

**Zaak C-27/22****Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie****Datum van indiening:**

11 januari 2022

**Verwijzende rechter:**

Consiglio di Stato (Italië)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

7 januari 2022

**Verzoekende partijen:**

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

**Verwerende partij:**

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

**Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding**

Door Volkswagen Group Italia S.p.A. en Volkswagen Aktiengesellschaft (hierna respectievelijk: „VWGI” en „VWAG”) ingesteld hoger beroep tegen vonnis nr. 6920/2019 van de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, Roma, (bestuursrechter in eerste aanleg voor Latium, Rome, Italië; hierna: „TAR Lazio”), Eerste kamer, waarbij het beroep werd verworpen dat VWGI en VWAG hadden ingesteld tegen besluit nr. 26137 van de Autorità garante della concorrenza e del mercato (Italiaanse mededingingsautoriteit; hierna: „AGCM”) van 4 augustus 2016. Bij dat besluit heeft de AGCM aan VWGI en VWAG een hoofdelijke geldboete van vijf miljoen EUR opgelegd omdat was vastgesteld dat deze vennootschappen een oneerlijke handelspraktijk in de zin van decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206 [wetsbesluit nr. 206 van 6 september 2005, hierna: „codice del consumo” (wetboek consumentenrecht)] tot stand hadden gebracht.

## Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Artikel 267 VWEU; uitlegging van richtlijn 2005/29/EG teneinde vast te stellen of de sancties wegens oneerlijke handelspraktijken die op grond van de Italiaanse regeling worden opgelegd, kunnen worden aangemerkt als administratieve sancties van strafrechtelijke aard (vraag 1); uitlegging van artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) teneinde vast te stellen of het beroep tegen een administratieve geldboete van strafrechtelijke aard wegens oneerlijke handelspraktijken kan uitmonden in de bevestiging van die sanctie indien de justitiabele op wie de bestuursrechtelijke sanctie betrekking heeft voor dezelfde feiten reeds strafrechtelijk is veroordeeld in een andere lidstaat, en die veroordeling tijdens het voornoemde hoger beroep onherroepelijk is geworden (vraag 2); uitlegging van de artikelen 3 en 13 van richtlijn 2005/29/EG, en artikel 50 van het Handvest en artikel 54 van de Overeenkomst ter uitvoering van het op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord (hierna: „Schengenovereenkomst”) teneinde vast te stellen of de regeling van die richtlijn afwijkingen van het beginsel ne bis in idem kan rechtvaardigen (vraag 3);

## Prejudiciële vragen

„1) Kunnen sancties op het gebied van oneerlijke handelspraktijken die zijn opgelegd op grond van de nationale regeling waarbij richtlijn 2005/29/EG in nationaal recht is omgezet, worden aangemerkt als administratieve sancties van strafrechtelijke aard?

2) Moet artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie 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 van de grondrechten van de Europese Unie (dat vervolgens is opgenomen in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie) en in artikel 54 van de Schengenovereenkomst?”

## Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

Artikelen 6 en 267 VWEU

Het Schengenacquis - 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, met name artikel 54;

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 („richtlijn oneerlijke handelspraktijken”), met name artikel 3, lid 4, en artikel 13, lid 2, onder e);

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, met name de artikelen 50 en 52.

De arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaken C-561/19; C-122/10; C-537/16; C-857/19; C-10/18; C-124/15; C-617/17.

### **Aangevoerde nationale bepalingen**

De codice del consumo, met name de artikelen 20, 21 en 23.

Artikel 20 bevat de definitie van het begrip „oneerlijke handelspraktijk”, terwijl in de artikelen 21 en 23 het begrip „misleidende handelspraktijk” is gedefinieerd.

Meer bepaald illustreert de verwijzende rechter de geldende nationale regeling als volgt:

„Onder ‚handelspraktijken’ [...] worden verstaan alle gedragingen van handelaren die objectief ‚verband houden’ met de ‚verkoopbevordering, verkoop of levering’ van goederen of diensten aan consumenten, en die worden verricht vóór, tijdens of ook na het aangaan van contractuele betrekkingen. De gedraging van de handelaar kan bestaan in verklaringen, materiële handelingen of ook louter omissies.

Over de criteria op grond waarvan moet worden vastgesteld of een bepaalde handelspraktijk al dan niet als ‚oneerlijk’ kan worden aangemerkt, bepaalt artikel 20, lid 2, van de codice del consumo in het algemeen dat een handelspraktijk oneerlijk is indien deze ‚in strijd is met de 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 economische gedrag van het gemiddelde lid van deze groep, met betrekking tot het product wezenlijk verstoort of kan verstoren”.

Onderscheid wordt gemaakt tussen twee categorieën oneerlijke praktijken: misleidende praktijken (in de artikelen 21 en 22) en agressieve praktijken (in de artikelen 24 en 25).

„Er is sprake van een misleidende handelspraktijk als de praktijk op onwaarheden berust aangezien zij gepaard gaat met onjuiste informatie, dan wel in het algemeen de gemiddelde consument misleidt of kan misleiden ten aanzien van met name de aard of de voornaamste kenmerken van een product of een dienst, waardoor die consument ertoe kan worden gebracht een besluit over een transactie te nemen dat hij zonder die praktijk niet had genomen. Is daaraan voldaan, dan wordt de praktijk beschouwd als misleidend en moet zij bijgevolg worden verboden.

[...]

[I]n alle gevallen waarin de handelspraktijk kan worden aangemerkt als een ‚uitnodiging tot aankoop’ – een begrip dat alle commerciële boodschappen omvat – moet alle informatie over de ‚voornaamste kenmerken van het product’ altijd als ‚essentieel’ worden beschouwd (artikel 22, lid 4, onder [a]) [...]. Indien dergelijke informatie ontbreekt, wordt een uitnodiging derhalve als misleidend aangemerkt.”

Volgens de nationale rechtspraak zijn sancties die zijn opgelegd wegens schending van bepalingen inzake consumentenbescherming strafrechtelijk van aard.

### **Aangevoerde bepalingen van internationaal recht en internationale rechtspraak**

Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, met name artikel 4 van Protocol nr. 7

De arresten van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 27 februari 1980, Deweer, en 27 november 2014, Lucky Dev

### **Korte uiteenzetting van de feiten en van de procedure**

- 1 Bij besluit nr. 26137 van 4 augustus 2016 heeft de AGCM aan VWGI en VWAG een geldboete van vijf miljoen EUR opgelegd omdat zij inbreuk hadden gemaakt op de codice del consumo.
- 2 Deze inbreuken betroffen ten eerste de verkoop door VWGI en VWAG in Italië van voertuigen met systemen die tot doel hadden de meting van de uitstoot van verontreinigende stoffen te wijzigen met het oog op de typegoedkeuring, en ten tweede de verspreiding van reclameboodschappen waarin werd benadrukt dat deze voertuigen voldeden aan de criteria van de milieuregeling, ofschoon de meting van de uitstoot werd gewijzigd.

- 3 VWGI en VWAG zijn tegen besluit nr. 26137 van 2016 opgekomen bij de TAR Lazio.
- 4 In 2018, nadat het voornoemde besluit nr. 26137 van 2016 was vastgesteld, maar voordat de TAR Lazio in de bovengenoemde beroepsprocedure vonnis had gewezen, heeft het openbaar ministerie van Braunschweig aan VWAG een betalingsbevel betekend waarbij haar op grond van de OWiG (Duitse wet inzake bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van rechtspersonen) een boete van een miljard EUR werd opgelegd wegens niet-nakoming van de verplichting om toezicht te houden op activiteiten en ondernemingen. Deze sanctie werd onder andere opgelegd wegens de verkoop over de hele wereld (waaronder op de Italiaanse markt) van voertuigen met systemen die tot doel hadden de meting van de uitstoot van verontreinigende stoffen te wijzigen met het oog op de typegoedkeuring, en wegens de verspreiding van reclameboodschappen waarin werd benadrukt dat deze voertuigen bijzonder milieuvriendelijk waren, ofschoon de meting van de uitstoot werd gewijzigd.
- 5 Het betalingsbevel is onherroepelijk geworden in juni 2018, aangezien de VWAG had afgezien van haar recht op beroep en tevens de boete had betaald.
- 6 In 2019 heeft de TAR Lazio het beroep van VWGI en VWAG verworpen bij vonnis nr. 6920/2019, ondanks dat verzoeksters in eerste aanleg hadden aangevoerd dat het openbaar ministerie van Braunschweig het betalingsbevel had vastgesteld. In het bijzonder hadden verzoeksters in eerste aanleg de uitspraken van rechters van andere lidstaten in herinnering gebracht waarin was besloten de nationale procedures met betrekking tot de wijziging van de meting van de uitstoot stop te zetten omdat die feiten in Duitsland reeds waren bestraft. De TAR Lazio heeft deze argumenten niet aanvaard, en verklaard dat de door de AGCM opgelegde sanctie een andere juridische grondslag had dan de in Duitsland vastgestelde sanctie.
- 7 VWGI en VWAG zijn tegen vonnis nr. 6920/2019 opgekomen bij de Consiglio di Stato (hierna: „verwijzende rechter”), die de bovenstaande prejudiciële vragen heeft geformuleerd.

### **Voornaamste argumenten van de partijen in het hoofdgeding**

- 8 De eerste vier middelen die verzoeksters in hoger beroep hebben aangevoerd over de gestelde schending van nationaal recht zijn niet relevant voor de prejudiciële vraag.
- 9 Met het vijfde middel voeren verzoeksters aan dat de TAR Lazio het in artikel 50 van het Handvest en artikel 54 van de Schengenovereenkomst verankerde beginsel ne bis in idem heeft geschonden. In het bijzonder betogen zij dat de rechter in eerste aanleg ten onrechte heeft geoordeeld dat de uitspraak van een buitenlandse rechterlijke instantie geen invloed kan hebben op een eerder besluit van de

AGCM. In dit verband kan volgens hen krachtens artikel 267 VWEU worden verzocht om een prejudiciële beslissing op de volgende vragen:

„- a) Moet met het oog op de eerbiediging van het in artikel 50 van het Handvest en artikel 54 van de Schengenovereenkomst verankerde beginsel ne bis in idem een bestuursbesluit dat is vastgesteld voordat een strafprocedure betreffende dezelfde feiten en dezelfde justitiabele in een andere lidstaat is afgerond, nietig worden verklaard indien dat besluit wordt aangevochten bij een nationale rechter en de voornoemde strafprocedure tijdens deze beroepsprocedure wordt afgesloten met de oplegging van een sanctie, die bovendien onherroepelijk is geworden en door de bestrafte persoon is betaald?

- b) Kunnen de bepalingen van richtlijn 2005/29/EG op grond van artikel 3, lid 4, daarvan worden toegepast op het gebied van oneerlijke handelspraktijken, ook in afwijking van het voornoemde beginsel ne bis in idem?”

### **Korte uiteenzetting van de motivering van de prejudiciële verwijzing**

- 10 De verwijzende rechter constateert dat de in het Duitse betalingsbevel bestrafte feiten vergelijkbaar zijn met die welke zijn bestraft in het besluit van de AGCM, en dat ook de partij waaraan de sanctie is opgelegd, te weten VWAG, (deels) hetzelfde is. Ter ondersteuning van die conclusie herinnert de verwijzende rechter eraan dat ook de Italiaanse rechtsorde voorziet in een regeling inzake de aansprakelijkheid van rechtspersonen. Bovendien geldt volgens de Italiaanse strafrechtspraak dat in het Unierecht met het oog op het beginsel ne bis in idem niet de kwalificatie van de feiten relevant is, maar het bestaan van een onlosmakelijk verband tussen die feiten.
- 11 Wat de ontvankelijkheid van het onderhavige verzoek om een prejudiciële beslissing betreft, is de verwijzende rechter van oordeel dat de door hem *voorgelegde* vragen relevant zijn, ten eerste omdat alle andere beroepsmiddelen betreffende aspecten van nationaal recht die geen verband houden met deze prejudiciële vragen ongegrond lijken, en ten tweede omdat indien werd geoordeeld dat het beginsel ne bis in idem op de onderhavige zaak van toepassing is, het besluit waarbij de AGCM de sanctie oplegt geen definitieve werking zou kunnen krijgen.
- 12 Daarnaast constateert de verwijzende rechter, ten eerste, dat het Hof van Justitie zich weliswaar reeds heeft uitgesproken over de door verzoeksters aangehaalde bepalingen inzake het beginsel ne bis in idem, vooral op het gebied van mededinging, maar deze bepalingen nog niet heeft onderzocht in de context van wegens oneerlijke handelspraktijken opgelegde sancties, en, ten tweede, dat het gevaar bestaat dat in geval van onrechtmatige daden die op de gehele Europese markt betrekking hebben, verschillende uitleggingen worden gegeven.
- 13 De verwijzende rechter herinnert eraan dat volgens vaste rechtspraak van het Hof op grond van artikel 50 van het Handvest tegen een persoon die reeds

onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld wegens onrechtmatige handelingen betreffende marktmanipulatie, voor dezelfde handelingen geen procedures tot oplegging van een administratieve geldboete van strafrechtelijke aard kunnen worden voortgezet, mits die strafrechtelijke veroordeling, gelet op de schade die het strafbare feit de samenleving heeft toegebracht, naar haar aard een doeltreffende, evenredige en afschrikkende bestraffing van dat strafbare feit garandeert. In diezelfde rechtspraak wordt er eveneens op gewezen dat aan artikel 50 van het Handvest een recht wordt ontleend dat rechtstreeks toepasselijk is in een geding als het hoofdgeding.

- 14 De verwijzende rechter kwalificeert de sanctie die in de onderhavige zaak in Duitsland is opgelegd als een administratieve geldboete van strafrechtelijke aard betreffende marktmanipulatie, aangezien zij niet alleen tot doel heeft de door de inbreuk veroorzaakte schade te herstellen, maar ook een afschrikkende werking heeft. Onder die categorie sancties vallen volgens die rechter ook de sancties met betrekking tot oneerlijke handelspraktijken, gezien de conclusies die het Hof van Justitie reeds heeft geformuleerd met betrekking tot sancties op het gebied van mededinging.
- 15 De verwijzende rechter vraagt zich evenwel af of de in het betrokken hoger beroep gerezen vragen over de uitlegging van het Unierecht kunnen worden beantwoord door louter de rechtspraak van het Hof over het beginsel ne bis in idem in het kader van sancties op het gebied van mededinging toe te passen, aangezien in de onderhavige zaak de in Duitsland en in Italië opgelegde sancties van elkaar verschillen en de referentiemarkten slechts gedeeltelijk met elkaar overeenkomen.
- 16 Wat volgens hem de onderhavige zaak onderscheidt is dat de Italiaanse administratieve sanctie vóór de Duitse sanctie is opgelegd, terwijl de Duitse sanctie vóór de Italiaanse sanctie onherroepelijk is geworden. In dit verband herinnert de verwijzende rechter eraan dat artikel 4 van Protocol nr. 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens toelaat dat meerdere procedures tegelijk plaatsvinden, met dien verstande dat de ene procedure niet kan worden voortgezet wanneer de andere met een definitieve beslissing is afgesloten.
- 17 De verwijzende rechter vraagt zich daarnaast af of de in Duitsland opgelegde sanctie ook voor de strafbare feiten waarop het besluit van de AGCM betrekking heeft een doeltreffende, evenredige en afschrikkende bestraffing kan zijn. In dit verband verwijst deze rechter naar de rechtspraak van het Hof van Justitie over de uitlegging van artikel 50 van het Handvest in het licht van artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Het Hof heeft geoordeeld dat het beginsel ne bis in idem zich niet verzet tegen een nationale regeling als de Italiaanse, op grond waarvan tegen een persoon een strafvervolgning kan worden ingesteld wegens het verzuim de verschuldigde belasting over de toegevoegde waarde te betalen, zelfs indien aan die persoon reeds een onherroepelijk geworden administratieve sanctie is opgelegd, die op grond van

artikel 50 van het Handvest als strafrechtelijk is aangemerkt. Volgens het Hof is de zojuist beschreven cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties toegestaan indien zij beantwoordt aan doelstellingen van algemeen belang en indien wordt gewaarborgd dat de zwaarte van het geheel van de opgelegde sancties de ernst van de bestrafte feiten niet te buiten gaat. Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat een nationale mededingingsautoriteit bij hetzelfde besluit aan dezelfde justitiabele een sanctie wegens schending van het nationale recht en wegens schending van het Unierecht kan opleggen zonder het beginsel ne bis in idem te schenden. De verwijzende rechter preciseert dat in de onderhavige zaak twee afzonderlijke autoriteiten van twee verschillende lidstaten twee verschillende sancties hebben opgelegd, en dat de feiten waarop beide besluiten betrekking hebben onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

- 18 Volgens de verwijzende rechter is in het vonnis in eerste aanleg vastgesteld dat de nationale regeling toelaat dat tegen een justitiabele een procedure wordt ingesteld strekkende tot oplegging van een administratieve geldboete van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 50 van het Handvest, ook indien die justitiabele voor dezelfde feiten reeds onherroepelijk is veroordeeld. De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat volgens het Hof van Justitie in het licht van artikel 52, lid 1, van het Handvest aan het beginsel ne bis in idem beperkingen kunnen worden gesteld indien zij noodzakelijk zijn en beantwoorden aan doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In dit verband heeft het Hof benadrukt dat dergelijke beperkingen moeten worden vastgelegd in duidelijke en nauwkeurige regels die moeten zorgen voor onderlinge afstemming van de procedures, met het oog op de eerbiediging van het beginsel dat straffen evenredig moeten zijn.
- 19 De verwijzende rechter merkt op dat in de onderhavige zaak sprake is van een doelstelling van algemeen belang bestaande in de bescherming van Europese consumenten, terwijl er geen duidelijke en nauwkeurige regels over de mogelijkheid tot cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties bestaan, en dat vraagtekens kunnen worden gezet bij de evenredigheid van de in Italië en in Duitsland opgelegde sancties, aangezien in beide gevallen de hoogste sanctie is opgelegd. Vervolgens preciseert hij dat de toepassing van het beginsel ne bis in idem het besluit van de AGCM betreft voor zover dat betrekking heeft op de geldboete van strafrechtelijke aard.