandena (se ovan punkt 96), görs följande bedömning. Det framstår som – även med beaktande av de uppgifter som VWAG lämnade vid förhandlingen vid EU-domstolen – att någon samordning inte har ägt rum mellan den tyska åklagarmyndigheten och AGCM, trots att de aktuella förfarandena förefaller ha handlagts parallellt under några månader och trots att den tyska åklagarmyndigheten, enligt dessa uppgifter, hade kännedom om det omtvistade beslutet vid den tidpunkt då åklagarmyndigheten meddelade sitt eget beslut.
- 100 I likhet med vad generaladvokaten har påpekat i punkt 107 i sitt förslag till avgörande, erinrar EU-domstolen om att det i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheter som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen ("förordningen om konsumentskyddssamarbete") (EUT L 364, 2004, s. 1), sedermera ersatt av förordning 2017/2394, visserligen föreskrevs en mekanism för samarbete och samordning mellan de nationella myndigheter som har till uppgift att tillämpa konsumentskyddslagstiftningen. Den tyska åklagarmyndigheten, till skillnad från AGCM, ingick emellertid inte bland dessa myndigheter.
- 101 Såsom framgår av de uppgifter som VWAG lämnade vid förhandlingen vid EU-domstolen, tycks den tyska åklagarmyndigheten ha kontaktat Europeiska unionens byrå för straffrättsligt samarbete (Eurojust) för att se till att straffrättsliga förfaranden mot VWAG gällande de omständigheter som avses i det tyska beslutet inte kumuleras i flera medlemsstater. Det framgår emellertid av dessa uppgifter att de italienska myndigheterna inte har avstått från att vidta straffrättsliga åtgärder mot VWAG och att AGCM inte har deltagit i detta samordningsförsök inom ramen för Eurojust.
- 102 Den italienska regeringen har i huvudsak uppgett att det – i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet, för att det ska anses vara motiverat att kumulera förfaranden och sanktionsåtgärder för samma gärning – endast är nödvändigt att kontrollera att principen *ne bis in idem* har iakttagits i sin, såsom den italienska regeringen har uttryckt saken, "materiella dimension"; det är därvid fråga om att kontrollera att den samlade sanktionsåtgärd som följer av de båda aktuella förfarandena inte är uppenbart oproportionerlig, utan att någon samordning mellan dessa förfaranden är nödvändig. EU-domstolen erinrar i denna del om att de villkor som uppställs i rättspraxis (se punkt 95 ovan) och som ska vara uppfyllda för att det ska kunna anses vara motiverat att företa en sådan kumulering, reglerar möjligheten att begränsa tillämpningen av nämnda princip. Dessa villkor kan därför inte variera från ett fall till ett annat.

- 103 Det kan visserligen vara svårare att samordna förfaranden eller sanktionsåtgärder avseende samma sakförhållanden när de aktuella myndigheterna, såsom i förevarande fall, hör till olika medlemsstater. Även om man bör ta i beaktande de praktiska svårigheter som gör sig gällande då olika medlemsstater är inblandade på detta sätt, så kan dessa svårigheter inte tas till intäkt för att relativisera eller bortse från detta krav, vilket även påpekats av generaladvokaten i punkterna 114 och 115 i förslaget till avgörande.
- 104 En sådan samordning av förfaranden eller sanktionsåtgärder kan uttryckligen regleras i unionsrätten, vilket framgår av de samordningssystem som föreskrevs i förordning nr 2006/2004 och som numera föreskrivs i förordning 2017/2394, även om dessa system endast avser rättsliga åtgärder som vidtas med anledning av otillbörliga affärsmetoder.
- 105 Europeiska kommissionen har i sitt skriftliga yttrande och vid förhandlingen påpekat att det finns en risk för att enskilda rättssubjekt försöker utverka en fällande dom i en medlemsstat enbart i syfte att skydda sig mot att rättsliga åtgärder och sanktionsåtgärder vidtas för samma sakförhållanden i en annan medlemsstat. Vad avser denna av kommissionen påtalade risk ger utredningen i målet vid EU-domstolen inte vid handen att någon sådan risk skulle kunna materialiseras i det nationella målet. I synnerhet utgör de omständigheter som nämns i punkt 97 ovan inte stöd för ett sådant påstående.
- 106 Mot denna bakgrund ska den tredje frågan besvaras på följande sätt. Artikel 52.1 i stadgan ska tolkas så, att den tillåter en begränsning av tillämpningen av den i stadgans artikel 50 stadfästa principen *ne bis in idem*, vilket innebär att det är tillåtet att kumulera förfaranden eller sanktionsåtgärder för samma sakförhållanden, under förutsättning att villkoren i artikel 52.1 i stadgan, såsom de har preciserats i rättspraxis, är uppfyllda, nämligen i) att kumuleringen inte utgör en orimlig börda för personen i fråga, ii) att det finns klara och precisa bestämmelser som gör det möjligt att förutse vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för kumulering och iii) att förfarandena i fråga har handlagts på ett tillräckligt samordnat sätt och att de ligger tillräckligt nära varandra i tiden.

Rättegångskostnader

- 107 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) Artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att en i nationell lagstiftning föreskriven administrativ sanktionsavgift som den nationella konsumentskyddsmyndigheten påför ett bolag för otillbörliga affärsmetoder utgör, trots att den kvalificeras som en administrativ sanktionsåtgärd i den nationella lagstiftningen, en straffrättslig påföljd i den mening som avses i denna bestämmelse, då åtgärden har ett repressivt syfte och är mycket sträng.**

- 2) Den i artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna stadfästa principen *ne bis in idem* ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning enligt vilken det är tillåtet att bibehålla böter av straffrättslig karaktär som påförts en juridisk person för otillbörliga affärsmetoder när denna person har fällts till straffrättsligt ansvar för samma gärning i en annan medlemsstat, även om denna fällande dom meddelats efter bötesbeslutet men vunnit laga kraft innan domen i målet om överklagande av bötesbeslutet vann laga kraft.
- 3) Artikel 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att den tillåter en begränsning av tillämpningen av den i stadgans artikel 50 stadfästa principen *ne bis in idem*, vilket innebär att det är tillåtet att kumulera förfaranden eller sanktionsåtgärder för samma sakförhållanden, under förutsättning att villkoren i artikel 52.1 i stadgan, såsom de har preciserats i rättspraxis, är uppfyllda, nämligen i) att kumuleringen inte utgör en orimlig börda för personen i fråga, ii) att det finns klara och precisa bestämmelser som gör det möjligt att förutse vilka handlingar och underlåtenheter som kan bli föremål för kumulering och iii) att förfarandena i fråga har handlagts på ett tillräckligt samordnat sätt och att de ligger tillräckligt nära varandra i tiden.

Underskrifter