

Mål C-27/22**Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler****Datum för ingivande:**

11 januari 2022

Domstol som begär förhandsavgörande:

Consiglio di Stato (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

7 januari 2022

Klaganden:

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

Motparter:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Saken i det nationella målet

Överklagande ingett av Volkswagen Group Italia S.p.A. och Volkswagen Aktiengesellschaft (nedan kallade VWGI respektive VWAG) om ändring av dom nr 6920/2019 från Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Rom, första avdelningen, genom vilken rätten ogillade det överklagande som VWGI och VWAG hade ingett i första instans mot beslut nr 26137 av den 4 augusti 2016 från Autorità garante della concorrenza e del mercato (konkurrens- och marknadsmyndigheten) (nedan kallad AGCM). AGCM ålade genom ovannämnda beslut VWGI och VWAG att solidariskt betala en sanktionsavgift på 5 miljoner EUR, eftersom det hade slagits fast att dessa bolag hade tillämpat en inkorrekt affärsmetod i den mening som avses i decreto legislativo 6 settembre 2005 n. 206 (lagstiftningsdekret nr 206 av den 6 september 2005) (nedan kallad konsumentlagen).

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

På grundval av artikel 267 FEUF begärs en tolkning av direktiv 2005/29/EG för att fastställa huruvida de påföljder som utdöms för inkorrekta affärsmetoder i den mening som avses i den italienska lagstiftningen kan betecknas som administrativa påföljder av straffrättslig karaktär (fråga 1), en tolkning av artikel 50 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) för att fastställa huruvida ett överklagande av en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär för inkorrekta affärsmetoder kan leda till att påföljden upprätthålls i fall där en brottmålsdom, som har vunnit laga kraft under överklagandet, redan har meddelats i en annan medlemsstat för samma gärning och mot samma person som den som omfattas av nämnda administrativa påföljd (fråga 2) och en tolkning av artiklarna 3 och 13 i direktiv 2005/29/EG samt artikel 50 i stadgan och artikel 54 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 (nedan kallad Schengenkonventionen) för att fastställa huruvida bestämmelserna i nämnda direktiv kan motivera undantag från principen *ne bis in idem* (fråga 3).

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

- 1) Kan de påföljder som åläggs i fråga om inkorrekta affärsmetoder, i den mening som avses i den nationella lagstiftningen om genomförande av direktiv 2005/29/EG, betecknas som administrativa påföljder av straffrättslig karaktär?
- 2) Ska artikel 50 i stadgan tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som tillåter att i processuellt hänseende upprätthålla och slutgiltigt fastställa en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär gentemot en juridisk person för rättsstridiga handlingar i form av inkorrekta affärsmetoder, för vilka samma person redan har blivit dömd genom en lagakraftvunnen brottmålsdom i en annan medlemsstat, i den mån denna andra dom har blivit slutlig 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 artiklarna 3.4 och 13.2 e, motivera ett undantag från förbudet *ne bis in idem* i artikel 50 i stadgan (som senare införlivades med fördraget om Europeiska unionen genom artikel 6 FEU) och artikel 54 i Schengenkonventionen?

Anförda unionsbestämmelser och anförd praxis från EU-domstolen

Artiklarna 6 och 267 FEUF

Schengenregelverket – konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985 mellan regeringarna i Beneluxstaterna, Förbundsrepubliken Tyskland

och Franska republiken om gradvis avskaffande av kontroller vid de gemensamma gränserna, särskilt artikel 54

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, särskilt artiklarna 3.4 och 13.2 e

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, särskilt artiklarna 50 och 52

EU-domstolens domar i målen C-561/19, C-122/10, C-537/16, C-857/19, C-10/18, C-124/15 och C-617/17

Anförda nationella bestämmelser

Lagstiftningsdekret nr 206 av den 6 september 2005 (konsumentlagen), särskilt artiklarna 20, 21 och 23

Artikel 20 innehåller en definition av begreppet otillbörlig affärsmetod, medan artiklarna 21 och 23 avser definitionen av begreppet vilseledande affärsmetod.

Den hänskjutande domstolen har lämnat följande beskrivning av den gällande nationella lagstiftningen:

”Med begreppet affärsmetoder ... avses alla ageranden från näringsidkares sida som objektivt sett ’hänges samman med’ ’marknadsföring, försäljning eller leverans’ av varor eller tjänster till konsumenter, och som genomförts före, i samband med eller efter ingåendet av avtalet. Näringsidkarens agerande kan utgöras av utfästelser, faktiska handlingar eller till och med rena underlåtenheter.

Vad gäller de kriterier enligt vilka det ska avgöras huruvida en viss affärsmetod är ’otillbörlig’ anges det i artikel 20.2 i konsumentlagen i allmänna ordalag att en affärsmetod ska anses otillbörlig om den ’strider mot god yrkessed’ och ’innebär, eller sannolikt kommer att innebära, avsevärd snedvridning 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 om affärsmetoden riktar sig till en viss konsumentgrupp’.

Två olika kategorier av inkorrekta metoder har identifierats: vilseledande metoder (i den mening som avses i artiklarna 21 och 22) och aggressiva metoder (i den mening som avses i artiklarna 24 och 25).

”För frågan huruvida en affärsmetod är vilseledande är det av betydelse huruvida den är falsk genom att inbegripa oriktig information eller huruvida den, i princip,

vilseleder eller kan vilseleda genomsnittskonsumenten, bland annat vad avser en produkts eller en tjänsts art eller utmärkande egenskaper, samt av denna anledning kan medföra att genomsnittskonsumenten fattar ett affärsbeslut som denne annars inte skulle ha fattat. När alla dessa förutsättningar är uppfyllda ska metoden anses vara vilseledande och därmed vara förbjuden.

...

[I] samtliga fall där affärsmetoden är ett 'köperbudande', en formulering som omfattar kommersiella meddelanden, ska information om 'produktens utmärkande egenskaper' alltid anses vara 'relevant' (artikel 22.4 [a]) ... I avsaknad av sådan information anses ett köperbudande således vara vilseledande."

I nationell rättspraxis har det slagits fast att de påföljder som åläggs vid överträdelse av konsumentskyddsbestämmelser är av straffrättslig karaktär.

Anförda internationella bestämmelser och anförd praxis från internationella domstolar

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (nedan kallad Europakonventionen), särskilt artikel 4 i protokoll nr 7

Europadomstolens domar (av den 27 februari 1980 i mål Deweer och av den 27 november 2014 i mål Lucky dev)

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 AGCM ålade genom beslut nr 26137 av den 4 augusti 2016 VWGI och VWAG en sanktionsavgift på 5 miljoner euro, med motiveringen att bolagen hade åsidosatt konsumentlagen.
- 2 Överträdelserna handlade om att VWGI och VWAG dels hade sålt fordon utrustade med system som ändrade mätvärdena för förorenande utsläpp för att fordonen skulle vara typgodkända, dels hade spridit reklam där de framhöll att ovannämnda fordon uppfyllde de lagstadgade miljökraven, trots att värdena hade ändrats.
- 3 VWGI och VWAG överklagade beslut nr 26137 från år 2016 till Tribunale amministrativo regionale del Lazio (nedan kallad TAR del Lazio).
- 4 Efter antagandet av beslut nr 26137 från år 2016 men innan TAR del Lazio prövade det överklagande som avses i föregående punkt delgav åklagarmyndigheten i Braunschweig VWAG ett beslut om föreläggande år 2018, där åklagarmyndigheten ålade VWAG en påföljd på 1 miljard euro, i enlighet med OWiG (den tyska lagen om juridiska personers administrativa ansvar), för att ha

åsidossatt skyldigheten att utöva tillsyn i verksamhet och i företag. Påföljden avsåg bland annat den globala försäljningen (inbegripet på den italienska marknaden) av fordon som var utrustade med system som ändrade mätvärdena för förorenande utsläpp för att fordonen skulle vara typgodkända och spridningen av reklam där det, trots de ändrade utsläppsvärdena, påstods att ovannämnda fordon var särskilt miljövänliga.

- 5 Beslutet om föreläggande vann laga kraft i juni 2018, eftersom VWAG hade avstått från sin rätt att överklaga och dessutom hade betalat påföljden.
- 6 TAR del Lazio ogillade VWGI:s och VWAG:s överklagande år 2019 genom dom nr 6920/2019, trots att klagandena i första instans hade åberopat beslutet om föreläggande från åklagarmyndigheten i Braunschweig. Klagandena i första instans hade särskilt åberopat avgöranden från domstolar i andra medlemsstater, där det slogs fast att inhemska förfaranden rörande ändrade utsläppsvärden skulle avslutas, med motiveringen att dessa gärningar redan hade beivrats i Tyskland. TAR del Lazio godtog inte detta argument och slog fast att den påföljd som AGCM hade ålagt vilade på en annan rättslig grund än den som hade ålagts i Tyskland.
- 7 VWGI och VWAG överklagade dom nr 6920/2019 till Consiglio di Stato (nedan kallad den hänskjutande domstolen), som har ställt ovannämnda tolkningsfrågor.

Parternas huvudargument

- 8 De första fyra grunder som klagandebolagen har åberopat till stöd för sitt överklagande avser påstådda åsidossättanden av nationell rätt som saknar relevans för tolkningsfrågan.
- 9 Klagandena har som femte grund gjort gällande att TAR del Lazio har åsidossatt principen *ne bis in idem*, som slås fast i artikel 50 i stadgan och artikel 54 i Schengenkonventionen. De har framför allt hävdats att domstolen i första instans felaktigt fann att ett avgörande från en utländsk domstol inte kunde få verkningar för ett tidigare beslut från AGCM. De har i detta avseende påpekat att det är möjligt att begära ett förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF vad följande frågor beträffar:
 - a) För att iaktta principen *ne bis in idem* som slås fast i artikel 50 i stadgan och artikel 54 i Schengenkonventionen, ska ett administrativt beslut, som har antagits innan ett brottmålsförfarande avseende samma gärningar och samma person har avslutats i en annan medlemsstat, upphävas i fall där det överklagas till en nationell domstol och ovannämnda brottmålsförfarande avslutas, under detta överklagande, genom åläggande av en påföljd, som dessutom har vunnit laga kraft och betalats av den dömde?

b) Tillåter artikel 3.4 i direktiv 2005/29 att bestämmelserna i direktivet tillämpas inom området för otillbörliga affärsmetoder även genom undantag från den ovannämnda principen *ne bis in idem*?

Kortfattad redogörelse för skälen till att förhandsavgörande begärs

- 10 Den hänskjutande domstolen har konstaterat att de gärningar som har beivrats i det tyska beslutet om föreläggande är desamma som de som har beivrats genom AGCM:s beslut och att den dömde, det vill säga VWAG, (delvis) är samma person. Till stöd för denna slutsats har den hänskjutande domstolen erinrat om att det även i den italienska rättsordningen föreskrivs ansvar för juridiska personer. Det framgår dessutom av italiensk rättspraxis på det straffrättsliga området att enligt unionsrätten är det inte gärningarnas rättsliga kvalificering som är relevant när det gäller principen *ne bis in idem*, utan förekomsten av ett ouplösligt samband mellan dessa.
- 11 Vad gäller frågan huruvida förevarande begäran om förhandsavgörande kan upptas till sakprövning anser den hänskjutande domstolen att de tolkningsfrågor som den har *ställt* är relevanta, dels eftersom överklagandet inte förefaller kunna bifallas på någon av de övriga grunderna, som rör aspekter av nationell rätt som saknar samband med tolkningsfrågorna, dels eftersom AGCM:s sanktionsbeslut inte skulle kunna få någon slutgiltig verkan om principen *ne bis in idem* ska anses vara tillämplig i förevarande fall.
- 12 Den hänskjutande domstolen har vidare konstaterat att EU-domstolen visserligen redan har prövat de bestämmelser som klagandena har åberopat i fråga om principen *ne bis in idem*, särskilt på konkurrensområdet, men att den emellertid ännu inte har prövat dessa bestämmelser i samband med påföljder som åläggs för otillbörliga affärsmetoder, och att det dessutom finns en risk för att olika tolkningar görs i samband med rättsstridiga handlingar som påverkar hela den europeiska marknaden.
- 13 Den hänskjutande domstolen har erinrat om att det följer av EU-domstolens praxis att enligt artikel 50 i stadgan får en person som redan har blivit dömd genom en lagakraftvunnen brottmålsdom för rättsstridiga handlingar i form av otillbörlig marknadspåverkan inte bli föremål för ett förfarande för administrativa sanktionsavgifter av straffrättslig karaktär för samma gärning, förutsatt att denna brottmålsdom säkerställer att överträdelsen bestraffas på ett effektivt, proportionellt och avskräckande sätt, med hänsyn till den skada som samhället har vållats genom den. I samma rättspraxis har det även framhållits att artikel 50 i stadgan ger enskilda en rättighet som är direkt tillämplig i ett sådant mål som det nationella målet.
- 14 Den hänskjutande domstolen betecknar den påföljd som har ålagts i Tyskland i förevarande fall som en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär för otillbörlig marknadspåverkan, eftersom påföljden inte enbart syftar till att kompensera för den skada som har vållats genom överträdelsen utan även har en

avskräckande funktion. Häri ingår, enligt den hänskjutande domstolen, även påföljder för otillbörliga affärsmetoder, med tanke på de slutsatser som EU-domstolen redan har dragit i fråga om påföljder på konkurrensområdet.

- 15 Den hänskjutande domstolen tvivlar emellertid på att de frågor som har väckts i det aktuella överklagandet om tolkningen av unionsrätten enbart kan lösas genom att tillämpa EU-domstolens praxis i fråga om principen *ne bis in idem* inom ramen för påföljder på konkurrensområdet, eftersom de påföljder som har ålagts i Tyskland och i Italien i förevarande fall skiljer sig åt och eftersom de aktuella marknaderna enbart delvis motsvarar varandra.
- 16 Den hänskjutande domstolen har påpekat att ifrågavarande tvist utmärker sig dels eftersom den italienska administrativa påföljden ålades före den tyska, dels eftersom den sistnämnda påföljden vann laga kraft före den italienska. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende erinrat om att enligt Europadomstolens praxis tillåter artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen att flera förfaranden handläggs samtidigt, varvid ett av dessa förfaranden inte får fortsätta när det andra har avslutats genom ett slutligt avgörande.
- 17 Den hänskjutande domstolen tvivlar även på att den påföljd som har ålagts i Tyskland är ägnad att på ett effektivt, proportionellt och avskräckande sätt bestraffa även de rättsstridiga handlingar som är föremål för AGCM:s beslut. Den hänskjutande domstolen har i detta avseende hänvisat till EU-domstolens praxis rörande tolkningen av artikel 50 i stadgan mot bakgrund av artikel 4 i protokoll nr 7 till Europakonventionen. EU-domstolen har slagit fast att principen *ne bis in idem* inte utgör hinder för en nationell lagstiftning, som den italienska, där det föreskrivs att en person får bli föremål för ett brottmålsförfarande för underlåtenhet att betala mervärdesskatt, även om denna person för samma gärning redan har blivit föremål för en slutlig administrativ påföljd, som betecknas som straffrättslig enligt artikel 50 i stadgan. Enligt EU-domstolen är det tillåtet med en sådan kumulering av förfaranden och påföljder om den svarar mot ett mål av allmänintresse och säkerställer att de ålagda påföljdernas samlade stränghet motsvarar de beivrade handlingarnas allvar. EU-domstolen har även slagit fast att en nationell konkurrensmyndighet kan ålägga en person en påföljd för en överträdelse av nationell rätt och unionsrätten i ett och samma beslut utan att åsidosätta principen *ne bis in idem*. Den hänskjutande domstolen har preciserat att i förevarande fall har två olika myndigheter, som är hemmahörande i två olika stater, utfärdat två olika påföljder och att det finns ett oupplösligt samband mellan de gärningar som är föremål för de båda besluten.
- 18 Enligt den hänskjutande domstolen framgår det av domen i första instans att den nationella lagstiftningen tillåter att en person blir föremål för ett förfarande för åläggande av en administrativ sanktionsavgift av straffrättslig karaktär, i enlighet med artikel 50 i stadgan, även om den personen redan har dömts för samma gärning genom en lagkraftvunnen brottmålsdom. Den hänskjutande domstolen har tillagt att enligt EU-domstolens praxis följer det av artikel 52.1 i stadgan att begränsningar av principen *ne bis in idem* får göras om de är nödvändiga och

svarar mot mål av allmänintresse eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter. Av EU-domstolens praxis framgår i detta avseende att sådana begränsningar måste föreskrivas i tydliga och precisa bestämmelser och säkerställa samordning mellan förfarandena, för att iaktta principen om proportionerliga straff.

- 19 Den hänskjutande domstolen har påpekat att det i förevarande fall finns ett mål av allmänintresse att skydda de europeiska konsumenterna, men att det saknas tydliga och precisa bestämmelser om möjligheten att kumulera förfaranden och påföljder samt att det uppstår tvivel om huruvida de påföljder som har ålagts i Italien och i Tyskland är proportionerliga, eftersom båda dessa har tillämpats i största möjliga utsträckning. Den hänskjutande domstolen har vidare preciserat att principen *ne bis in idem* enbart är tillämplig på den del av AGCM:s beslut som rör sanktionsavgiften av straffrättslig karaktär.