MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2023. március 30.[1]

C-27/22. sz. ügy

Volkswagen Group Italia S.p.A.,
Volkswagen Aktiengesellschaft
kontra
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato;
az Associazione Cittadinanza Attiva Onlus,
a Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons)
részvételével

(a Consiglio di Stato [államtanács, Olaszország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Alapvető jogok – A *ne bis in idem* elve – Tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok miatt alkalmazott szankciók – Valamely tagállamban hozott jogerős büntetőítélet – Ugyanazon személlyel szemben ugyanazon tényállás miatt más tagállamban kiszabott büntető jellegű közigazgatási bírság – A *ne bis in idem* elv határokon átnyúló, szankcionáló eljárások halmozására történő alkalmazása – A *ne bis in idem* elv korlátozása – A szankcionáló eljárások halmozásának összehangolása”

1. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Európai Unió Alapjogi Chartája (a továbbiakban: Charta) 50. cikkének határokon átnyúló alkalmazására vonatkozik egy olyan ügyben, amely nem kapcsolódik a személyeknek a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belüli szabad mozgásához.

2. A jelen ügyben két tagállam – Németország és Olaszország –hatóságainak[2] szankciói és szankcionáló eljárásai futnak össze. A büntetett magatartások ugyanazon németországi székhelyű gépjárműgyártó konglomerátumnak tudhatók be, amely magatartások hatásai (többek között) mindkét államot érintik.

3. Az ilyen jellegű jogvitákban a Charta 52. cikke alapján a *ne bis in idem* elv korlátozásának problémája akkor merül fel, ha a két tagállam hatóságai által indított eljárásokat nem kellően összehangoltan folytatják le, ami a szankciók kétszeres alkalmazásához vezet.

[1] Eredeti nyelv: spanyol.

[2] Egyfelől az olaszországi Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (a továbbiakban: AGCM), másfelől a németországi braunschweigi ügyészség.

4. A Bíróság ugyanis kimondta, hogy a szankcionáló eljárások összehangolása elengedhetetlen feltétele e korlátozások elfogadásának. Tisztázni kell azonban, hogy lehetséges-e (és reális-e) fenntartani e követelményt, amikor két tagállam különböző tevékenységi ágazatokban illetékes hatóságai által folytatott szankcionáló eljárások halmozódnak, és nem létezik e hatóságok tevékenységének összehangolására irányuló jogi mechanizmus. [3]

I. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. Az Európai Unió Alapjogi Chartája

5. Az 50. cikk („A kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma”) a következőképpen rendelkezik:

„Senki sem vonható büntetőeljárás alá és nem büntethető olyan bűncselekményért, amely miatt az Unióban a törvénynek megfelelően már jogerősen felmentették vagy elítélték.”

6. Az 52. cikk („A jogok […] hatálya […]”) a következőket írja elő:

„(1) Az e Chartában elismert jogok és szabadságok gyakorlása csak a törvény által, és e jogok lényeges tartalmának tiszteletben tartásával korlátozható. Az arányosság elvére figyelemmel, korlátozásukra csak akkor és annyiban kerülhet sor, ha és amennyiben az elengedhetetlen és ténylegesen az Unió által elismert általános érdekű célkitűzéseket vagy mások jogainak és szabadságainak védelmét szolgálja.

[…].”

2. A 2005/29/EK irányelv [4]

7. Az 1. cikk értelmében:

„Ennek az irányelvnek az a célja, hogy hozzájáruljon a belső piac megfelelő működéséhez, valamint hogy a fogyasztók gazdasági érdekeit sértő tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó törvényi, rendeleti és közigazgatási tagállami rendelkezések közelítése révén magas szintű fogyasztóvédelmet valósítson meg.”

[3] A Bíróság mindeddig olyan *ne bis in idem* ügyekkel kapcsolatban határozott, amelyekben ugyanazon tagállam különböző nemzeti hatóságai által alkalmazott szankciókról volt szó (így például a 2022. március 22-i bpost ítéletben [C-117/20, EU:C:2022:202, a továbbiakban: bpost ítélet] vizsgált, a belga, postai szolgáltatásokat szabályozó hatóságokat és a versenyhatóságokat érintő ügy). A Bíróság olyan előzetes döntéshozatal iránti kérelmekről is határozott, amelyekben a szankciókat két tagállam nemzeti versenyhatóságai szabták ki (2022. március 22-i Nordzucker ítélet [C-151/20, EU:C:2022:203, a továbbiakban: Nordzucker ítélet]).

[4] A belső piacon az üzleti vállalkozások fogyasztókkal szemben folytatott tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatairól, valamint a 84/450/EGK tanácsi irányelv, a 97/7/EK, a 98/27/EK és a 2002/65/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvek, valamint a 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet módosításáról szóló, 2005. május 11-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2005. L 149., 22. o.).

8. A 3. cikk (4) bekezdése az alábbiakat határozza meg:

„Az ezen irányelv és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok különös vonatkozásait szabályozó egyéb közösségi szabályok közötti összeütközés esetén az utóbbiak az irányadók, és e különös vonatkozások tekintetében azokat kell alkalmazni.”

9. A 13. cikk a következőket írja elő:

„A tagállamok szankciókat állapítanak meg az ezen irányelv végrehajtásaként elfogadott nemzeti rendelkezések megsértésének esetére, és meghoznak minden szükséges intézkedést e szankciók végrehajtásának biztosítására. Ezeknek a szankcióknak hatékonyaknak, arányosaknak és visszatartó erejűeknek kell lenniük.”

10. Ugyanezen 13. cikk – a 2019/2161 irányelv[5] általi, 2022. május 28-i hatállyal történő módosítást követően – a következőket tartalmazza:

„(1) A tagállamok megállapítják az ezen irányelv alapján elfogadott nemzeti rendelkezések megsértése esetén alkalmazandó szankciókra vonatkozó szabályokat, és meghoznak minden szükséges intézkedést ezek végrehajtására. Az előírt szankcióknak hatékonynak, arányosnak és visszatartó erejűnek kell lenniük.

(2) A tagállamok biztosítják, hogy a szankciók kiszabása esetén adott esetben figyelembe veszik az alábbi indikatív, nem kimerítő jellegű feltételeket:

[…]

e) a kereskedőre az ugyanazon jogsértésért más tagállamokban kiszabott szankciók a határokon átnyúló esetekben, amikor az ilyen szankciókra vonatkozó információk az (EU) 2017/2394 európai parlamenti és tanácsi rendelet[6] által létrehozott mechanizmuson keresztül elérhetők;

[…]

(3) A tagállamok biztosítják, hogy ha az (EU) 2017/2394 rendelet 21. cikkének megfelelően szankciókat kell kiszabni, azok magukban foglalják a pénzbírságok adminisztratív eljárások révén történő kiszabásának vagy a bírság kiszabására irányuló jogi eljárások megindításának lehetőségét, vagy mindkettőt, azzal, hogy az ilyen pénzbírság maximális összege a kereskedő által az érintett tagállamban vagy tagállamokban elért árbevétel legalább 4%-ának felel meg. […]

[…]”

[5] A 93/13/EGK tanácsi irányelvnek, valamint a 98/6/EK, a 2005/29/EK és a 2011/83/EU európai parlamenti és tanácsi irányelvnek az uniós fogyasztóvédelmi szabályok hatékonyabb végrehajtása és korszerűsítése tekintetében történő módosításáról szóló, 2019. november 27-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2019. L 328., 7. o.)

[6] A fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről és a 2006/2004/EK rendelet hatályon kívül helyezéséről szóló, 2017. december 12-i európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2017. L 345., 1. o.).

B. A nemzeti jog. A 2005. szeptember 6-i 206. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet[7]

11. A 20. cikk 2. bekezdése a következőket állapítja meg:

„A kereskedelmi gyakorlat tisztességtelen, amennyiben ellentétes a szakmai gondosság követelményeivel, és a termékkel kapcsolatban jelentősen torzítja vagy torzíthatja az átlagfogyasztó gazdasági magatartását, akihez eljut, vagy aki a címzettje, vagy az e gyakorlat által célzott meghatározott fogyasztói csoport átlagos tagjának gazdasági magatartását."

12. A 20. cikk 4. bekezdése a tisztességtelen gyakorlatok két kategóriájáról rendelkezik: a (21., 22. és 23. cikk szerinti) megtévesztő gyakorlatok, valamint a (24, 25. és 26. cikkben említett) agresszív gyakorlatok.

13. A 27. cikk 9. bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A hatóság a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot tiltó intézkedéssel együtt – a jogsértés súlyosságának és időtartamának figyelembevételével – 5000 eurótól 5 000 000 euróig terjedő közigazgatási bírságot alkalmaz. A 21. cikk (3) és (4) bekezdése szerinti tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok esetében a szankció összege legalább 50 000 euró."

II. A tényállás, a jogvita és az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

14. Az AGCM 2016. augusztus 4-i 26137. sz. határozatával 5 millió euró összegű bírsággal sújtotta a Volkswagen Group Italia S.p.A.-t és a Volkswagen Aktiengesellschaftot (a továbbiakban: VWGI, illetve VWAG), mivel megállapította, hogy a fogyasztóvédelmi törvénykönyv 21. cikke (1) bekezdésének b) pontja, 23. cikke (1) bekezdésének d) pontja, valamint 21. cikkének 3. és 4. bekezdése szerinti tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot folytattak. E rendelkezések a 2005/29 irányelvet ültetik át az olasz jogba.

15. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés szerint az AGCM által a VWGI-nek és a VWAG-nak felrótt jogsértések az alábbiakban nyilvánultak meg:

– Olaszországban a szennyezőanyag-kibocsátás érzékelésének a típusjóváhagyás céljából történő megváltoztatását szolgáló rendszerekkel felszerelt járműveket forgalmaztak.[8]

– Olyan reklámokat terjesztettek, amelyek a kibocsátás érzékelésének megváltoztatása ellenére kiemelték, hogy a fent említett járművek megfelelnek a jogszabályokban meghatározott környezetvédelmi kritériumoknak.

[7] A 2005. szeptember 6-i decreto legislativo no 206 – Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, no 229 (a 2003. július 29-i 229. sz. törvény 7. cikke szerinti fogyasztóvédelmi törvénykönyvről szóló 206. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet, a GURI 2005. október 8-i 235. számának rendes melléklete) alapeljárás tényállása idején hatályos változata (a továbbiakban: fogyasztóvédelmi törvénykönyv).

[8] Az ügy egy olyan, Volkswagen-motorral rendelkező járművekbe szerelt eszközzel kapcsolatos, amelybe egy olyan szoftvert telepítettek, amely képes volt érzékelni, hogy a gépjármű mikor van szennyezőanyag-kibocsátás ellenőrzésére szolgáló próbapadon, ily módon ebben az időpontban a gázkibocsátás csökkentése érdekében kevésbé hatékonyan működött. A sikeres ellenőrzést követően a jármű a szokásos használat során visszanyerte a kibocsátási szintjét, amely jóval a jogszabályban megengedett szint felett volt. Az ilyen eszköz alkalmazását a könnyű személygépjárművek és haszongépjárművek (Euro 5 és Euro 6) kibocsátás tekintetében történő típusjóváhagyásáról és a járműjavítási és -karbantartási információk elérhetőségéről szóló, 2007. június 20-i 715/2007/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2007. L 171., 1. o.) 5. cikkének (2) bekezdése tiltja. Lásd ezzel kapcsolatban: 2020. december 17-i CLCV és társai (Dízelmotoron elhelyezett hatástalanító berendezés) ítélet (C-693/18, EU:C:2020:1040); 2022. július 14-i GSMB Invest ítélet (C-128/20, EU:C:2022:570); 2022. július 14-i Porsche Inter Auto és Volkswagen ítélet (C-145/20, EU:C:2022:572).

16. A VWGI és a VWAG az AGCM határozata ellen keresetet terjesztett a római Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio tartomány közigazgatási bírósága, Olaszország; a továbbiakban: TAR del Lazio) elé.

17. A braunschweigi ügyészség 2018-ban – az AGCM 2016. évi 26137. sz. határozatának elfogadását követően, de a TAR del Lazio előző pontban említett kereset tárgyában történő határozathozatalát megelőzően – bírságot kiszabó határozatot közölt a VWAG-val, amelyben az ügyészség az Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (a szabálysértésekről szóló német törvény; a továbbiakban: OWiG) alapján 1 milliárd euró összegű bírságot szabott ki a VWAG-gal szemben. [9]

18. A szóban forgó szankció többek között ugyanazon tényálláshoz kapcsolódott, mint amelyet az AGCM szankcionált. A kérdést előterjesztő bíróság kiemelte, hogy a Németországban kifogásolt magatartások a következőkből álltak:

– A VWAG a szennyezőanyag-kibocsátás érzékelésének a típusjóváhagyás céljából történő megváltoztatását szolgáló rendszerekkel felszerelt járműveket forgalmazott szerte a világban (összesen 10,7 millió járművet, ebből 700 000-et az olasz piacon).

– Olyan reklámokat terjesztett, amelyek a kibocsátás érzékelésének megváltoztatása ellenére kiemelték, hogy e járművek kifejezetten környezetbarátok.

19. A braunschweigi ügyészség bírságot kiszabó határozata 2018. június 13-án jogerőre emelkedett, mivel a VWAG lemondott a jogorvoslati jogáról, ezenkívül pedig 2018. június 18-án megfizette a pénzbírságot.

20. A TAR del Lazio 2019. április 3-án a 6920/2019. sz. ítéletével elutasította a VWGI és a VWAG keresetét, noha e két társaság utalt a braunschweigi ügyészség bírságot kiszabó határozatára.

21. A VWGI és a VWAG különösen olyan határozatokra hivatkoztak, amelyekben más tagállamok bíróságai megszüntették a kibocsátások érzékelésének megváltoztatásával kapcsolatos nemzeti eljárásokat amiatt, hogy e tényállást már szankcionálták Németországban.

22. A TAR del Lazio elutasította ezt az érvet. Megállapította, hogy az AGCM által kiszabott bírság jogalapja eltér a Németországban kiszabott bírság jogalapjától, és hogy az előbbi nem ellentétes a *ne bis in idem* elvével.

23. A VWGI és a VWAG a TAR del Lazio ítélete ellen felülvizsgálati kérelmet terjesztett a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) elé, amely a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) Büntető jellegű közigazgatási szankcióknak minősíthetők-e a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok miatt a 2005/29/EK irányelvet végrehajtó nemzeti szabályozás értelmében kiszabott szankciók?

2) Úgy kell-e értelmezni [a Charta] 50. cikkét, hogy azzal ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a valamely jogi személlyel szemben tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat megvalósító jogsértő magatartások miatt kiszabott büntető jellegű közigazgatási bírság bírósági eljárásban történő helybenhagyását és jogerőre emelkedését,

[9] A német határozat hivatkozása: NZS 411 Js 27840/18.

feltéve hogy e jogsértő magatartások tekintetében a szóban forgó jogi személy terhére egy másik tagállamban már jogerős büntetőítélet született, és ez utóbbi ítélet a korábban kiszabott büntető jellegű közigazgatási bírság ellen benyújtott bírósági jogorvoslat jogerős elbírálását megelőzően jogerőre emelkedett?

3) Igazolhat-e a 2005/29 irányelvben szereplő szabályozás – különös tekintettel a 3. cikk (4) bekezdésére és a 13. cikk (2) bekezdésének e) pontjára – eltérést a *ne bis in idem* azon tilalmától, amelyet [a Charta] 50. cikke (amelyet az EUSZ 6. cikk utóbb beépített az Európai Unióról szóló Szerződésbe), valamint a Schengeni Egyezmény 54. cikke állapított meg?"

III. A Bíróság előtti eljárás

24. Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem 2022. január 11-én érkezett a Bírósághoz.

25. Az AGCM, a Codacons szövetség,[10] a VWGI, a holland és az olasz kormány, valamint az Európai Bizottság írásbeli észrevételeket nyújtott be.

26. A 2023. január 19-i tárgyaláson az AGCM, a VWGI, a holland és az olasz kormány, valamint a Bizottság vettek részt.

IV. Értékelés

A. Elfogadhatóság

27. Az AGCM úgy véli, hogy az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdéseket – mint elfogadhatatlant – el kell utasítani az alábbi két ok miatt:

– A Charta 50. cikke és a Schengeni Megállapodás végrehajtásáról szóló egyezmény[11] 54. cikke nem releváns a jelen jogvita szempontjából, mivel a jogi személyek felelősségére vonatkozó szabályok – amelyeken a német szankció alapult – nem tartoznak az uniós jog hatálya alá.

– A két szankció meghozatalát megalapozó tényállás nem azonos. A német határozat a VWAG azon magatartását bünteti, amely egy olyan eszköz beszerelésének felügyeletére irányuló kötelezettség gondatlan megszegésében állt, amely lehetővé tette járművei szennyezőanyag-kibocsátási tesztjeinek meghamisítását. Ezzel szemben az olasz határozat azért szankcionálja a VWAG-ot és a VWGI-t, mert azok nem tájékoztatták a fogyasztókat arról, hogy az Olaszországban értékesített járművekben ilyen eszköz található.

28. E két érv egyike sem tűnik számomra elég meggyőzőnek annak megállapításához, hogy az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatatlan.

[10] A Codacons (Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori) szövetség az alapeljárásban az AGCM oldalán avatkozik be.

[11] A Benelux Gazdasági Unió államai, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Francia Köztársaság kormánya között a közös határaikon történő ellenőrzések fokozatos megszüntetéséről szóló, 1985. június 14-i megállapodás végrehajtásáról szóló, Schengenben, 1990. június 19-én aláírt és 1995. március 26-án hatályba lépett egyezmény (HL 2000. L 239., 19. o.; magyar nyelvű különkiadás 19. fejezet, 2. kötet, 9. o., a továbbiakban: SMVE). Az 54. cikk szerint: „Az ellen a személy ellen, akinek a cselekményét a Szerződő Felek egyikében jogerősen elbírálták, ugyanazon cselekmény alapján nem lehet egy másik Szerződő Fél területén büntetőeljárást indítani, amennyiben elítélés esetén a büntetést már végrehajtották, végrehajtása folyamatban van, vagy az ítélet meghozatalának helye szerinti Szerződő Fél jogszabályainak értelmében azt többé nem lehet végrehajtani."

29. Ami az előbbit illeti, a Charta 51. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy a Charta rendelkezéseinek címzettjei a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. [12] Mivel az AGCM határozata a 2005/29 irányelvet végrehajtó olasz fogyasztóvédelmi törvénykönyv rendelkezésein alapul, olyan területről van szó, ahol valamely tagállam az uniós jogot hajtja végre.

30. E körülmény elegendő a Charta 50. cikkének alkalmazásához, függetlenül attól, hogy ezenkívül a német ügyészség a határozatát az uniós jogot végrehajtó nemzeti szabály alapján hozták-e meg vagy sem.

31. Egyébiránt, bár a német szankció közvetlen jogalapja az OWiG (e jogszabály főszabály szerint kívül esik az uniós jog hatályán), e szankcióval végső soron nem csupán a felügyeleti kötelezettségek *formális* megsértését, hanem közvetett módon a járművek típusjóváhagyási eljárását szabályozó uniós szabályok *anyagi jogi* megsértését is bünteti. [13] Ebben az értelemben uniós jogot is alkalmaz, ezért tehát tiszteletben kell tartania a Chartát, és különösen annak 50. cikkét.

32. Nem fogadható el az AGCM által hivatkozott második elfogadhatatlansági kifogás sem, amely inkább a jogvita lényegét, mintsem az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatósági feltételeit érinti.

33. Az olasz és német szankcionáló eljárások tárgyát képező tényállások szorosan kapcsolódnak egymáshoz, mivel mindkét esetben az alábbiakról van szó: a) a kibocsátási vizsgálatokat meghamisító eszköz jogellenes beszerelése, és b) a járművek más tagállamban – e körülmény elhallgatásával – történő reklámozása és értékesítése.

34. Amennyiben e kapcsolat elegendő a két eljárás során szankcionált tényállás azonosságának megállapításához, ez – ismétlem – a jogvita lényegét, nem pedig az előzetes döntéshozatal iránti kérelem elfogadhatósági feltételeit érinti.

B. Előzetes megjegyzések

35. Mielőtt választ javasolnék a kérdést előterjesztő bíróság számára, két pontosítást teszek azon szabályokkal kapcsolatban, amelyeket a kérdést előterjesztő bíróság az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdésében említ.

36. E szabályok közül a 2005/29 irányelv 3. cikkének (4) bekezdése és 13. cikke (2) bekezdésének e) pontja, valamint az SMVE 54. cikke nem tűnik számomra relevánsnak a jelen ügyben.

[12] 2019. november 19-i A. K. és társai (A legfelsőbb bíróság fegyelmi tanácsának függetlensége) ítélet (C-585/18, C-624/18 és C-625/18, EU:C:2019:982) 78. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2018. március 20-i Garlsson Real Estate és társai ítélet (C-537/16, EU:C:2018:193, a továbbiakban: Garlsson Real Estate ítélet), 23. pont; 2013. február 26-i Åkerberg Fransson ítélet (C-617/10, EU:C:2013:105, 19. és 21. pont).

[13] A VWGI a tárgyaláson erre hivatkozott.

37. Ami a 2005/29 irányelv – (10) preambulumbekezdésével[14] összhangban értelmezett – 3. cikkének (4) bekezdését illeti, abból az következik, hogy ezt az irányelvet abban az esetben kell alkalmazni, ha nincsenek olyan különös uniós jogi rendelkezések, amelyek a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok sajátos vonatkozásait szabályozzák. A rendelkezés az uniós szabályok, és nem a nemzeti szabályok közötti összeütközésre vonatkozik.[15]

38. E cikk a specialitás elvének megnyilvánulása: a 2005/29 irányelv szerinti eljárás kiegészítő jellegű a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat szankcionáló uniós jog szerinti konkrétabb eljárásokhoz képest.[16] Nem a Charta 50. cikke által védett *ne bis in idem* elvének pontosítására irányuló jogszabályról van szó. Egyszerűen a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok szankcionálására vonatkozó eltérő szabályok hatálya alá tartozó eljárások halmozásának megakadályozására irányul.

39. Ami a 2005/29 irányelv 13. cikkének (2) bekezdését illeti, azt a 2019/2161 irányelv[17] illesztette be a 2005/29 irányelvbe, és csak 2022. május 28-tól hatályos.[18] Következésképpen az irányelv az alapeljárásban szankcionált tényállásra az időbeli hatály szempontjából nem alkalmazható.

40. Az SMVE 54. cikkét illetően a Bíróság megállapította, hogy „az említett cikkben rögzített *ne bis in idem* elve annak elkerülésére irányul, hogy a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térségen belül azt a személyt, akinek az ügyét jogerősen elbírálták, a szabad mozgáshoz való jog gyakorlása következtében ugyanazon cselekmény alapján több tagállamban is büntetőeljárás alá vonhassák […]”.[19]

41. Noha a jelen ügy a *ne bis in idem* elvének – német és olasz hatóságokat is érintő – határokon átnyúló alkalmazására vonatkozik, a személyek szabad mozgásának védelme – amely az SMVE 54. cikkének létjogosultságát adja – nem releváns.

42. A fentiek alapján úgy vélem, hogy a kérdést előterjesztő bíróság kérdését kizárólag a Charta 50. cikkének fényében kell megválaszolni.

C. Az első kérdés

43. A Consiglio di Stato (államtanács) azt kívánja megtudni, hogy büntetőjogi jellegű közigazgatási szankcióknak minősíthetők-e a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok miatt a 2005/29 irányelvet végrehajtó nemzeti szabályozás értelmében kiszabott szankciók. E szankciók összege 5000 eurótól 5 millió euróig terjedhet.

[14] „Az ezen irányelv és a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok különös vonatkozásait szabályozó egyéb közösségi szabályok közötti összeütközés esetén az utóbbiak az irányadók, és e különös vonatkozások tekintetében azokat kell alkalmazni.”

[15] Ezt a 2018. szeptember 13-i Wind Tre és Vodafone Italia ítélet (C-54/17 és C-55/17, EU:C:2018:710) 58. és 59. pontja, valamint a 2015. július 16-i Abcur ítélet (C-544/13 és C-545/13, EU:C:2015:481) 79. pontja is megerősíti.

[16] A Wind Tre és Vodafone Italia ügyre vonatkozó indítványom (C-54/17 és C-55/17, EU:C:2018:377) 92–119. pontjában kifejtett elemzésre utalok.

[17] Az új bekezdés részben a jelen indítvány 10. pontjában szerepel.

[18] Így rendelkezik a 2019/2161 irányelv 7. cikkének (1) bekezdése.

[19] 2022. október 28-i Generalstaatsanwaltschaft München (Kiadatás és *ne bis in idem*) ítélet (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852) 76. pont.

44. A Charta 50. cikkében szereplő *ne bis in idem* elve tiltja az e cikk értelmében büntető jellegű eljárások és szankciók halmozását ugyanazon cselekmények miatt ugyanazon személlyel szemben. [20]

45. A kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy esetről esetre megvizsgálja az eljárások és a szankciók büntetőjogi jellegét a Bíróság által elfogadott, az Emberi Jogok Európai Bíróságának [21] ítélkezési gyakorlatára utaló kritériumok (úgynevezett „Engel-kritériumok”) [22] alkalmazásával. A Bíróság ugyanakkor további pontosításokat adhat annak érdekében, hogy iránymutatást adjon a nemzeti bíróság számára az értelmezés során.

46. Az említett kritériumok a következők: i. a jogsértés belső jog szerinti jogi minősítése; ii. a szankció jellege; iii. a kiszabható szankció súlya. [23]

1. A jogsértés jogi minősítése

47. Az olasz jog a fogyasztóvédelmi törvénykönyv 21. és 23. cikkében előírt jogsértéseket közigazgatási jogsértésnek (ahogy a megállapításukra irányuló eljárást is közigazgatási eljárásnak) minősíti. E törvénykönyv 27. cikkének (9) bekezdése értelmében az alkalmazandó bírság is ugyanilyen jellegű.

48. Ami a braunschweigi ügyészség által kiszabott szankciót illeti, a kérdést előterjesztő bíróságnak nincs kétsége annak büntetőjogi jellegét illetően.

49. A nemzeti jog szerinti, névlegesen közigazgatási jogsértés és szankció ugyanakkor a jelen ügy szempontjából büntetőjogi jellegű lehet. A Bíróság kimondta, hogy a Charta 50. cikke nem csupán azon eljárásokra és szankciókra alkalmazandó, amelyeket a nemzeti jog „büntető” jellegűnek minősít, hanem – a belső jogi minősítéstől függetlenül – kiterjed mindazon eljárásokra és szankciókra, amelyeket a korábban hivatkozott másik két kritérium alapján büntető jellegűnek kell tekinteni. [24]

2. A szankció jellege

50. A szankció jellegét illetően meg kell vizsgálni, hogy „célja kifejezetten a megtorlásra irányul-e […]. Ebből az következik, hogy a megtorlásra irányuló szankció a Charta 50. cikke értelmében vett büntető jelleget ölt, és hogy pusztán az, hogy megelőzésre irányuló célt is követ, nem foszthatja meg azt a büntetőjogi szankcióként való minősítéstől. […] [A] büntetőjogi szankciók jellegüknél

[20] Bpost ítélet, 24. pont; Nordzucker ítélet, 28. pont; 2018. március 20-i Menci ítélet (C-524/15, EU:C:2018:197, a továbbiakban: Menci ítélet) 25. pont.

[21] A továbbiakban: EJEB.

[22] EJEB, 1976. június 8., Engel és társai kontra Hollandia ítélet (5100/71. sz., 5101/71. sz., 5102/71. sz., 5354/72. sz. és 5370/72. sz. kereset, CE:ECHR:1976:0608JUD000510071).

[23] 2012. június 5-i Bonda ítélet (C-489/10, EU:C:2012:319) 37. pont; Menci ítélet, 26. és 27. pont; bpost ítélet, 25. pont.

[24] Menci ítélet, 30. pont; bpost ítélet, 26. pont; Nordzucker ítélet, 31. pont.

fogva egyaránt szolgálják a jogellenes magatartás megtorlását és megelőzését. Ellenben egy olyan intézkedés, amely csupán az adott jogsértéssel okozott kár megtérítésére korlátozódik, nem ölt büntető jelleget.”[25]

51. A fogyasztóvédelmi törvénykönyv 27. cikkének (9) bekezdése előírja, hogy a bírság kötelezően alkalmazandó a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok szankcionálására irányuló egyéb intézkedések, különösen az ilyen gyakorlatok folytatásának vagy megismétlésének tilalma mellett.

52. Az olasz kormány szerint ezen intézkedések, nem pedig a fogyasztóvédelmi törvénykönyv 27. cikkének (9) bekezdése szerinti pénzbírság az, amely büntető jelleget mutat. A bírság célja, hogy semlegesítse a vállalkozás által a fogyasztókkal szemben tanúsított csalárd magatartás révén szerzett versenyelőnyt, és helyreállítsa a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat előtti piaci versenyt.

53. A kérdést előterjesztő bíróság végső értékelésének fenntartása mellett nem tartom meggyőzőnek az olasz kormány ezzel kapcsolatos álláspontját. Ezzel szemben úgy vélem, hogy a fogyasztóvédelmi törvénykönyv 27. cikkének (9) bekezdése szerinti bírság büntető jellegű: elsődleges célja nem a jogsértés következtében másnak okozott kár megtérítése, hanem a jogellenes magatartás büntetése.[26]

54. Az említett cikk ugyanis nem tartalmaz semmilyen utalást a szankció helyreállító jellegére vonatkozóan, és a szankció összege nem függ a jogsértés másokra gyakorolt hatásától.

55. Végül a jelen ügy szempontjából irreleváns, hogy a szankciónak a büntető célján túlmenően megelőző célja is van, nevezetesen az, hogy a vállalkozásokat visszatartsa a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatoktól.

3. A szankció súlya

56. A fogyasztóvédelmi törvénykönyv 27. cikkének (9) bekezdésében meghatározott szankció felső határa 5 millió euró, amely magas összeg a szankció súlyosságára hivatott utalni.[27]

57. Kétségtelen, hogy egy 5 millió eurós szankció nem lehet különösen súlyos egy olyan nagy forgalmú multinacionális vállalkozás számára, mint a VWAG.[28]

[25] Garlsson Real Estate ítélet, 33. pont. Az említett ügyre vonatkozó indítványom (C-537/16, EU:C:2017:668) 64. pontjában, és a Menci ügyre vonatkozó, 2017. szeptember 12-i intíványom (C_524/15, EU:C:2017:667) 113. pontjában kifejtettem, hogy valójában minden szankció tartalmaz egy megtorló összetevőt is, és megelőző vagy elrettentő hatása éppen a szabályban rejlő büntetésből ered. Ugyanebben az értelemben lásd: 2021. június 22-i Latvijas Republikas Saeima (Büntetőpontok) ítélet (C-439/19, EU:C:2021:504), 89. pont.

[26] A Menci ügyre vonatkozó indítványomra (C-524/15, EU:C:2017:667) utalok. Ott azt az álláspontot képviseltem, hogy „mivel a közigazgatási és büntetőjogi szankciók az állam büntetőhatalmát tükrözik, nem tagadhatom (kivéve mesterséges, pusztán dogmatikai körülmények között), hogy az előbbiek kettős, megelőző és megtorló céllal rendelkeznek, amely a szigorúan vett büntetőjogi szabályokhoz teszi őket hasonlóvá […] [M]inden szankció valójában tartalmaz egy megtorló összetevőt is, és megelőző vagy elrettentő hatása éppen a szabályban rejlő büntetésből ered”. (113. pont).

[27] Ugyanez volt az alkalmazandó törvény 187ter cikkében előírt szankció felső határa (5 millió euró), amelyet a Bíróság a Garlsson Real Estate ítéletben büntető jellegű közigazgatási szankciónak tekintett, jóllehet abban az ügyben más tényezők is szerepet játszottak.

[28] Az AGCM kiemeli, hogy a bírság a VWAG 2015. évi forgalmának (73,51 milliárd euró) mindössze 0,0068%-át, a VWGI forgalmának 0,12%-át teszi ki, és ha a versenyszabályok megsértése miatt szabtak volna ki bírságot, akkor az a forgalom 10%-át tette volna ki.

58. E körülmény ugyanakkor nem teszi kérdésessé a törvény által előírt szankció súlyosan megtorló jellegét. Legfeljebb arra ösztönözhetni a jogalkotót, hogy a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok esetében növelje a bírságok mértékét oly módon, hogy a rögzített összeget a forgalommal arányos összeggel váltja fel. [29]

59. Egyébiránt a szankció súlyát annak objektív jellemzői alapján kell értékelni, nem pedig a szankciónak különösen a konkrét, szankcionált vállalkozásra gyakorolt hatása alapján.

60. Összességében úgy vélem, hogy a jelen ügyben szereplőhöz hasonló, tisztességtelen kereskedelmi gyakorlat miatt kiszabott közigazgatási szankció – amelynek összege elérheti az 5 millió eurót – a Charta 50. cikke értelmében anyagi jogi szempontból büntetőjogi jellegű.

D. A második kérdés

61. A Consiglio di Stato (államtanács) azt kívánja megtudni, hogy a Charta 50. cikkével ellentétes-e „az olyan nemzeti szabályozás, amely lehetővé teszi a valamely jogi személlyel szemben tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokat megvalósító jogsértő magatartások miatt kiszabott büntető jellegű közigazgatási bírság bírósági eljárásban történő helybenhagyását és jogerőre emelkedését, feltéve hogy e jogsértő magatartások tekintetében a szóban forgó jogi személy terhére egy másik tagállamban már jogerős büntetőítélet született, és ez utóbbi ítélet a korábban kiszabott büntető jellegű közigazgatási bírság ellen benyújtott bírósági jogorvoslat jogerős elbírálását megelőzően jogerőre emelkedett”.

62. A Bíróság szerint „[a] *ne bis in idem* elvének alkalmazása két feltételtől függ, vagyis egyrészt attól, hogy legyen egy korábbi végleges határozat (»*bis*« feltétel), másrészt pedig attól, hogy a korábbi határozat és a későbbi eljárások vagy határozatok ugyanarra a tényállásra vonatkozzanak (»*idem*« feltétel)”. [30]

1. A „bis” feltételt illetően

63. „[A]hhoz, hogy valamely bírósági határozatot úgy lehessen tekinteni, mint amely jogerősen elbírálta a második eljárás tárgyát képező tényállást, nemcsak az szükséges, hogy e határozat jogerőssé váljon, hanem az is, hogy azt az ügy érdemi elbírálása alapján hozzák meg.” [31]

64. Az ügyiratokban szereplő információkból kitűnik, hogy a braunschweigi ügyészség határozata 2018. június 13-án jogerőre emelkedett, és hogy e határozatot az ügy érdemére vonatkozó értékelést követően – indokolással ellátva – hozták meg. Ebben az időpontban már folyamatban volt az olasz büntetőjogi jellegű szankcionáló közigazgatási eljárás, de még nem fejeződött be: keresetet nyújtottak be az AGCM 2016. augusztus 4-i határozatával szemben, és az (még mindig) nem jogerős.

[29] Amint azt már korábban jeleztem, a 2019/2161 irányelv elfogadását követően a pénzbírság maximális összege „a kereskedő által az érintett tagállamban vagy tagállamokban elért árbevétel legalább 4%-ának felel meg”. Ily módon a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatok miatt a nagy forgalmú nemzeti vagy multinacionális vállalkozások esetében a jelenlegi pénzbírságoknál jóval magasabb pénzbírságok kiszabására lesz lehetőség.

[30] Bpost ítélet. 28. pont.

[31] Bpost ítélet, 29. pont.

65. Noha a két eljárás időben részben párhuzamosan zajlott (a tárgyaláson elhangzottak szerint négy hónapos átfedéssel), a braunschweigi ügyészség által kiszabott szankció már azelőtt jogerőre emelkedett, hogy az olasz hatóságok ugyanazon tényállás és ugyanazon vállalkozások tekintetében végleges döntést hoztak volna. E tekintetben nem releváns, hogy a német határozat végleges jellege abból ered, hogy a VWAG nem nyújtott be fellebbezést e határozattal szemben. [32]

66. Két szankcionáló eljárásról van tehát szó, amelyek közül az egyik jogerős szankciót eredményezett, emiatt tisztázni kell, hogy a két eljárás ugyanazon tényállásra vonatkozott-e, és ugyanazon személy ellen irányult-e vagy sem.

2. Az „idem” feltételt illetően

67. A Bíróság ítélkezési gyakorlatában uralkodó elmélet szerint a kétszeres büntetés tilalma ugyanazon történeti tényállásra *(idem factum)* vonatkozik, és magában foglalja az egymáshoz elválaszthatatlanul kötődő konkrét körülmények együttesét, függetlenül e tényállás jogi minősítésétől *(idem crimen)*.

68. Amint arra a kérdést előterjesztő bíróság rámutat, a jogvita tárgyát képező két eljárás ugyanazon jogi személyre (VWAG) vonatkozik. Kétségtelen, hogy az olasz határozat a VWGI-t is érintette, e tény azonban nem szükségszerűen szünteti meg az *alanyi azonosságot*, mivel ez utóbbi vállalkozás az előbbi vállalkozás része, és annak ellenőrzése alatt áll.

69. Mindenesetre, tekintettel az AGCM által e tekintetben felvetett kifogásokra, a Consiglio di Stato (államtanács) feladata lesz az érintett vállalkozások alanyi azonosságára vonatkozó vita eldöntése.

70. A *tárgyi azonosságot* illetően a Charta 50. cikke tiltja, hogy ugyanazon tényállás alapján különböző eljárásokban több büntető jellegű szankciót szabjanak ki. [33]

71. Nem elegendő tehát, hogy hasonló tényállásról legyen szó; azonosnak kell lennie. A tényállás azonossága alatt olyan konkrét körülmények összességét kell érteni, amelyek lényegében azonos eseményekből erednek, mivel ugyanaz az elkövető szerepel bennük, valamint időben és térben elválaszthatatlanul kapcsolódnak egymáshoz. [34]

72. A tényállás azonosságának értékelését követően a nemzeti jog szerinti jogi minősítés másodlagossá válik. Ugyanígy másodlagos az ugyanazon jogsértés fennállásának megállapítása szempontjából az egyik vagy másik tagállamban védett jogi tárgy közötti eltérés is, mivel a Charta 50. cikke által nyújtott védelem terjedelme nem változhat tagállamról tagállamra. [35]

[32] Puszta feltevés, hogy a német szankcióval szembeni fellebbezésről való lemondás a vállalkozás azon stratégiájának része, hogy a *ne bis in idem* elv alapján megbénítsa vagy meghiúsítsa a VWAG ellen más tagállamokban indított szankcionáló eljárásokat. A Bizottság rámutat annak kockázatára, hogy a multinacionális vállalkozások előnyben részesítik a *forum shoppingot*, és azáltal, hogy a Charta 50. cikke alapján a legkedvezőbb szabályozással rendelkező tagállamban vállalják a szankciókat, elkerülhetik a más tagállamban ugyanazon tényállás alapján kiszabott szankciókat. A tárgyaláson az AGCM kijelentette, hogy nem állíthatta megalapozottan, hogy a VWAG stratégiája e célt szolgálta, amit ez a vállalkozás meg is erősített arra hivatkozva, hogy logikátlan lenne elfogadni a Németországban kiszabotthoz hasonló súlyos pénzbírságot azért, hogy elkerüljenek egy jóval alacsonyabb pénzbírságot.

[33] Menci ítélet, 35. pont; Garlsson Real Estate és társai ítélet, 37. pont; bpost ítélet, 33. pont.

[34] EJEB, 2009. február 10., Sergueï Zolotoukhine kontra Oroszország ítélet (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, 83. és 84. §); 2014. május 20., Pirttimäki kontra Finnország ítélete (CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, 49–52. §), amelyekre a bpost ítélet 36. és 37. pontja hivatkozik.

[35] Menci ítélet, 36. pont; Garlsson Real Estate ítélet, 38. pont; bpost ítélet, 34. pont.

73. A bpost és a Nordzucker ítéletben a Bíróság megerősítette a ténybeli azonosság *(idem factum)* jogi azonossággal *(idem crimen)* szembeni elsőbbségét. A Bíróság ezt a szabad versenyre vonatkozó szabályokkal kapcsolatban állapította meg, miközben pontosította az e területre vonatkozó korábbi ítélkezési gyakorlatát. [36]

74. Az olasz kormány a tárgyaláson azt javasolta, [37] hogy amennyiben a nemzeti hatóságok közötti együttműködés nem valósítható meg, a két érintett tagállam szabályai által védett közérdekeket kell figyelembe venni annak meghatározása céljából, hogy ténybeli azonosság áll-e fenn.

75. Ez – ha jól értettem – visszatérést jelentene a Bíróságnak a *ne bis in idem* versenyszabályok területén történő alkalmazására vonatkozó ítélkezési gyakorlatához, amely az *idem* fennállásának megállapításához megköveteli a ténybeli azonosságot és a védett jogi tárgy azonosságát. Úgy vélem azonban, hogy ezen álláspontot a bpost és a Nordzucker ítélet felülírja.

76. A Consiglio di Stato (államtanács) feladata annak meghatározása, hogy a jelen ügyben a tényállás tárgyi és időbeli szempontból azonos-e. Az előzetes döntéshozatalra utaló határozatában e bíróság a szankcionált tényállások „hasonlóságára, ha nem is azonosságára" hivatkozik, majd hangsúlyozza a „magatartások homogén jellegét", mivel mindkét eljárásban a módosított eszközökkel felszerelt járművek forgalmazásával és a környezetvédelmi jogszabályoknak való megfelelésre hangsúlyt helyező reklámozással kapcsolatos magatartásokat szankcionáltak. [38]

77. A Bíróság ugyanakkor e tekintetben a következő mérlegelési szempontokat nyújthatja a kérdést előterjesztő bíróság számára:

– A szankcionált magatartások részletes és egyedi elemzésének a szankcionált magatartások azonosságának, nem pedig puszta hasonlóságának megállapításához kell vezetnie.

– Az eljárások és szankciók határokon átnyúló halmozása esetén a területi azonosság nem elengedhetetlen, ugyanakkor e tényező más szempontból releváns lehet. [39] Ugyanezen tényező lehetővé teszi, hogy kizárjuk az eljárást lefolytató illetékes hatóság „öncélú választásának" gyanúját. [40]

– A braunschweigi ügyészség – miközben hangsúlyozza, hogy a VWAG által 2007 és 2015 között világszerte elkövetett jogsértések oka az ellenőrzés hiánya – releváns tényként veszi figyelembe a számítógépes manipulációs rendszerrel felszerelt járművek más országokban (köztük Olaszországban) történő forgalmazását, valamint az e gépjárművek értékesítésére irányuló megtévesztő reklámot. [41]

[36] Lásd: Van Cleynenbreugel, P.: „BPost and Nordzucker: Searching for the essence of the ne bis in idem in European Union Law", *European Constitutional Law Review*, 2022, 3. szám, 361. és 362. o.

[37] Az AGCM a tárgyaláson a német szabály által védett közérdekek és az olasz szabály által védett közérdekek közötti különbséget – mint az *idem* fennállásának kétségbe vonására irányuló érvet – is hangsúlyozta.

[38] Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat 1.7. és 1.8. pontja.

[39] Az azonosság ezen esetekben történő értékelésének legnagyobb nehézségét a Nordzucker ítélet 46. pontja tükrözi: „Ezen értékelés keretében különösen azt kell megvizsgálni, hogy a német hatóság által a jogerős határozatában megállapított tényállási elemek alapján végzett jogi értékelés kizárólag a német piacra vonatkozott-e, vagy az osztrák cukorpiacra is. Az is releváns kérdés, hogy a német hatóság a bírságnak a jogsértés által érintett piacon elért forgalom alapján történő kiszámítása során kizárólag a Németországban elért forgalmat vette-e figyelembe (lásd analógia útján: 2012. február 14-i Toshiba Corporation és társai ítéletet, C-17/10, EU:C:2012:72, 101. pont)."

[40] Lásd a 32. lábjegyzetet.

[41] Kifejezetten megemlíti, hogy a szankció VWAG-gal szembeni kiszabásakor figyelembe vették a módosított motorral felszerelt járművek más államokban – köztük Olaszországban – történő értékesítését.

– Az e három tényező közötti kapcsolat egyértelműnek tűnik, még akkor is, ha a kérdést előterjesztő bíróságnak kell eldöntenie, hogy ez elegendő-e a ténybeli azonosság megállapításához. A braunschweigi ügyészség éppen arra hivatkozik, hogy határozata a *ne bis in idem* elve alapján kizárná, hogy más államokban szankciókat fogadjanak el a VWAG-gal szemben ugyanezen magatartások miatt. [42]

78. Ha a kérdést előterjesztő bíróság e megfontolásokra tekintettel úgy ítélné meg, hogy fennáll az *idem factum*, a kettős eljárás főszabály szerint és az alább elemzettek függvényében a Charta 50. cikkében biztosított alapvető jog megsértésének minősülne. [43]

E. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett harmadik kérdés

79. A Consiglio di Stato (államtanács) azt kívánja megtudni, hogy a 2005/29 irányelv (különösen annak 3. cikke (4) bekezdése és 13. cikke (2) bekezdésének e) pontja) igazolhat-e „eltérést a *ne bis in idem* azon tilalmától, amelyet [a Charta] 50. cikke […] állapított meg”.

80. Már korábban kifejtettem [44] azon okokat, amelyek miatt úgy vélem, hogy a 2005/29 irányelv 3. cikkének (4) bekezdése és 13. cikke (2) bekezdésének e) pontja a jelen ügyben nem alkalmazható. Az e tilalomtól való eltérés elfogadása érdekében tehát kizárólag a Charta 50. cikkére és az 52. cikk (1) bekezdése első mondata alkalmazásának lehetőségére hivatkozom.

81. A Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint a Charta 50. cikkében biztosított alapvető jog korlátozása a Charta 52. cikkének (1) bekezdése alapján igazolható, [45] bizonyos feltételek mellett: i. jogszabályi rendelkezés létezése; ii. a jog lényeges tartalmának tiszteletben tartása; iii. általános érdekű célkitűzés fennállása vagy valamely alapvető jog védelmének szükségessége; valamint iv. a korlátozás megfelel a szükségesség és arányosság elvének.

1. Jogszabályi rendelkezés

82. A kérdést előterjesztő bíróság feladata annak megállapítása, hogy – amint az az ügyiratokból kitűnni látszik – a braunschweigi ügyészség és az olasz AGCM tevékenysége összhangban áll-e a jogszabályi rendelkezésekkel.

83. E tekintetben nem sok kétség merül fel, mivel az AGCM a fogyasztói törvénykönyvet, a braunschweigi ügyészség pedig az OWiG-et alkalmazta.

2. A ne bis in idem *elv lényeges tartalmának tiszteletben tartása*

84. Úgy tűnik, hogy a kérdést előterjesztő bíróságnak sincsenek kétségei e feltétel teljesülését illetően az előtte folyamatban lévő jogvitában.

[42] A kérdést előterjesztő bíróságnak figyelembe kell vennie, hogy „[…] önmagában az a körülmény, hogy valamely tagállami hatóság egy, az uniós versenyjog, valamint az e tagállam joga megfelelő rendelkezéseinek megsértését megállapító határozatban egy másik tagállam területéhez kapcsolódó tényállási elemet említ, nem elegendő annak megállapításához, hogy e tényállási elem képezi az eljárás alapját, vagy azt e hatóság e jogsértést képező tényállási elemként fogadta el”. (Nordzucker ítélet, 44. pont).

[43] Bpost ítélet, 38. és 39. pont.

[44] Lásd a jelen indítvány 36–39. pontját.

[45] 2014. május 27-i Spasic ítélet (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586) 55. és 56. pont; Menci ítélet, 40. pont; bpost ítélet, 40. pont; Nordzucker ítélet, 49. pont.

3. Az általános érdekű célkitűzések védelme

85. A Charta 52. cikkének (1) bekezdése szerinti, az ugyanazon tényállás miatt kétszeres bűntetőeljárás alá vonás és kétszeres büntetés tilalma alóli kivételnek az Unió által elismert általános érdekű célkitűzése(ke)n, vagy mások jogainak és szabadságainak védelmén kell alapulnia.

86. Amint azt már kifejtettem, a két szankció kiszabásáról rendelkező szabályok által védett jogi tárgy azonossága már nem releváns az *idem* minősítése szempontjából. [46]

87. Ugyanakkor a Menci ítélet óta ugyanezen jogi érdekek relevánsak lehetnek a Charta 52. cikkén alapuló kivételek alkalmazása szempontjából. A szabályoknak kiegészítő jellegű és nem azonos közérdekeket kell védeniük. Ha a két nemzeti eljárás ugyanazon közérdek védelmére irányulna, a kiegészítő jelleg megszűnne, és a Charta 52. cikke alapján nem lenne indokolt a két eljárás halmozása. [47]

88. A jelen esetben úgy tűnik, hogy a német és az olasz szabályozás nem azonos, hanem egymást kiegészítő célokat követ:

– Az OWiG 130. §-a arra irányul, hogy a vállalkozások és azok munkavállalói a jogszabályok tiszteletben tartásával járjanak el, és ennélfogva szankcionálja az ellenőrzési kötelezettségnek az üzleti tevékenység során való gondatlan megszegését. E szándék megfelel a piac megfelelő működésének biztosítására irányuló – a Bíróság ítéleteiben megállapítottakhoz hasonló – közérdekű célnak. [48]

– Az AGCM által alkalmazott fogyasztóvédelmi törvénykönyv szabályai a 2005/29 irányelvet ültetik át. Céljuk, hogy az említett irányelv 1. cikkével összhangban magas szintű fogyasztóvédelmet biztosítsanak, miközben hozzájárulnak a belső piac megfelelő működéséhez.

89. Ezek tehát egymást kiegészítő célok: a vállalkozások ellenőrzési kötelezettségének tiszteletben tartása elősegíti a termékeiket vásárló fogyasztók jogainak védelmét. Ismétlem, mindkettő közérdekű megfontolásokon alapul, amint azt a Bíróságnak is volt alkalma megerősíteni. [49]

4. A korlátozás arányossága és szükségessége

90. A *ne bis in idem* elve Charta 52. cikkének (1) bekezdése alapján történő korlátozásának továbbá arányosnak és szükségesnek kell lennie.

[46] Bpost ítélet, 34. pont: „a Bíróság ítélkezési gyakorlatából kitűnik, hogy az ugyanazon jogsértés fennállásának megállapítása szempontjából a tényállás nemzeti jog szerinti jogi minősítése vagy a *védett jogi tárgy* nem releváns, mivel a Charta 50. cikke által nyújtott védelem terjedelme nem változhat tagállamról tagállamra”. Kiemelés tőlem.

[47] Erre példát nyújthat a Nordzucker ítélet: „abban az esetben, ha két nemzeti versenyhatóság ugyanazon tényállásokat üldözi és szankcionálja annak érdekében, hogy biztosítsa az EUMSZ 101. cikk és a nemzeti joguk megfelelő rendelkezései szerinti kartelltilalom tiszteletben tartását, e két hatóság ugyanazt a közérdekű célt követi, amely annak biztosítására irányul, hogy a belső piaci versenyt ne torzítsák versenyellenes megállapodások, vállalkozások társulásai által hozott döntések vagy összehangolt magatartások” (56. pont). „E körülmények között […] az eljárások és a szankciók halmozása, mivel nem olyan további célokat követnek, amelyek […] ugyanazon magatartás más szempontjaira irányulnak, semmiképpen nem igazolható a Charta 52. cikkének (1) bekezdése alapján” (57. pont).

[48] A bpost ítélet 45–47. pontja közérdekű célnak tekinti a postai szolgáltatások belső piaca liberalizálásának és a szabad versenynek a védelmét. A 2018. március 20-i Di Puma és Zecca ítélet (C-596/16 és C-597/16, EU:C:2018:192) 42. pontja közérdekű célként említi a pénzügyi piacok integritásának és a pénzügyi eszközök iránti közbizalomnak a védelmét.

[49] A bpost írtélet 27. pontja és a Nordzucker ítélet 51. és 52. pontja megerősíti, hogy a fogyasztóvédelem közérdekű célnak minősül. Ez továbbá az EUMSZ 12. cikken, az EUMSZ 114. cikken, az EUMSZ 169. cikken, valamint a Charta 38. cikkén alapul.

91. A Bíróság általános ítélkezési gyakorlatot alakított ki a jelen jogvita tárgyát képező korlátozás arányosságával és szükségességével kapcsolatban, amelyben a következő megfontolások találhatók:

– Az *arányosság* elvének tiszteletben tartása „megköveteli, hogy a nemzeti szabályozásban előírt eljárások és szankciók halmozása […] ne haladja meg az e szabályozás által kitűzött jogszerű célok eléréséhez szükséges mértéket, beleértve, hogy amennyiben több megfelelő intézkedés kínálkozik, a kevésbé korlátozó intézkedéshez kell folyamodni, és az okozott hátrányok a kitűzött célokhoz képest nem lehetnek aránytalanul nagyok”. [50]

– „[A] hatóságok jogszerűen választhatnak az egyes társadalomra káros magatartásokra adott kiegészítő jogi válaszokat, amelyek a szóban forgó társadalmi probléma különböző vetületeinek kezelése érdekében különböző, összefüggő egészet alkotó eljárások révén valósulnak meg, feltéve, hogy ezek a kombinált jogi válaszok nem jelentenek túlzott terhet az érintett személy számára […] Következésképpen az a tény, hogy két eljárás különböző közérdekű célokat követ, amelyeket jogszerű halmozott módon védeni, az eljárások és szankciók halmozása arányosságának elemzése keretében figyelembe vehető az e halmozás igazolására szolgáló tényezőként, feltéve hogy ezen eljárások egymást kiegészítik, és az említett halmozással járó többletteher ily módon igazolható a két követett céllal”. [51]

– Ami a halmozás szigorú *szükségességét* illeti, „értékelni kell, hogy léteznek-e olyan világos és pontos szabályok, amelyek lehetővé teszik, hogy előre láthassuk, hogy mely cselekmények és mulasztások vonhatják maguk után az eljárások és a szankciók ilyen halmozását, valamint a különböző hatóságok közötti koordinációt; azt, hogy a két eljárást kellően összehangoltan és kellően rövid időn belül folytatták-e le, valamint hogy az időben első eljárás során esetleg kiszabott szankciót figyelembe vették-e a második szankció kiszabásakor, oly módon, hogy az érintett személy számára az ilyen halmozódásból fakadó terhek a szigorúan szükséges mértékre korlátozódtak-e, és hogy a kiszabott szankciók összessége megfelel az elkövetett jogsértések súlyának”. [52]

– „[A]z ilyen igazolásra való hivatkozás megköveteli annak bizonyítását, hogy a szóban forgó eljárások halmozása szigorúan szükséges volt, figyelembe véve ebben az összefüggésben lényegében a szóban forgó két eljárás közötti kellően szoros tárgyi és időbeli kapcsolatot […]”. [53]

92. Végső soron a Bíróság e három kritérium teljesülésének vizsgálatát kéri:

– Az eljárások és szankciók halmozásának alapjául szolgáló szabályok világossága és pontossága.

– A szankcionáló eljárások összehangolása, amelyeknek kellően szoros tárgyi és időbeli kapcsolatban kell állniuk annak érdekében, hogy az egymástól függetlenül lefolyatott büntető

[50] Menci ítélet, 46. pont; bpost ítélet, 48. pont; 2022. május 5-i BV ítélet (C-570/20, EU:C:2022:348), 34. pont.

[51] Bpost ítélet, 49. pont. A Bíróság e részben az EJEB 2016. november 15-i, A és B kontra Norvégia ítéletére (EC:ECHR:2016:1115JUD002413011, 121. és 132. §) hivatkozik. A Bíróság ugyanakkor nem követte teljes mértékben ezen ítélet logikáját: az EJEB úgy véli, hogy két, egymással szorosan kapcsolódó büntető jellegű eljárás esetében nem sérül a *ne bis in idem* elve, míg a Bíróság szerint sérül, ez azonban a Charta 52. cikke alapján igazolható.

[52] Menci ítélet, 49., 52., 53., 55. és 58. pont; bpost ítélet, 51. pont; EJEB, 2016. november 15., A és B kontra Norvégia ítélet (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, 130–132. §). A Menci ítélet részletes kritikáját lásd: Bobek főtanácsnok bpost ügyre vonatkozó indítványa (EU:C:2021:680); Nordzucker ügyre vonatkozó indítványa (EU:C:2021:681); különösen az első indítvány 101–117. pontja.

[53] Menci ítélet, 61. pont; bpost ítélet, 53. pont; valamint analógia útján: EJEB, 2016. november 15., A és B kontra Norvégia ítélet (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, 130. §).

jellegű eljárások halmozásából eredő többletteher a feltétlenül szükséges mértékre korlátozódjon.

– Annak biztosítása, hogy a kiszabott szankciók összességének súlya megfeleljen a jogsértés súlyának.

93. Ismét a kérdést előterjesztő bíróság feladata, hogy az összes körülményre tekintettel megvizsgálja, hogy teljesül-e e három kritérium az alapeljárásban. Mindazonáltal a hasznos válasz adása érdekében a Bíróság a következő pontosításokat nyújthatja.

a) Az eljárások és szankciók halmozására vonatkozó szabályok világossága és pontossága

94. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzés nem tartalmaz olyan – olasz vagy német – nemzeti szabályokat, amelyek kifejezetten előírják az egyidejű eljárás lefolytatásának, valamint az ugyanazon tényállás alapján történő külön–külön szankciók kiszabásának lehetőségét (és feltételeit), amennyiben e tényállás két tagállamban valósul meg.

95. Más kérdés, hogy az OWiG és az olasz fogyasztóvédelmi törvénykönyv tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatokra vonatkozó rendelkezései egyaránt szilárd jogalapot jelentenek-e az eljárás lefolytatásához és a szankciók kiszabásához. Amint azt már említettem, e szabályok világossága és pontossága nem vet fel kétségeket.

96. Ebből a szempontból a VWAG előre láthatta és számíthatott arra, hogy mindkét tagállamban (és más tagállamokban is) szankcionálni fogják a motorok manipulálásával, az ilyen motorokkal felszerelt autók értékesítésével és a manipulálást eltitkoló reklámmal kapcsolatos magatartása miatt.

b) A kiszabott szankciók összességének súlya

97. Az ügyiratokban szereplő információkból az következik, hogy az olasz és a német szankció halmozása nem lenne aránytalan a büntetendő magatartáshoz képest, tekintettel a VWAG forgalmára és az e multinacionális vállalkozás által a motorok manipulálása következtében szerzett gazdasági előnyre (becslések szerint 995 millió euró).

98. A német hatóság 1 milliárd euró, az olasz hatóság pedig 5 millió euró összegű szankciót szabott ki. A kettő összege tehát nem tűnik túlzottnak a szankcionált magatartás megtorlására.

99. Kétségtelen, hogy a német szankció tartalmaz egy szigorúan „büntető jellegű” részt, valamint egy olyan részt, amelynek célja a VWAG által szerzett nyereség semlegesítése. E körülmény azonban önmagában nem zárja ki, hogy nagy összegű szankciónak minősüljön. Ugyanez vonatkozik az AGCM szankciójára is, amely a 2005/29 irányelvet átültető olasz szabályozás alapján kiszabható legmagasabb szankció.

100. Mindenesetre – ismétlem – a szankciók halmozása nem tűnik aránytalannak az elkövetett jogsértés súlyára és a VWAG által elért nyereségre tekintettel.

c) Az eljárások összehangolása

101. A német és az olasz szankcionáló eljárás összehangolása, valamint a két eljárás közötti kellően szoros tárgyi és időbeli kapcsolat bizonyítása jelentős kétségeket vet fel a jelen ügyben.

102. Kiemelt figyelmet szentelek e problémának, mivel – már most előrebocsátom – úgy vélem, hogy – hacsak a kérdést előterjesztő bíróság nem rendelkezik további, más irányú információkkal – a braunschweigi ügyészség és az olasz AGCM által folytatott két eljárás nem volt összehangolt.

103. Legfeljebb azt lehet elfogadni, hogy a két eljárás között tárgyi kapcsolat állt fenn, és hogy a két eljárás lefolytatása időben közel állt egymáshoz, azonban – ismétlem – az összehangolás követelménye nem teljesült.

104. Az uniós jog egyes területei rendelkeznek a nemzeti hatóságok (egymás közötti, illetve a Bizottsággal vagy más uniós szervvel való) koordinációs mechanizmusokkal az együttműködés, a kölcsönös segítségnyújtás és az információcsere megkönnyítése érdekében, különösen a szankcionáló eljárások lefolytatását illetően.

– A versenyjog területén az Európai Versenyhatóságok Hálózata keretében.[54]

– A büntetőügyekben folytatott igazságügyi együttműködés területén az Eurojust közreműködésével.[55]

105. E mechanizmusok elősegítik a *ne bis in idem* elv alkalmazását, elkerülve a több tagállamot érintő, határokon átnyúló jogvitákban az azonos tényállás miatt indított szankcionáló eljárások megkettőződését.[56]

106. Ezzel szemben a jelen ügyben nem állt rendelkezésre konkrét koordinációs mechanizmus a heterogén hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok számára.

107. Kétségtelen, hogy a tényállás megvalósulása idején alkalmazandó, majd a 2017/2394 rendelettel felváltott 2006/2004/EK rendelet[57] rendelkezik a fogyasztóvédelmi jogszabályok végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködés és koordináció eszközeiről. Az AGCM egyike e hatóságoknak, és használhatná ezt az eszközt, a braunschweigi ügyészség esetében azonban ez nem állt fenn.[58]

108. A Bíróság kérdéseire válaszolva a felek a tárgyaláson a következő információkat nyújtották:

– A braunschweigi ügyészség az Eurojuston belül megpróbálta elkerülni a VWAG ellen több tagállamban lefolytatandó büntetőeljárások halmozását. Az Eurojust hágai székhelyén 2016. március 10-én tartott koordinációs értekezletet követően kizárólag a belga, a svéd és a spanyol

[54] Lásd a versenyhatóságok hálózatán belüli együttműködésről szóló bizottsági közleményt (HL 2004. C 101., 43. o.)

[55] Az Európai Unió Büntető Igazságügyi Együttműködési Ügynökségéről (Eurojust) és a 2002/187/IB tanácsi határozat felváltásáról és hatályon kívül helyezéséről szóló, 2018. november 14-i (EU) 2018/1727 európai parlamenti és tanácsi rendelet (HL 2018. L 295., 138. o.)

[56] A Nordzucker ítélet tényállása ezt jól példázza.

[57] A fogyasztóvédelmi jogszabályok alkalmazásáért felelős nemzeti hatóságok közötti együttműködésről szóló, 2004. október 27-i 2006/2004/EK európai parlamenti és tanácsi rendelet („Rendelet a fogyasztóvédelmi együttműködésről") (HL 2004. L 364., 1. o.).

[58] E hatóságok listáját lásd a következő linken: https://commission.europa.eu/system/files/2021-01/designated_bodies_18jan2021.pdf.

hatóságok [59] fogadták el, hogy a braunschweigi ügyészség javára lemondanak a büntetőeljárás megindításáról, az olasz hatóságok azonban nem. Az AGCM nem vett részt a VWAG elleni büntetőeljárások összehangolására tett kísérletben.

– A braunschweigi ügyészség 2016. augusztus 9. óta tudott az AGCM VWAG és VWGI ellen 2016. augusztus 4-én hozott, szankciót kiszabó határozatáról. Az ügyészség 2016. április 14-én indította meg a VWAG elleni szankcionáló eljárást. Következésképpen a német és az olasz szankcionáló eljárások szűk négy hónapig párhuzamosan folytak.

– A braunschweigi ügyészség és az AGCM között semmiféle koordináció nem történt.

109. Bárhogy is legyen, álláspontom szerint ez az előzetes döntéshozatal iránti kérelem kiemeli, hogy milyen nehéz a Bíróság ítélkezési gyakorlatát – amely elfogadja a Charta 50. cikkének az 52. cikken alapuló korlátozását – a jelen ügyhöz hasonló esetekre alkalmazni.

110. Különösen nehéznek tűnik, hogy miként lehet megfelelni a koordináció követelményének, ha két állam különböző területen hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságai által folytatott eljárások és hozott szankciók halmozásáról van szó, amely eljárásokra az uniós jog nem ír elő konkrét koordinációs mechanizmust. [60]

111. Ezenfelül a Bíróságnak a hatóságok közötti együttműködés követelményére vonatkozó ítélkezési gyakorlata az eljárások és szankciók halmozódása esetén paradox hatással járhat ezekben az esetekben:

– Az európai uniós jog által létrehozott koordinációs mechanizmusok célja a *ne bis in idem* tilalmának előmozdítása, azaz annak elkerülése, hogy ugyanazon személyt ugyanazon bűncselekmény miatt kétszer eljárás alá vonják vagy szankcionálják.

– Ennek ellenére a Bíróság ítélkezési gyakorlata elfogadta a szankcionáló eljárások – amely között kellően szoros tárgyi és időbeli kapcsolatnak kell fennállnia – összehangolásának kritériumát, hogy lehetővé tegye a Charta 50. cikke által védett alapvető jog gyakorlása alóli kivételeket.

112. Talán ezen vagy hasonló okokból az olasz kormány a tárgyaláson másodlagosan azt javasolta, [61] hogy az összehangolás követelményét ne alkalmazzák, csupán a szankciók halmozása arányosságának vizsgálatát írják elő. A Bizottság viszont az összehangolás követelményének *tág értelmezését* szorgalmazta, és kijelentette, hogy a jelen ügyhöz hasonló esetekben nincs szükség az összehangolás kritériumára. [62]

[59] A Tribunal Supremo (legfelsőbb bíróság, Spanyolország) 2021. szeptember 20-i ítéletében (ES:TS:2021:3449) foglalt megállapítás szerint.

[60] Erre a nehézségre már Bobek főtanácsnok is rámutatott a bpost ügyre vonatkozó indítványában (EU:C:2021:680, 115. pont): „[…] ha a szóban forgó eljárások együttese számos párhuzamos közigazgatási szabályozást, különösen pedig egynél több tagállamot vagy a tagállamok és az Európai Unió hatóságait érinti, az egységes eljárásokból álló rendszerek kívánatosságára vonatkozó javaslatok gyorsan elhagyhatják az ábrándozás világát és áttérhetnek a tudományos képzelet világába”. Miután utalt a nemzeti és uniós közigazgatási hatóságok hálózati rendszereinek létezésére és az ennek ellenére fennálló koordinációs nehézségekre, megállapította (az indítvány 116. pontja), hogy „[m]ég ha ez is a jelenlegi helyzet az Európai Unió egészében a szakosodott és kifejezetten szabályozott hálózatokon belül, nem világos, hogy az összehangolás szükséges szintjét hogyan lehetne észszerűen elvárni és elérni a különböző jogterületeken, különböző szerveken belül és a különböző tagállamokban”.

[61] Az olasz kormány alapvető álláspontja az, hogy nem állt fenn a Charta 50. cikkének megsértése, így nincs szükség a Charta 52. cikkének alkalmazására.

[62] A Bizottság végső soron azt javasolta, hogy a követelményt a koordinációs vagy információcsere-mechanizmusok megléte függvényében kelljen alkalmazni. Az ilyen mechanizmusok hiánya a *ne bis in idem* tilalma alóli kivétel elfogadásához vezetne.

113. A magam részéről nem sok reményt fűzök ahhoz, hogy a Bíróság megváltoztatja az ezzel kapcsolatos ítélkezési gyakorlatát. Ha nem fogadta el a Menci ügyre vonatkozó indítványomban képviselt álláspontot,[63] sem Bobek főtanácsnoknak a Menci ítéletben meghatározott feltétellel (amelyet később a bpost és a Nordzucker ítéletben megismételt) kapcsolatos későbbi kifogásait,[64] akkor nem valószínű, hogy ezt most meg fogja tenni.

114. A Bíróság előtt tehát három út áll nyitva:

– Vagy a jelen ügyhöz hasonló esetekben eltekint a szankcionáló eljárások összehangolásának követelményétől, és ezzel tovább halad a Charta 50. cikkének tartalmát erodáló úton, kiterjesztve a kivételek hatályát.

– Vagy – a Bizottság által támogatott módon – relativizálja e kritérium követelményét, ami a gyakorlatban felismerhetetlenné teszi azt.

– Vagy pedig kitart amellett, hogy a különböző államok eltérő területeken hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságai által indított szankcionáló eljárások kettőssége is az összehangolási követelmény hatálya alá tartozik, mint a *ne bis in idem* korlátozásának a Charta 52. cikkének (1) bekezdése alapján történő igazolására szolgáló eszköz.

115. Véleményem szerint a Bíróság korábbi ítélkezési gyakorlatával való összhang a harmadik megoldást támogatná. Egyrészt ezen ok miatt, másrészt pedig azért, mert úgy vélem, hogy a Charta 50. cikkének alkalmazása az irányadó, és úgy gondolom, hogy a Charta 52. cikkének (1) bekezdése nem terjed ki a különböző területeken hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságok által ugyanazon személlyel szemben azonos tényállás alapján indított eljárások és alkalmazott szankciók megsokszorozódására, amennyiben e hatóságok intézkedései között nincs megfelelő koordináció, ezt a megoldást javaslom a jelen ügyben is.

V. Végkövetkeztetés

116. A fent kifejtettek alapján azt javaslom, hogy a Bíróság a Consiglio di Stato (államtanács, Olaszország) által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelemre a következő választ adja:

„Az Európai Unió Alapjogi Chartájának 50. cikkét a következőképpen kell értelmezni:

– A fogyasztóvédelemért felelős nemzeti hatóság által a tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot folytató jogi személlyel szemben kiszabott, 5 millió euró összegű közigazgatási bírság e rendelkezés alkalmazásában anyagi jogi szempontból büntető jellegű szankciónak minősül.

[63] 72. pont: „bár a Bíróság ítélkezési gyakorlata olyan gyakorlatot erősített meg, amelynek értelmében két párhuzamos vagy egymást követő eljárás, amelyek ugyanazon tényállással összefüggésben anyagi jogi szempontból két büntetőjogi szankciót eredményeznek, továbbra is kettő (*bis*) és nem egy eljárásnak minősülnek, nem találok megalapozott indokot e gyakorlat elhagyására”. A 73. pontban hozzátettem, hogy „a Charta 50. cikkére vonatkozó olyan értelmezési kritériumnak az uniós jogba történő bevezetése, amely bizonyos eljárások (büntetőeljárások) és egyéb eljárások (szankcionáló közigazgatási eljárások) között fennálló szorosabb vagy tágabb anyagi jogi és időbeli kapcsolaton nyugszik, jelentős bizonytalansággal és összetettséggel egészítené ki a személyeknek ugyanazon tényállással összefüggő, kétszeres eljárás alá vonás vagy büntetés tilalmához való jogát. A Charta által elismert alapvető jogoknak mindenki számára könnyen érthetőknek kell lenniük, és gyakorlásuk előreláthatóságot, illetve bizonyosságot igényel, amely véleményem szerint nem egyeztethető össze az említett kritériummal.”

[64] A bpost ügyre vonatkozó indítványának 109. pontjában azt állítja, hogy „a *ne bis in idem* elve már nem alkalmazható előzetesen és normatív jelleggel meghatározott mérce alapján. Ehelyett inkább utólagos korrekciós mércéről van szó, amely adott esetben nem függ a körülményektől és a kiszabott bírságok pontos összegétől.” A 111. pontban megállapítja, hogy „a nem az előzetes védelmet, hanem inkább az utólagos korrekciót szolgáló mérce feltételei szükségképpen a *körülményektől függenek*”.

– A tisztességtelen kereskedelmi gyakorlatot folytató jogi személlyel szemben kiszabott, anyagi jogi szempontból büntető jellegű közigazgatási bírság főszabály szerint sérti a Charta 50. cikkét, amennyiben a jogi személyt azonos tényállás miatt egy másik tagállamban már korábban jogerős büntetőjogi szankcióval sújtották.

– A Charta 52. cikkének (1) bekezdése alapján nem korlátozható a kétszeres eljárás alá vonás és a kétszeres büntetés tilalma, ha a két vagy több tagállam különböző területeken hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságai által egyidejűleg folytatott eljárások halmozására és az alkalmazott szankciók kiszabására megfelelő koordináció nélkül került sor.”