

Sag C-27/22**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

11. januar 2022

Forelæggende ret:

Consiglio di Stato (Italien)

Afgørelse af:

7. januar 2022

Sagsøgere, nu appellanter:

Volkswagen Group Italia S.p.A.

Volkswagen Aktiengesellschaft

Sagsøgt, nu indstævnt:

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Hovedsagens genstand

Appel iværksat af Volkswagen Group Italia S.p.A. og Volkswagen Aktiengesellschaft (herefter henholdsvis »VWGI« og »VWAG«) til prøvelse af dom nr. 6920/2019, hvorved Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma, Sezione I (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Rom, Første Afdeling) ikke gav VWGI og VWAG medhold i påstanden om annulation af foranstaltning nr. 26137 af 4. august 2016 fra Autorità garante della concorrenza e del mercato (de italienske konkurrencemyndigheder, herefter »AGCM«). AGCM pålagde ved den nævnte foranstaltning VWGI og VWAG en solidarisk bøde på 5 mio. EUR for ukorrekt handelspraksis som omhandlet i lovdekret nr. 206 af 6. september 2005 (herefter »forbrugerloven«).

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Artikel 267 TEUF; fortolkningen af direktiv 2005/29/EF med henblik på at fastslå, om sanktioner for ukorrekt handelspraksis som omhandlet i den italienske

lovgivning kan kvalificeres som administrative sanktioner af strafferetlig karakter (spørgsmål 1); fortolkningen af artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) med henblik på at fastslå, om et søgsmål til anfægtelse af en administrativ bøde af strafferetlig karakter for ukorrekt handelspraksis kan afsluttes med, at denne sanktion stadfæstes, såfremt samme retssubjekt, som er berørt af denne administrative sanktion, for samme forhold allerede i en anden medlemsstat er blevet domfældt ved en straffedom, som er blevet endelig, mens ovennævnte søgsmål verserer (spørgsmål 2); fortolkningen af artikel 3 og 13 i direktiv 2005/29/EF samt artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 54 i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 (herefter »Schengen-konventionen«) med henblik på at fastslå, om det nævnte direktivs bestemmelser kan begrunde fravigelser fra princippet *ne bis in idem* (spørgsmål 3).

Præjudicielle spørgsmål

1) Kan sanktioner for ukorrekt handelspraksis som omhandlet i den nationale lovgivning til gennemførelse af direktiv 2005/29/EF kvalificeres som administrative sanktioner af strafferetlig karakter?

2) Skal artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning, hvorefter en administrativ bøde af strafferetlig karakter, som en juridisk person er blevet pålagt for ulovlig adfærd i form af ukorrekt handelspraksis, kan stadfæstes under en retssag og blive endelig, såfremt samme person i mellemtiden i en anden medlemsstat er blevet domfældt ved en straffedom, som er blevet endelig, før retsafgørelsen i søgsmålet til anfægtelse af den første administrative bøde af strafferetlig karakter har fået retskraft?

3) Kan bestemmelserne i direktiv 2005/29, navnlig artikel 3, stk. 4, og artikel 13, stk. 2, litra e), begrunde en fravigelse af forbuddet mod dobbelt strafforfølgning (*ne bis in idem*), der er fastsat i artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (efterfølgende inkorporeret i traktaten om Den Europæiske Union ved artikel 6 TEU) og Schengen-konventionens artikel 54?

Anførte EU-retlige forskrifter og anført praksis fra Domstolen

Artikel 6 TEUF og 267 TEUF

Schengen-reglerne – Konvention om gennemførelse af Schengen-aftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, navnlig artikel 54

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/29/EF af 11. maj 2005 om virksomheders urimelige handelspraksis over for forbrugerne på det indre marked og om ændring af Rådets direktiv 84/450/EØF og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 97/7/EF, 98/27/EF og 2002/65/EF og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 2006/2004 (direktivet om urimelig handelspraksis), navnlig artikel 3, stk. 4, og artikel 13, stk. 2, litra e)

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, navnlig artikel 50 og 52

Domstolens dom i sag C-561/19, sag C-122/10, sag C-537/16, sag C-857/19, sag C-10/18, sag C-124/15 og sag C-617/17

Anførte nationale forskrifter

Decreto Legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo«) (lovdekret nr. 206 af 6.9.2005, Forbrugerloven), navnlig artikel 20, 21 og 23

Artikel 20 indeholder definitionen af ukorrekt handelspraksis, mens artikel 21 og 23 vedrører definitionen af vildledende handelspraksis.

Den forelæggende ret har illustreret den gældende nationale lovgivning således:

»Ved »handelspraksis« [...] forstås alle former for adfærd, som objektivt står i »relation« til »promovering, salg eller udbud« af varer eller tjenesteydelser til forbrugerne, og som erhvervsdrivende har udvist før, samtidigt med eller efter indgåelsen af aftaleforholdene. Den erhvervsdrivendes adfærd kan bestå i fremstillinger, materielle handlinger eller udeladelser.

Hvad angår kriterierne for at anse en bestemt handelspraksis for »ukorrekt« eller ej fastsætter forbrugerlovens artikel 20, stk. 2, generelt, at en handelspraksis er ukorrekt, hvis »den er i modstrid med kravet om erhvervsmæssig diligenspligt« og »væsentligt forvrider eller kan forventes væsentligt at forvride den økonomiske adfærd i forhold til produktet hos gennemsnitsforbrugeren, som bliver genstand for den, eller som den er rettet mod, eller, hvis den pågældende handelspraksis rettes mod en særlig gruppe af forbrugere, hos et gennemsnitligt medlem af denne gruppe«.

Der sondres mellem to kategorier af ukorrekt handelspraksis: vildledende handelspraksis (artikel 21 og 22) og aggressiv handelspraksis (artikel 24 og 25).

»En handelspraksis har vildledende karakter, hvis den er usandfærdig, fordi den indeholder oplysninger, som er urigtige eller i princippet vildleder eller kan forventes at vildlede gennemsnitsforbrugeren med hensyn til bl.a. arten af eller de væsentligste egenskaber ved et produkt eller en tjenesteydelse, og således kan forventes at foranledige denne forbruger til at træffe en transaktionsbeslutning, som vedkommende uden denne form for handelspraksis ikke ville have truffet.

Når disse særpræg foreligger samtidigt, betragtes den pågældende handelspraksis som vildledende og skal derfor være forbudt.

[...]

I alle tilfælde, hvor den pågældende handelspraksis udgør en »købsopfordring« – hvilket udtryk omfatter kommerciel kommunikation – skal oplysningerne om »de væsentligste egenskaber ved produktet« [...] (artikel 22, stk. 4, litra [a]) altid og under alle omstændigheder betragtes som »relevante«. I mangel af disse oplysninger opfattes en købsopfordring derfor som vildledende.«

Den nationale retspraksis har fastslået, at sanktioner for overtrædelse af forbrugerbeskyttelseslovgivningen er af strafferetlig karakter.

Anførte internationale forskrifter og anført international retspraksis

Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, navnlig artikel 4 i tillægsprotokol nr. 7

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols dom af 27. februar 1980 i sagen Deweer og af 27. november 2014 i sagen Lucky dev

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 AGCM pålagde ved foranstaltning nr. 26137 af 4. august 2016 VWGI og VWAG en bøde på 5 mio. EUR med den begrundelse, at selskaberne havde overtrådt forbrugerloven.
- 2 Disse overtrædelser vedrørte dels VWGI og VWAG's markedsføring i Italien af køretøjer udstyret med systemer, der var beregnet til at ændre målingen af udledningen af forurenende stoffer med henblik på typegodkendelsen, dels VWGI og VWAG's udbredelse af reklamer, der til trods for ændringen af målingerne af udledningen understregede, at de pågældende køretøjer opfyldte miljøbeskyttelseskravene.
- 3 VWGI og VWAG anlagde søgsmål ved Tribunale amministrativo regionale del Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, herefter »TAR del Lazio«) med påstand om annullation af foranstaltning nr. 26137/2016.
- 4 I 2018 – efter at ovennævnte foranstaltning nr. 26137/2016 blev vedtaget, men inden TAR del Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) traf afgørelse i ovennævnte søgsmål, forkyndte Staatsanwaltschaft Braunschweig (anklagemyndigheden i Braunschweig) VWAG en kendelse om betalingspåkrav, hvorved VWAG i medfør af OWiG (Gesetz über Ordnungswidrigkeiten, den tyske lov om juridiske personers administrative ansvar) blev pålagt en bøde på 1 mia. EUR for tilsidesættelse af pligten til at føre tilsyn med aktiviteter og

virksomheder. Denne bøde vedrørte bl.a. markedsføring globalt (herunder på det italienske marked) af køretøjer udstyret med systemer, som kunne ændre målingen af udledningen af forurenende stoffer med henblik på typegodkendelsen, og udbredelse af reklamer, der til trods for ændringen af målingerne af udledningen understregede, at de pågældende køretøjer opførte sig miljømæssigt eksemplarisk.

- 5 Kendelsen om betalingspåkrav blev endelig i juni 2018, fordi VWAG afstod fra at udøve sin søgsmålsret, og desuden har VWAG betalt bøden.
- 6 I 2019 gav TAR del Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) ved dom nr. 6920/2019 ikke VWGI og VWAG medhold i deres søgsmål til trods for, at sagsøgerne havde påberåbt sig Staatsanwaltschaft Braunschweigs kendelse om betalingspåkrav. Nærmere bestemt havde sagsøgerne henvist til afgørelser, hvormed retter i andre medlemsstater havde besluttet at bringe nationale procedurer vedrørende ændringen af målingerne af udledningen til ophør med den begrundelse, at denne adfærd allerede var blevet sanktioneret i Tyskland. TAR del Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) tiltrådte ikke dette argument og fastslog, at den af AGCM pålagte sanktion havde et andet retsgrundlag i forhold til den i Tyskland anvendte.
- 7 VWGI og VWAG har iværksat appel til prøvelse af ovennævnte dom nr. 6920/2019 ved Consiglio di Stato (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, herefter »den forelæggende ret«), som har formuleret de ovenfor anførte præjudicielle spørgsmål.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 8 Appellanternes første fire anbringender vedrører angivelige overtrædelser af den nationale lovgivning, som ikke er relevante for de præjudicielle spørgsmål.
- 9 Med det femte anbringende har appellanterne gjort gældende, at TAR del Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) tilsidesatte princippet *ne bis in idem*, der er sikret i chartrets artikel 50 og Schengen-konventionens artikel 54. Appellanterne har bl.a. anført, at retten i første instans fejlagtigt udelukkede, at afgørelsen truffet af en udenlandsk retsinstans kunne berøre en tidligere foranstaltning fra AGCM. I denne forbindelse har appellanterne begæret, at Domstolen forelægges flere præjudicielle spørgsmål i henhold til artikel 267 TEUF med henblik på at fastslå,

– a) hvorvidt en administrativ foranstaltning vedtaget inden afslutningen af en straffesag, som er indledt for samme forhold mod samme retssubjekt i en anden medlemsstat, skal annulleres – under overholdelsen af princippet *ne bis in idem*, der er sikret i chartrets artikel 50 og Schengen-konventionens artikel 54 – såfremt foranstaltningen anfægtes ved en national retsinstans, og den udenlandske straffesag afsluttes med, at der pålægges en bøde, som endvidere er blevet endelig og betalt af det sanktionerede retssubjekt, mens det nationale søgsmål verserer, og

– b) hvorvidt artikel 3, stk. 4, i direktiv 2005/29 tillader, at dette direktivs bestemmelser på området for urimelig handelspraksis også kan anvendes ved fravigelse fra ovennævnte princip *ne bis in idem*.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 10 Den forelæggende ret har konstateret, dels at de faktiske omstændigheder, som blev sanktioneret ved den tyske kendelse om betalingspåkrav, ligner dem, som blev sanktioneret ved AGCM's foranstaltning, dels at det sanktionerede retssubjekt, dvs. VWAG, er (delvist) identisk. Til støtte for denne konklusion har den forelæggende ret erindret om, at også den italienske lovgivning fastsætter juridiske personers ansvar. Italiensk strafferetlig retspraksis har endvidere fastslået, at det relevante EU-retlige kriterium for anvendelsen af princippet *ne bis in idem* ikke udgøres af den retlige kvalificering af de faktiske omstændigheder, men af at disse er indbyrdes uadskilleligt forbundne.
- 11 Angående formaliteten vedrørende den præjudicielle anmodning er de tre *formulerede* spørgsmål for det første efter den forelæggende rets opfattelse relevante, fordi alle de øvrige anbringender vedrørende nationalretlige aspekter, som er uden relevans for de præjudicielle spørgsmål, synes ugrundede, mens AGCM's sanktionsforanstaltning for det andet ikke kan få retskraft, hvis det fastslås, at princippet *ne bis in idem* finder anvendelse i den foreliggende sag.
- 12 Desuden har den forelæggende ret konstateret, dels at Domstolen ganske vist allerede har udtalt sig om de af appellanterne påberåbte bestemmelser vedrørende princippet *ne bis in idem*, især på konkurrenceområdet, men endnu ikke har vurderet disse bestemmelser i relation til sanktioner for ukorrekt handelspraksis, dels at der er risiko for forskelligartede fortolkninger i tilfælde af ulovlig adfærd udvist på hele det europæiske marked.
- 13 Den forelæggende ret har erindret om Domstolens praksis, ifølge hvilken en person, som allerede er blevet domfældt ved en endelig straffedom for ulovlig adfærd i form af kursmanipulation, i lyset af chartrets artikel 50 ikke kan være genstand for en procedure med henblik på pålæggelse af en administrativ bøde af strafferetlig karakter for samme forhold, for så vidt som denne straffedom er egnet til at straffe den begåede overtrædelse på en effektiv, rimelig og præventiv måde, under hensyntagen til overtrædelsens skade for samfundet. Det fremgår endvidere af samme retspraksis, at chartrets artikel 50 tillægger borgerne en ret, som finder direkte anvendelse i et tilfælde som det i hovedsagen omhandlede.
- 14 Den forelæggende ret har kvalificeret den i Tyskland i den konkrete situation pålagte sanktion som en administrativ bøde af strafferetlig karakter for kursmanipulation, fordi den ikke blot sigter mod at kompensere for skaden forårsaget af den ulovlige adfærd, men også har en afskrækkende virkning. Under denne kategori henhører ifølge den forelæggende ret også sanktioner for ukorrekt handelspraksis, når henses til Domstolens konklusioner angående sanktioner på konkurrenceområdet.

- 15 Den forelæggende ret nærer imidlertid tvivl om, at de i appellen rejste spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten kan løses ved den simple anvendelse af Domstolens praksis om princippet *ne bis in idem* i tilfælde af sanktioner på konkurrenceområdet, fordi de i Tyskland og Italien i den konkrete situation pålagte sanktioner er indbyrdes forskellige, og fordi referencemarkederne kun delvist overlapper.
- 16 Den forelæggende ret har fremhævet den særlige karakter af det foreliggende tilfælde, fordi den italienske administrative sanktion blev pålagt før den tyske, men den tyske blev endelig før den italienske. I denne forbindelse har den forelæggende ret mindet om, at ifølge praksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol tillader artikel 4 i tillægsprotokol nr. 7 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, at flere procedurer gennemføres samtidigt, idet den ene af disse procedurer dog ikke kan fortsætte, når den anden har resulteret i en endelig afgørelse.
- 17 Den forelæggende ret betvivler endvidere, at den i Tyskland pålagte sanktion er egnet til også at straffe den ulovlige adfærd, som er genstand for AGCM's foranstaltning, på en effektiv, rimelig og præventiv måde. I denne henseende har den forelæggende ret henvist til Domstolens praksis vedrørende fortolkningen af chartrets artikel 50, sammenholdt med artikel 4 i tillægsprotokol nr. 7 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Domstolen har fastslået, at princippet *ne bis in idem* ikke er til hinder for en national lovgivning som den italienske, hvorefter der kan indledes straffesag mod en person for undladelse af at indbetale skyldig merværdiafgift, skønt denne person allerede for samme forhold er blevet pålagt en endelig administrativ sanktion af strafferetlig karakter som omhandlet i chartrets artikel 50. Ifølge Domstolen er en sådan kumulation af retsforfølgelse og sanktioner berettiget, hvis den forfølger et mål af almen interesse, og hvis den sikrer, at stregheden af alle pålagte sanktioner er begrænset til, hvad der er strengt nødvendigt i forhold til den pågældende overtrædelses grovhed. Domstolen har også fastslået, at en national konkurrencemyndighed inden for samme foranstaltning uden at tilsidesætte princippet *ne bis in idem* kan pålægge samme retssubjekt en bøde for overtrædelse af national ret og en bøde for overtrædelse af EU-retten. Den forelæggende ret har præciseret, at to forskellige myndigheder i to forskellige medlemsstater i den konkrete situation traf afgørelse om to forskellige sanktioner, og at de af begge foranstaltninger omfattede faktiske omstændigheder er indbyrdes uadskilleligt forbundne.
- 18 Ifølge den forelæggende ret fastslog retten i første instans, at den nationale lovgivning tillader, at en person er genstand for en procedure med henblik på pålæggelse af en administrativ bøde af strafferetlig karakter som omhandlet i chartrets artikel 50, skønt denne person allerede for samme forhold er blevet domfældt ved en endelig straffedom. Den forelæggende ret har tilføjet, at Domstolen i sin praksis har bemærket, at princippet *ne bis in idem* i lyset af chartrets artikel 52, stk. 1, kan være genstand for begrænsninger, såfremt disse er

nødvendige og faktisk opfylder mål af almen interesse eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder. I denne forbindelse har Domstolen fastslået, at disse begrænsninger skal være fastsat i klare og præcise regler og sikre koordinering af procedurerne under hensyntagen til princippet om straffes proportionalitet.

- 19 Den forelæggende ret har anført, at der i den konkrete situation er et mål af almen interesse om forbrugerbeskyttelse i EU, mens der mangler klare og præcise regler vedrørende muligheden for at kumulere retsforfølgelse og sanktioner, og at den endvidere betvivler, at de i Italien og Tyskland pålagte sanktioner er rimelige, fordi begge blev anvendt i deres maksimale omfang. Den forelæggende ret har tilføjet, at anvendelsen af princippet *ne bis in idem* kun vedrører den del af AGCM's foranstaltning, som omfatter bøden af strafferetlig karakter.