Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 30 maart 2023 [1]

Zaak C-27/22

Volkswagen Group Italia SpA,
Volkswagen Aktiengesellschaft
tegen
Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,
in tegenwoordigheid van:
Associazione Cittadinanza Attiva Onlus,
Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori (Codacons)

[Verzoek van de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Grondrechten – Beginsel ne bis in idem – Sancties wegens oneerlijke handelspraktijken – Definitieve strafrechtelijke veroordeling in een lidstaat – Administratieve geldboete van strafrechtelijke aard die in een andere lidstaat is opgelegd aan dezelfde persoon voor dezelfde feiten – Toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel op de cumulatie van grensoverschrijdende sanctieprocedures – Beperking van het ne-bis-in-idembeginsel – Coördinatie van de cumulatie van grensoverschrijdende sanctieprocedures"

1. Deze prejudiciële verwijzing betreft de grensoverschrijdende toepassing van artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest") in een zaak die losstaat van het vrije verkeer van personen in de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

2. In casu is sprake van een samenloop van sancties en sanctieprocedures van autoriteiten van twee lidstaten, Duitsland en Italië. [2] De bestrafte gedragingen, die gevolgen teweegbrengen in beide staten (naast vele andere), worden toegeschreven aan een en dezelfde groep van in Duitsland gevestigde autobouwers.

3. In geschillen van deze aard is de toepassing van beperkingen van het recht op ne bis in idem, op de voet van artikel 52 van het Handvest, problematisch wanneer de procedures die door autoriteiten van twee lidstaten zijn ingeleid niet op voldoende gecoördineerde wijze worden gevoerd, waardoor er dubbele sancties worden opgelegd.

[1] Oorspronkelijke taal: Spaans.

[2] De Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Italiaanse mededingingsautoriteit; hierna: „AGCM") en het openbaar ministerie van Braunschweig (Duitsland).

4. Het Hof heeft immers geoordeeld dat dergelijke beperkingen slechts kunnen worden aanvaard indien de sanctieprocedures worden gecoördineerd. Opgehelderd moet echter worden of het mogelijk (en realistisch) is om die voorwaarde te handhaven wanneer er sprake is van cumulatie van sanctieprocedures in twee lidstaten die zijn ingeleid door bevoegde autoriteiten van verschillende sectoren en er geen wettelijk mechanisme voor de coördinatie van hun maatregelen bestaat. [3]

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Handvest van de grondrechten van de Europese Unie

5. In artikel 50 („Recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft") wordt bepaald:

„Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure voor een strafbaar feit waarvoor hij in de Unie reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet."

6. Artikel 52 („Reikwijdte […] van de […] rechten […]") schrijft voor in lid 1:

„Beperkingen op de uitoefening van de in dit Handvest erkende rechten en vrijheden moeten bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel kunnen slechts beperkingen worden gesteld, indien zij noodzakelijk zijn en daadwerkelijk beantwoorden aan door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen."

2. Richtlijn 2005/29

7. Artikel 1 van richtlijn 2005/29/EG [4] luidt:

„Het doel van deze richtlijn is om bij te dragen aan de goede werking van de interne markt en om een hoog niveau van consumentenbescherming tot stand te brengen door de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake oneerlijke handelspraktijken die de economische belangen van de consumenten schaden, te harmoniseren."

[3] Tot nu toe heeft het Hof zich over het ne-bis-in-idembeginsel uitgesproken in zaken waarin sprake was van een samenloop van sancties van verschillende nationale autoriteiten in dezelfde lidstaat [zoals die welke zijn onderzocht in het arrest van 22 maart 2022, bpost (C-117/20, EU:C:2022:202; hierna: „arrest bpost") waarbij de regelgevende instantie voor de postsector en de mededingingsautoriteit van België waren betrokken]. Ook heeft het Hof prejudiciële beslissingen gegeven in zaken waarin de sancties waren opgelegd door de nationale mededingingsautoriteiten van twee lidstaten [arrest van 22 maart 2022, Nordzucker (C-151/20, EU:C:2022:203; hierna: „arrest Nordzucker")].

[4] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van richtlijn 84/450/EEG van de Raad, richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2005, L 149, blz. 22).

8. In artikel 3, lid 4, wordt bepaald:

„In geval van strijdigheid tussen de bepalingen van deze richtlijn en andere communautaire voorschriften betreffende specifieke aspecten van oneerlijke handelspraktijken, prevaleren laatstgenoemde voorschriften en zijn deze van toepassing op deze specifieke aspecten."

9. Artikel 13 schreef voor:

„De lidstaten stellen de sancties vast die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en treffen alle maatregelen die nodig zijn voor de toepassing van deze sancties. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn."

10. Dat artikel 13 heeft na de wijziging ervan bij richtlijn (EU) 2019/2161 [5], die op 28 mei 2022 van toepassing is geworden, de volgende bewoordingen gekregen:

„1. De lidstaten stellen de voorschriften vast ten aanzien van de sancties die van toepassing zijn op overtredingen van nationale bepalingen die zijn vastgesteld op grond van deze richtlijn en nemen alle nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat deze sancties worden uitgevoerd. De sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat voor het opleggen van sancties waar passend rekening wordt gehouden met de volgende niet-limitatieve en indicatieve criteria:

[…]

e) sancties die in grensoverschrijdende zaken in andere lidstaten aan de handelaar zijn opgelegd voor dezelfde inbreuk, wanneer informatie over dergelijke sancties beschikbaar is via het bij verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad[6] opgericht mechanisme;

[…]

3. De lidstaten zorgen ervoor dat, wanneer er overeenkomstig artikel 21 van [verordening 2017/2394] sancties moeten worden opgelegd, deze de mogelijkheid omvatten om geldboeten op te leggen door middel van administratieve procedures en/of om juridische procedures te starten voor het opleggen van geldboeten, waarbij het maximumbedrag van zulke geldboeten ten minste 4 % van de jaaromzet van de handelaar in de betrokken lidstaat of lidstaten bedraagt. […]

[…]"

[5] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 27 november 2019 tot wijziging van richtlijn 93/13/EEG van de Raad en richtlijnen 98/6/EG, 2005/29/EG en 2011/83/EU van het Europees Parlement en de Raad wat betreft betere handhaving en modernisering van de regels voor consumentenbescherming in de Unie (PB 2019, L 328, blz. 7).

[6] Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2006/2004 (PB 2017, L 345, blz. 1).

B. Nationaal recht. Wetsbesluit nr. 206 van 6 september 2005

11. In artikel 20, lid 2, van wetsbesluit nr. 206 van 6 september 2005 [7] wordt bepaald:

„Een handelspraktijk is oneerlijk wanneer zij in strijd is met de vereisten van professionele toewijding en het economische gedrag van de gemiddelde consument die zij bereikt of op wie zij gericht is – of, indien zij op een bepaalde groep consumenten gericht is, het economisch gedrag van het gemiddelde lid van deze groep – met betrekking tot het product wezenlijk verstoort of kan verstoren."

12. In artikel 20, lid 4, worden twee categorieën oneerlijke praktijken onderscheiden: misleidende praktijken (nader omschreven in de artikelen 21, 22 en 23) en agressieve praktijken (vermeld in de artikelen 24, 25 en 26).

13. In artikel 27, lid 9, wordt bepaald:

„Tezamen met de maatregel die de oneerlijke handelspraktijk verbiedt, legt de Autoriteit een administratieve geldboete op van ten minste 5 000 EUR en ten hoogste 5 000 000 EUR, afhankelijk van de ernst en de duur van de inbreuk. In het geval van oneerlijke handelspraktijken overeenkomstig artikel 21, leden 3 en 4, mag de boete niet lager zijn dan 50 000 EUR."

II. Feiten, geding en prejudiciële vragen

14. Bij besluit nr. 26137 van 4 augustus 2016 heeft de AGCM aan Volkswagen Group Italia SpA en Volkswagen Aktiengesellschaft (hierna respectievelijk: „VWGI" en „VWAG") een geldboete van 5 miljoen EUR opgelegd op grond dat zij zich schuldig hadden gemaakt aan oneerlijke handelspraktijken in de zin van artikel 21, lid 1, onder b), artikel 23, lid 1, onder d), en artikel 21, leden 3 en 4, van het wetboek consumentenrecht. Deze bepalingen zetten richtlijn 2005/29 in Italiaans recht om.

15. Volgens de verwijzingsbeslissing bestonden de door de AGCM aan VWGI en VWAG toegeschreven feiten in:

– de verkoop in Italië van dieselvoertuigen met systemen die tot doel hadden de meting van de uitstoot van verontreinigende stoffen te manipuleren met het oog op de typegoedkeuring [8],

– de verspreiding van reclameboodschappen waarin werd benadrukt dat die voertuigen voldeden aan de criteria van de milieuwetgeving, ook al was de meting van de emissies gemanipuleerd.

[7] Decreto legislativo n. 206 – Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229 (wetsbesluit nr. 206 tot vaststelling van het wetboek consumentenrecht krachtens artikel 7 van wet nr. 229 van 29 juli 2003) van 6 september 2005 (gewoon supplement bij GURI nr. 235 van 8 oktober 2005; hierna: „wetboek consumentenrecht").

[8] Het betreft een instrument dat was geïnstalleerd in voertuigen met een Volkswagen-motor die waren uitgerust met software die kon detecteren wanneer het voertuig zich op een testbank bevond voor het meten van de verontreinigende emissies, en dat ervoor zorgde dat de motor op dat moment een minder verontreinigende werking had, om op die manier de uitstoot van gassen te verminderen. Nadat de tests met succes waren doorlopen, stootte het voertuig tijdens het normale gebruik weer de gebruikelijke hoeveelheid gassen uit, die veel hoger was dan wettelijk was toegestaan. Dit instrument is verboden bij artikel 5, lid 2, van verordening (EG) nr. 715/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2007 betreffende de typegoedkeuring van motorvoertuigen met betrekking tot emissies van lichte personen- en bedrijfsvoertuigen (Euro 5 en Euro 6) en de toegang tot reparatie- en onderhoudsinformatie (PB 2007, L 171, blz. 1). Zie in dit verband arresten van 17 december 2020, CLCV e.a. (Manipulatie-instrument in dieselmotoren) (C-693/18, EU:C:2020:1040); 14 juli 2022, GSMB Invest (C-128/20, UE:C:2022:570), en 14 juli 2022, Porsche Inter Auto en Volkswagen (C-145/20, EU:C:2022:572).

16. VWGI en VWAG zijn tegen het besluit van de AGCM opgekomen bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg van de regio Latium, Italië; hierna: „TAR Lazio").

17. In 2018, nadat de AGCM haar besluit nr. 26137 van 2016 had vastgesteld, maar voordat de TAR Lazio vonnis heeft gewezen, heeft het openbaar ministerie van Braunschweig VWAG een besluit doen toekomen waarbij haar krachtens het Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (Duitse wet inzake administratieve overtredingen; hierna: „OWiG") een boete van 1 miljard EUR werd opgelegd. [9]

18. Deze boete werd opgelegd voor, onder meer, dezelfde feiten als die welke door de AGCM waren bestraft. De verwijzende rechter benadrukt dat de gedragingen die in Duitsland aan VWAG werden toegeschreven bestonden in:

– het wereldwijd verkopen van voertuigen (10,7 miljoen in totaal, waarvan 700 000 op de Italiaanse markt) die waren uitgerust met systemen die tot doel hadden de meting van de emissies van verontreinigende stoffen te manipuleren met het oog op de typegoedkeuring;

– het verspreiden van reclameboodschappen waarin, ondanks de manipulatie van de emissiemetingen, werd geclaimd dat die voertuigen bijzonder milieuvriendelijk waren.

19. Het besluit van het openbaar ministerie van Braunschweig is op 13 juni 2018 definitief geworden, nadat VWAG had afgezien van haar recht om er beroep tegen in te stellen. Op 18 juni 2018 heeft VWAG bovendien de geldboete betaald.

20. Op 3 april 2019 heeft de TAR Lazio bij vonnis nr. 6920/2019 het beroep van VWGI en VWAG afgewezen, niettegenstaande het feit dat deze twee ondernemingen hadden gewezen op het besluit van het openbaar ministerie van Braunschweig.

21. In het bijzonder beriepen VWGI en VWAG zich op een aantal uitspraken van rechters van andere lidstaten waarbij nationale procedures betreffende de manipulatie van emissiemetingen waren stopgezet omdat die feiten reeds in Duitsland waren bestraft.

22. De TAR Lazio heeft dat argument verworpen. Naar zijn oordeel heeft de sanctie van de AGCM een andere rechtsgrondslag dan die welke in Duitsland is opgelegd en staat het ne-bis-in-idembeginsel niet in de weg aan eerstgenoemde sanctie.

23. VWGI en VWAG hebben dat vonnis van de TAR Lazio aangevochten bij de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), die het Hof heeft verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

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

[9] Het Duitse besluit heeft als referentie „NZS 411 Js 27840/18".

2) Moet artikel 50 van het Handvest aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling volgens welke een administratieve geldboete van strafrechtelijke aard die aan een rechtspersoon is opgelegd wegens ongeoorloofde gedragingen die een oneerlijke handelspraktijk opleveren, in rechte kan worden bevestigd en onherroepelijk kan worden, terwijl die rechtspersoon voor die gedragingen in een andere lidstaat ondertussen onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld, indien de tweede veroordeling onherroepelijk is geworden voordat de beslissing op het beroep tegen de eerstgenoemde administratieve geldboete van strafrechtelijke aard in kracht van gewijsde is gegaan?

3) Kan de regeling van richtlijn 2005/29, met name artikel 3, lid 4, en artikel 13, lid 2, onder e), daarvan, rechtvaardigen dat wordt afgeweken van het beginsel ne bis in idem in artikel 50 van het Handvest (dat vervolgens is opgenomen in artikel 6 van het Verdrag betreffende de Europese Unie) en in artikel 54 van de Schengenovereenkomst?"

III. Procedure bij het Hof

24. Het verzoek om een prejudiciële beslissing is op 11 januari 2022 ingekomen ter griffie van het Hof.

25. De AGCM, de vereniging Codacons [10], VWGI, de Nederlandse regering, de Italiaanse regering en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

26. De AGCM, VWGI, de Nederlandse regering, de Italiaanse regering en de Commissie hebben pleidooi gehouden ter terechtzitting van 19 januari 2023.

IV. Beoordeling

A. Ontvankelijkheid

27. Volgens de AGCM moeten de prejudiciële vragen op twee gronden niet-ontvankelijk worden verklaard:

– Artikel 50 van het Handvest en artikel 54 van de Schengenuitvoeringsovereenkomst [11] zijn niet relevant voor het onderhavige geding, aangezien de regeling inzake de aansprakelijkheid van rechtspersonen waarop de Duitse sanctie is gebaseerd niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.

– De feiten die hebben geleid tot de vaststelling van de twee sancties, verschillen. Het Duitse besluit bestraft de gedraging van VWAG die bestond in de nalatige niet-nakoming van haar

[10] De vereniging Codacons (Coordinamento delle associazioni per la tutela dell'ambiente e dei diritti degli utenti e consumatori) (Italiaanse federatie van verenigingen die opkomen voor het milieu en consumentenrechten) intervenieert in het hoofdgeding aan de zijde van de AGCM.

[11] Overeenkomst ter uitvoering van het tussen de regeringen van de staten van de Benelux Economische Unie, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek op 14 juni 1985 te Schengen gesloten akkoord betreffende de geleidelijke afschaffing van de controles aan de gemeenschappelijke grenzen, ondertekend in Schengen op 19 juni 1990 en in werking getreden op 26 maart 1995 (PB 2000, L 239, blz. 19; hierna: „SUO"). In artikel 54 SUO wordt bepaald: „Een persoon die bij onherroepelijk vonnis door een overeenkomstsluitende partij is berecht, kan door een andere overeenkomstsluitende partij niet worden vervolgd ter zake van dezelfde feiten, op voorwaarde dat ingeval een straf of maatregel is opgelegd, deze reeds is ondergaan of daadwerkelijk ten uitvoer wordt gelegd, dan wel op grond van de wetten van de veroordelende overeenkomstsluitende partij niet meer ten uitvoer gelegd kan worden."

verplichting om toezicht te houden op de installatie van een systeem waarmee de tests op verontreinigende emissies van haar voertuigen konden worden vervalst. Het Italiaanse besluit bestraft VWAG en VWGI daarentegen omdat zij de consumenten er niet over hebben geïnformeerd dat de voertuigen die in Italië werden verkocht met dit systeem waren uitgerust.

28. Geen van deze twee argumenten lijkt mij voldoende overtuigend om de prejudiciële verwijzing niet-ontvankelijk te verklaren.

29. Wat het eerste argument betreft, wordt in artikel 51, lid 1, van het Handvest verklaard dat de bepalingen van het Handvest aan de lidstaten zijn gericht wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. [12] Aangezien het besluit van de AGCM is gebaseerd op bepalingen van het Italiaanse wetboek consumentenrecht die richtlijn 2005/29 omzetten, bevinden we ons op een terrein waar een lidstaat het Unierecht ten uitvoer brengt.

30. Deze omstandigheid volstaat voor de toepasselijkheid van artikel 50 van het Handvest, ongeacht of ook het besluit van het Duitse openbaar ministerie op grond van een nationale regel ter uitvoering van het Unierecht is vastgesteld of niet.

31. Overigens bestraft de Duitse sanctie, die weliswaar rechtstreeks op grond van het OWiG (een wet die in beginsel buiten het Unierecht staat) is opgelegd, uiteindelijk niet alleen de louter *formele* schending van toezichtverplichtingen, maar indirect ook *materiële* inbreuken op de Unieregels inzake de typegoedkeuringsprocedure voor voertuigen. [13] In die zin wordt ook Unierecht ten uitvoer gebracht en moet bijgevolg het Handvest, en met name artikel 50 ervan, worden geëerbiedigd.

32. De tweede niet-ontvankelijkheidsgrond van de AGCM, die de zaak ten gronde betreft en niet de voorwaarden voor ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing, kan evenmin worden aanvaard.

33. De feiten waarop de Italiaanse en de Duitse sanctieprocedure betrekking hebben, houden nauw verband met elkaar, aangezien het in beide gevallen gaat om: a) de ongeoorloofde installatie van een systeem dat emissietests vervalst, en b) de promotie en verkoop van de voertuigen in een andere lidstaat waarbij deze omstandigheid werd verhuld.

34. De vraag of dat verband volstaat om vast te stellen dat in beide procedures dezelfde feiten worden bestraft, behoort, zoals gezegd, tot het onderzoek van de zaak ten gronde en betreft niet de voorwaarden voor ontvankelijkheid van de prejudiciële verwijzing.

B. Inleidende opmerkingen

35. Alvorens een antwoord aan de verwijzende rechter voor te stellen, wil ik twee kanttekeningen maken bij de regels die hij vermeldt in zijn derde vraag.

36. Van die regels lijken artikel 3, lid 4, en artikel 13, lid 2, onder e), van richtlijn 2005/29 alsmede artikel 54 SUO mij niet relevant voor deze zaak.

[12] Arresten van 19 november 2019, A.K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy) (C-585/18, C-624/18 en C-625/18, EU:C:2019:982, punt 78 en aldaar aangehaalde rechtspraak); 20 maart 2018, Garlsson Real Estate e.a. (C-537/16, EU:C:2018:193; hierna: „arrest Garlsson Real Estate", punt 23), en 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013;105, punten 19 en 21).

[13] Zoals ter terechtzitting aangevoerd door VWGI.

37. Uit artikel 3, lid 4, van richtlijn 2005/29 [14], gelezen in het licht van overweging 10 ervan, volgt dat deze richtlijn van toepassing is wanneer er geen specifieke Unierechtelijke bepalingen zijn die specifieke aspecten van oneerlijke handelspraktijken regelen. De bepaling heeft betrekking op conflicten tussen Unieregels en niet tussen nationale regels. [15]

38. Dat artikel is een uitdrukking van het specialiteitsbeginsel: de procedure van richtlijn 2005/29 is subsidiair aan andere, meer specifieke Unierechtelijke procedures ter bestraffing van oneerlijke handelspraktijken. [16] Het gaat hier niet om een rechtsregel die het door artikel 50 van het Handvest beschermde ne-bis-in-idembeginsel nader specificeert. Het artikel is eenvoudigweg bedoeld om de cumulatie te voorkomen van procedures die worden beheerst door uiteenlopende regels op het gebied van de bestrijding van oneerlijke handelspraktijken.

39. Artikel 13, lid 2, van richtlijn 2005/29 is in die richtlijn opgenomen bij richtlijn 2019/2161 [17] en sorteert pas rechtsgevolgen sinds 28 mei 2022. [18] Bijgevolg is die bepaling ratione temporis niet van toepassing op de in het hoofdgeding bestrafte feiten.

40. Ten aanzien van artikel 54 SUO heeft het Hof geoordeeld dat „het in dit artikel neergelegde ne-bis-in-idembeginsel ertoe strekt om binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te voorkomen dat een bij onherroepelijk vonnis berechte persoon die zijn recht op vrij verkeer uitoefent, dientengevolge wegens dezelfde feiten wordt vervolgd op het grondgebied van meerdere lidstaten […]”. [19]

41. De onderhavige zaak ziet weliswaar op de grensoverschrijdende toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel waarbij autoriteiten van Duitsland en Italië betrokken zijn, maar de bescherming van het vrije verkeer van personen, die de bestaansreden van artikel 54 SUO vormt, is niet aan de orde.

42. Gelet op het voorgaande ben ik van mening dat de vragen van de verwijzende rechter enkel in het licht van artikel 50 van het Handvest moeten worden beantwoord.

C. Eerste vraag

43. De Consiglio di Stato wenst te vernemen of de sancties voor oneerlijke handelspraktijken die zijn opgelegd op grond van de nationale regeling tot omzetting van richtlijn 2005/29, kunnen worden aangemerkt als administratieve sancties van strafrechtelijke aard. Het bedrag van die sancties kan variëren van 5 000 EUR tot 5 miljoen EUR.

[14] „In geval van strijdigheid tussen de bepalingen van deze richtlijn en andere communautaire voorschriften betreffende specifieke aspecten van oneerlijke handelspraktijken, prevaleren laatstgenoemde voorschriften en zijn deze van toepassing op deze specifieke aspecten.”

[15] Dit is bevestigd in de arresten van 13 september 2018, Wind Tre en Vodafone Italia (C-54/17 en C-55/17, EU:C:2018:710, punten 58 en 59), en 16 juli 2015, Abcur (C-544/13 en C-545/13, EU:C:2015:481, punt 79).

[16] In dit verband verwijs ik naar de analyse in mijn conclusie in de zaak Wind Tre en Vodafone Italia (C-54/17 en C-55/17, EU:C:2018:377, punten 92-119).

[17] Het nieuwe lid wordt gedeeltelijk weergegeven in punt 10 van deze conclusie.

[18] Zoals bepaald in artikel 7, lid 1, van richtlijn 2019/2161.

[19] Arrest van 28 oktober 2022, Generalstaatsanwaltschaft München (Uitlevering en ne bis in idem) (C-435/22 PPU, EU:C:2022:852, punt 76).

44. Het ne-bis-in-idembeginsel, dat is neergelegd in artikel 50 van het Handvest, staat in de weg aan zowel de cumulatie van vervolgingsmaatregelen als die van sancties die een strafrechtelijk karakter in de zin van dat artikel hebben voor dezelfde feiten en ten aanzien van dezelfde persoon. [20]

45. Het staat aan de verwijzende rechter om in elk individueel geval het strafrechtelijke karakter van de vervolgingsmaatregelen en de sancties te beoordelen aan de hand van de door het Hof erkende criteria, die aanknopen bij de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens [21] (bekend als de „Engel-criteria") [22]. Het Hof kan evenwel aanvullende verduidelijkingen verschaffen waarnaar de nationale rechter zich bij zijn uitlegging kan richten.

46. Voornoemde criteria hebben betrekking op: i) de juridische kwalificatie van de inbreuk in het nationale recht; ii) de aard van de sanctie, en iii) de zwaarte van de sanctie die kan worden opgelegd. [23]

1. Juridische kwalificatie van de inbreuk

47. Het Italiaanse recht classificeert de in de artikelen 21 en 23 van het wetboek consumentenrecht bedoelde inbreuken (evenals de procedure tot vaststelling ervan) als administratieve inbreuken. De op grond van artikel 27, lid 9, van dat wetboek toepasselijke geldboete is eveneens administratief van aard.

48. Wat de door het openbaar ministerie van Braunschweig opgelegde sanctie betreft, twijfelt de verwijzende rechter er niet aan dat het om een strafrechtelijke sanctie gaat.

49. Een inbreuk en een sanctie die in het nationale recht „administratief van aard" worden genoemd, kunnen voor hetgeen hier van belang is echter strafrechtelijk van aard zijn. Het Hof heeft geoordeeld dat de toepassing van artikel 50 van het Handvest niet beperkt is tot vervolgingsmaatregelen en sancties die naar nationaal recht als „strafrechtelijk" worden gekwalificeerd, maar zich – los van de kwalificatie volgens het nationale recht – uitstrekt tot vervolgingsmaatregelen en sancties die op grond van de twee andere bovengenoemde criteria als strafrechtelijk moeten worden beschouwd. [24]

2. Aard van de sanctie

50. Wat de aard van de sanctie betreft, moet worden nagegaan of met de betreffende sanctie „met name een repressief doel wordt nagestreefd […]. Daaruit volgt dat een sanctie met een repressief doel een strafrechtelijk karakter in de zin van artikel 50 van het Handvest heeft, en dat de loutere omstandigheid dat met die sanctie ook een preventief doel wordt nagestreefd, haar niet de kwalificatie van strafrechtelijke sanctie kan ontnemen. […] [H]et ligt […] in de aard van

[20] Arresten bpost, punt 24; Nordzucker, punt 28, en 20 maart 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197; hierna: „arrest Menci", punt 25).

[21] Hierna: „EHRM".

[22] Arrest van 8 juni 1976, Engel e.a. tegen Nederland [verzoekschriften nrs. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 en 5370/72 (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071)].

[23] Arresten van 5 juni 2012, Bonda (C-489/10, EU:C:2012:319, punt 37); Menci, punten 26 en 27, en bpost, punt 25.

[24] Arresten Menci, punt 30; bpost, punt 26, en Nordzucker, punt 31.

strafrechtelijke sancties besloten dat zij zowel tot repressie als tot preventie van ongeoorloofde gedragingen strekken. Daarentegen is een maatregel die beperkt blijft tot het herstel van de door de desbetreffende inbreuk veroorzaakte schade, niet strafrechtelijk van aard." [25]

51. In artikel 27, lid 9, van het wetboek consumentenrecht wordt bepaald dat de geldboete verplicht moet worden opgelegd bovenop andere maatregelen ter repressie van oneerlijke handelspraktijken, met name het verbod om dergelijke praktijken voort te zetten of te herhalen.

52. Volgens de Italiaanse regering zijn het die maatregelen die een repressief karakter hebben en niet de geldboete van artikel 27, lid 9, van het wetboek consumentenrecht. Met de geldboete wordt volgens de Italiaanse regering beoogd het concurrentievoordeel dat de onderneming door haar frauduleuze gedrag jegens consumenten heeft verkregen, te neutraliseren en de mededinging op de markt te herstellen in de toestand die bestond vóór de oneerlijke handelspraktijk.

53. Zonder te willen vooruitlopen op de eindbeoordeling van de verwijzende rechter, acht ik het argument van de Italiaanse regering op dit punt niet overtuigend. In mijn optiek heeft de geldboete van artikel 27, lid 9, van het wetboek consumentenrecht wel degelijk een repressief karakter: het voornaamste doel ervan bestaat er niet in de schade te herstellen die derden als gevolg van de inbreuk hebben geleden, maar onrechtmatige gedragingen te bestraffen. [26]

54. Dat artikel bevat namelijk geen enkele aanwijzing voor het herstellende karakter van de sanctie, en de hoogte van de sanctie is niet afhankelijk van de gevolgen van de inbreuk voor derden.

55. Voor wat thans van belang is, doet het uiteindelijk niet ter zake dat de sanctie niet alleen een bestraffend, maar ook een preventief oogmerk heeft, namelijk ondernemingen ervan weerhouden om oneerlijke handelspraktijken toe te passen.

3. Zwaarte van de sanctie

56. De maximale geldboete waarin artikel 27, lid 9, van het wetboek consumentenrecht voorziet, bedraagt 5 miljoen EUR, een hoog bedrag dat indicatief is voor de ernst van de inbreuk. [27]

57. Een boete van 5 miljoen EUR is mogelijkerwijs niet bijzonder zwaar voor een multinationale onderneming met een hoge omzet zoals VWAG. [28]

[25] Arrest Garlsson Real Estate, punt 33. In mijn conclusie in die zaak (C-537/16, EU:C:2017:668, punt 64) en in die van 12 september 2017, Menci (C-524/15, EU:C:2017:667, punt 113), heb ik aangegeven dat elke sanctie in feite een bestraffend element omvat en dat de preventieve of afschrikkende werking ervan juist voortvloeit uit de straf die zij behelst. Zie in dezelfde zin arrest van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten) (C-439/19, EU:C:2021:504, punt 89).

[26] Ik verwijs naar mijn conclusie in de zaak Menci (C-524/15, EU:C:2017:667). Daarin heb ik verklaard dat „aangezien bestuurlijke en strafrechtelijke sancties de weerspiegeling zijn van het ius puniendi van de staat, […] ik niet [kan] ontkennen (behalve in een kunstmatige, louter dogmatische constructie) dat bestuursrechtelijke sancties zowel een preventief als een bestraffend oogmerk hebben, waardoor zij verwant zijn aan louter strafrechtelijke bepalingen. […] [I]edere sanctie [bevat] in feite een bestraffend element […] en […] de preventieve of afschrikkende werking ervan […] [vloeit juist voort] uit de straf die zij behelst." (punt 113).

[27] Diezelfde maximumlimiet (5 miljoen EUR) had ook de in artikel 187 ter van de toepasselijke wet vastgestelde geldboete, die het Hof in de zaak Garlsson Real Estate heeft gekwalificeerd als een bestuursrechtelijke sanctie van strafrechtelijke aard, al speelden in die zaak ook andere factoren een rol.

[28] De AGCM wijst erop dat de boete niet meer dan 0,0068 % van de omzet van VWAG in 2015 (73,51 miljoen EUR) vertegenwoordigde, en 0,12 % van de omzet van VWGI, en dat deze 10 % van de omzet zou hebben bedragen als het een boete wegens schending van de mededingingsregels was geweest.

58. Die omstandigheid doet echter niet af aan het sterk bijtende karakter van de wettelijk vastgestelde sanctie. Voor de wetgever zou die omstandigheid hooguit een aansporing kunnen vormen om het bedrag van de geldboeten voor oneerlijke handelspraktijken te verhogen en het vaste bedrag te vervangen door een bedrag dat in verhouding staat tot de omzet. [29]

59. Overigens moet de zwaarte van de sanctie worden beoordeeld aan de hand van de objectieve kenmerken ervan en niet aan de hand van de gevolgen die zij heeft voor met name de specifieke onderneming die wordt bestraft.

60. Kortom, ik ben van mening dat een administratieve sanctie wegens oneerlijke handelspraktijken als die welke hier aan de orde is, waarvan het bedrag kan oplopen tot 5 miljoen EUR, van materieel strafrechtelijke aard is in de zin van artikel 50 van het Handvest.

D. Tweede vraag

61. De Consiglio di Stato wenst te vernemen of artikel 50 van het Handvest zich verzet tegen „een nationale regeling volgens welke een administratieve geldboete van strafrechtelijke aard die aan een rechtspersoon is opgelegd wegens ongeoorloofde gedragingen die een oneerlijke handelspraktijk opleveren, in rechte kan worden bevestigd en onherroepelijk kan worden, terwijl die rechtspersoon voor die gedragingen in een andere lidstaat ondertussen onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld, indien de tweede veroordeling onherroepelijk is geworden voordat de beslissing op het beroep tegen de eerstgenoemde administratieve geldboete van strafrechtelijke aard in kracht van gewijsde is gegaan".

62. Volgens het Hof „[moet] [v]oor de toepassing van het beginsel ne bis in idem […] zijn voldaan aan een tweeledige voorwaarde, namelijk dat er sprake is van een eerdere definitieve beslissing (‚bis') en dat de eerdere beslissing en de latere vervolgingsmaatregelen of beslissingen betrekking hebben op dezelfde feiten (‚idem')". [30]

1. Met betrekking tot het „bis"

63. „[E]en rechterlijke beslissing [kan] slechts […] worden geacht definitief uitspraak te hebben gedaan over de feiten die aan een tweede procedure zijn onderworpen, wanneer die beslissing niet alleen definitief is geworden, maar ook is gegeven na een beoordeling van de grond van de zaak". [31]

64. Uit de informatie in het dossier kan worden opgemaakt dat het besluit van het openbaar ministerie van Braunschweig op 13 juni 2018 definitief is geworden en met redenen omkleed is vastgesteld na een beoordeling van de grond van de zaak. Op die datum was de Italiaanse administratieve sanctieprocedure al ingeleid, maar nog niet afgerond: het besluit van de AGCM van 4 augustus 2016 is aangevochten en was (en is) nog niet definitief.

[29] Zoals ik reeds heb opgemerkt, bedraagt het maximumbedrag van de geldboeten na de vaststelling van richtlijn 2019/2161 „ten minste 4 % van de jaaromzet van de verkoper of leverancier in de betrokken lidstaat of lidstaten […]". Daardoor zal het mogelijk zijn veel hogere boeten voor oneerlijke handelspraktijken dan de huidige vast te stellen wanneer het om nationale of multinationale ondernemingen met een hoge omzet gaat.

[30] Arrest bpost, punt 28.

[31] Arrest bpost, punt 29.

65. Beide procedures zijn weliswaar deels gelijktijdig gevoerd (met een overlapping van vier maanden, volgens informatie die ter terechtzitting is verstrekt), maar de sanctie die door het openbaar ministerie van Braunschweig was opgelegd heeft kracht van gewijsde verkregen voordat de Italiaanse autoriteiten onherroepelijk uitspraak deden over dezelfde feiten ten aanzien van dezelfde ondernemingen. In dit verband is het irrelevant dat het definitieve karakter van het Duitse besluit voortvloeit uit het feit dat VWAG geen beroep tegen dat besluit heeft ingesteld. [32]

66. Bijgevolg is er sprake van twee sanctieprocedures, waarvan er één is afgesloten met een onherroepelijke sanctie, hetgeen het noodzakelijk maakt om na te gaan of beide procedures al dan niet dezelfde feiten betroffen en tegen dezelfde persoon waren gericht.

2. Met betrekking tot het „idem”

67. De overheersende opvatting in de rechtspraak van het Hof is dat het verbod op dubbele bestraffing betrekking heeft op dezelfde materiële feiten (idem factum), begrepen als een geheel van concrete omstandigheden die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, ongeacht de juridische kwalificatie ervan (idem crimen).

68. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, hebben de twee in het geding aan de orde zijnde procedures betrekking op dezelfde rechtspersoon (VWAG). Het Italiaanse besluit is weliswaar ook tegen VWGI gericht, maar dat gegeven doet niet noodzakelijkerwijs af aan de *subjectieve identiteit*, aangezien laatstgenoemde onderneming tot eerstgenoemde behoort en onder haar zeggenschap staat.

69. Hoe dan ook zal het, gegeven de bezwaren die de AGCM dienaangaande heeft aangevoerd, de Consiglio di Stato zijn die het debat over de subjectieve identiteit van de betrokken ondernemingen zal moeten beslechten.

70. Wat de *objectieve identiteit* betreft, verbiedt artikel 50 van het Handvest dat voor dezelfde feiten meerdere sancties van strafrechtelijke aard worden opgelegd die uit verschillende met het oog daarop gevoerde procedures voortvloeien. [33]

71. Het volstaat dus niet dat de feiten met elkaar vergelijkbaar zijn: het moet om dezelfde feiten gaan. De identiteit van de materiële feiten moet worden begrepen als een geheel van concrete omstandigheden die voortvloeien uit gebeurtenissen die in wezen dezelfde zijn, aangezien daarbij dezelfde dader betrokken is en zij onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn in tijd en plaats. [34]

[32] Het is niet meer dan een hypothese dat het niet aanvechten van de Duitse sanctie deel uitmaakt van de strategie van de onderneming om op grond van het ne-bis-in-idembeginsel de in andere lidstaten tegen VWAG ingeleide sanctieprocedures tot stilstand te brengen of de kop in te drukken. De Commissie wijst op het risico van forumshopping door multinationale ondernemingen, die op grond van artikel 50 van het Handvest zouden kunnen trachten de sanctie opgelegd te krijgen door de lidstaat met de meest coulante regeling om op die manier sancties voor dezelfde feiten in de andere lidstaten te ontlopen. Ter terechtzitting heeft de AGCM verklaard dat zij geen redenen had om te veronderstellen dat de strategie van VWAG dit doel nastreefde, hetgeen deze onderneming heeft bevestigd met het betoog dat het niet logisch zou zijn om een zware geldboete als de Duitse te aanvaarden teneinde een andere, veel lagere boete te vermijden.

[33] Arresten Menci, punt 35; Garlsson Real Estate, punt 37, en bpost, punt 33.

[34] Arresten van het EHRM van 10 februari 2009, Sergueï Zolotoukhine tegen Rusland, (CE:ECHR:2009:0210JUD001493903, §§ 83 en 84), en 20 mei 2014, Pirttimäki tegen Finland (CE:ECHR:2014:0520JUD003523211, §§ 49-52), waarnaar wordt verwezen in het arrest bpost, punten 36 en 37.

72. Wanneer is vastgesteld dat het om dezelfde feiten gaat, wordt de nationaalrechtelijke kwalificatie ervan van secundair belang. Ook de verschillende rechtsgoederen die in de twee lidstaten worden beschermd zijn secundair om vast te stellen dat er sprake is van een en dezelfde inbreuk, aangezien de omvang van de door artikel 50 van het Handvest geboden bescherming niet van lidstaat tot lidstaat mag verschillen. [35]

73. In de arresten bpost en Nordzucker heeft het Hof bevestigd dat de identiteit van de feiten (idem factum) boven de juridische identiteit (idem crimen) gaat. Dat heeft het Hof verklaard ten aanzien van de regels inzake vrije mededinging, waarbij het zijn eerdere rechtspraak daarover heeft genuanceerd. [36]

74. Ter terechtzitting [37] heeft de Italiaanse regering voorgesteld om, wanneer coördinatie tussen nationale autoriteiten niet haalbaar is, de algemene belangen die door de regels van de twee betrokken lidstaten worden beschermd in aanmerking te nemen teneinde te bepalen of de feiten dezelfde zijn.

75. Indien ik het goed heb begrepen, pleit de Italiaanse regering voor een terugkeer naar de rechtspraak van het Hof inzake de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel op het gebied van de mededingingsregels, die de identiteit van de feiten en van de beschermde rechtsgoederen vereiste om te kunnen vaststellen dat aan de voorwaarde van het „idem" was voldaan. Na de arresten bpost en Nordzucker is die zienswijze volgens mij echter achterhaald.

76. Het staat aan de Consiglio di Stato om na te gaan of de feiten in de onderhavige zaak in materieel en temporeel opzicht identiek zijn. In zijn verwijzingsbeslissing spreekt de Consiglio di Stato van „de soortgelijkheid, zo niet de identiteit" van de bestrafte feiten waarna hij wijst op de „homogeniteit van de gedragingen", aangezien in beide procedures sancties zijn opgelegd voor gedragingen in verband met het in de handel brengen van voertuigen met gemanipuleerde systemen en het verspreiden van reclameboodschappen waarin de nadruk werd gelegd op de eerbiediging van de milieuwetgeving. [38]

77. Het Hof kan de verwijzende rechter desalniettemin de volgende denksporen voor dit punt aanreiken:

– De gedetailleerde en concrete analyse van de bestrafte gedragingen moet leiden tot de vaststelling dat het gaat om dezelfde, en niet om louter soortgelijke, gedragingen.

– In geval van grensoverschrijdende cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties is territoriale identiteit niet noodzakelijk, maar wel een factor die andere doeleinden kan

[35] Arresten Menci, punt 36; Garlsson Real Estate, punt 38, en bpost, punt 34.

[36] Zie 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, nr. 3, blz. 361-362.

[37] Eveneens ter terechtzitting heeft de AGCM met klem gewezen op het verschil tussen de algemene belangen die door de Duitse regel worden beschermd en die welke door de Italiaanse regel worden beschermd, als argument om het bestaan van het „idem" in twijfel te trekken.

[38] Verwijzingsbeslissing, punten 1.7 en 1.8.

dienen.[39] Die factor maakt het mogelijk om vermoedens van een „berekende keuze" bij de bevoegde sanctieautoriteit weg te nemen.[40]

– Het openbaar ministerie van Braunschweig onderstreept weliswaar dat het ontbreken van toezicht de oorzaak is van de inbreuken die VWAG tussen 2007 en 2015 wereldwijd heeft begaan, maar het neemt niettemin als relevante feiten in aanmerking het in de handel brengen in andere landen (waaronder Italië) van voertuigen die waren uitgerust met de manipulatiesoftware en de misleidende reclame voor de verkoop van die auto's.[41]

– Het verband tussen deze drie elementen lijkt duidelijk, al zal de verwijzende rechter moeten beslissen of het volstaat om tot de identiteit van de feiten te besluiten. Het openbaar ministerie van Braunschweig wijst erop dat zijn besluit, juist wegens het ne-bis-in-idembeginsel, eraan in de weg zou staan dat in andere lidstaten sancties tegen VWAG worden vastgesteld voor dezelfde gedragingen.[42]

78. Indien de verwijzende rechter in het licht van deze overwegingen zou vaststellen dat het idem factum aanwezig is, dan zou de dualiteit van de procedures in beginsel, en onder voorbehoud van de hiernavolgende analyse, een schending van het door artikel 50 van het Handvest gewaarborgde grondrecht vormen.[43]

E. Derde vraag

79. De Consiglio di Stato wenst te vernemen of richtlijn 2005/29 [met name artikel 3, lid 4, en artikel 13, lid 2, onder e), ervan] „[kan] rechtvaardigen dat wordt afgeweken van het beginsel ne bis in idem in artikel 50 van het Handvest".

80. Ik heb reeds uiteengezet[44] om welke redenen artikel 3, lid 4, en artikel 13, lid 2, onder e), van richtlijn 2005/29 mijn inziens hier niet van toepassing zijn. Daarom zal ik mij alleen buigen over artikel 50 van het Handvest en de mogelijkheden om op grond van artikel 52, lid 1, eerste volzin, van het Handvest een afwijking van dat beginsel toe te staan.

81. Volgens vaste rechtspraak van het Hof kan een beperking van het door artikel 50 van het Handvest gewaarborgde grondrecht worden gerechtvaardigd op grond van artikel 52, lid 1, van het Handvest[45], mits aan bepaalde voorwaarden is voldaan: i) de beperking moet bij wet zijn

[39] De grootste moeilijkheid om in dergelijke situaties de identiteit te beoordelen, wordt beschreven in het arrest Nordzucker, punt 46: „In het kader van deze beoordeling moet met name worden onderzocht of de juridische beoordelingen van de Duitse autoriteit op basis van de in haar definitieve besluit vastgestelde feiten uitsluitend betrekking hadden op de Duitse suikermarkt dan wel ook op de Oostenrijkse suikermarkt. Eveneens relevant is de vraag of de Duitse autoriteit voor de berekening van de geldboete, op basis van de omzet op de door de inbreuk getroffen markt, enkel de omzet in Duitsland als berekeningsgrondslag heeft genomen (zie naar analogie arrest van 14 februari 2012, Toshiba Corporation e.a., C-17/10, EU:C:2012:72, punt 101)".

[40] Zie voetnoot 32 hierboven.

[41] Het openbaar ministerie van Braunschweig vermeldt uitdrukkelijk dat bij de oplegging van de sanctie aan VWAG rekening is gehouden met de verkoop van de voertuigen met gemanipuleerde motoren in andere lidstaten, waaronder Italië.

[42] De verwijzende rechter moet rekening houden met het feit dat „de enkele omstandigheid dat een autoriteit van een lidstaat in een besluit waarbij een inbreuk op het mededingingsrecht van de Unie en de overeenkomstige bepalingen van het recht van die lidstaat wordt vastgesteld, een feitelijk element met betrekking tot het grondgebied van een andere lidstaat vermeldt, niet kan volstaan om aan te nemen dat dit feitelijke element aan de vervolging ten grondslag ligt of door deze autoriteit als een van de wezenlijke bestanddelen van die inbreuk wordt beschouwd" (arrest Nordzucker, punt 44).

[43] Arrest bpost, punten 38 en 39.

[44] Zie de punten 36-39 van deze conclusie.

[45] Arresten van 27 mei 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punten 55 en 56); Menci, punt 40; bpost, punt 41, en Nordzucker, punt 49.

gesteld, ii) de wezenlijke inhoud van het desbetreffende grondrecht moet worden geëerbiedigd, iii) de beperking moet beantwoorden aan een doelstelling van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van een grondrecht, en iv) de beperking moet de beginselen van noodzakelijkheid en evenredigheid in acht nemen.

1. Bij wet gesteld

82. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of, zoals uit zijn beslissing lijkt te kunnen worden afgeleid, het optreden van het openbaar ministerie van Braunschweig en de Italiaanse AGCM in overeenstemming is met de toepasselijke wettelijke bepalingen.

83. In dit opzicht lijkt er weinig twijfel te bestaan, aangezien de AGCM het wetboek consumentenrecht heeft toegepast en het openbaar ministerie van Braunschweig het OWiG.

2. Eerbiediging van de wezenlijke inhoud van het recht op ne bis in idem

84. De verwijzende rechter lijkt evenmin twijfels te hebben over de vraag of in het bij hem aanhangige geding aan deze voorwaarde is voldaan.

3. Bescherming van doelstellingen van algemeen belang

85. De uitzondering van artikel 52, lid 1, van het Handvest op het verbod om tweemaal voor dezelfde feiten te worden berecht of gestraft, moet beantwoorden aan een of meer door de Unie erkende doelstellingen van algemeen belang of aan de eisen van de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

86. Zoals ik reeds heb uiteengezet, is de identiteit van de rechtsgoederen die worden beschermd door de regels op grond waarvan de twee sancties worden opgelegd niet langer relevant voor de vaststelling of aan de voorwaarde van het „idem" is voldaan. [46]

87. Sinds het arrest Menci kunnen diezelfde rechtsgoederen echter wel relevant zijn voor de toepassing van de uitzonderingen op grond van artikel 52 van het Handvest. De regels moeten algemene belangen beschermen die elkaar aanvullen, maar niet identiek zijn. Indien de twee nationale procedures de bescherming van hetzelfde algemeen belang tot doel zouden hebben, zou de complementariteit verloren gaan en zou de cumulatie ervan niet op grond van artikel 52 van het Handvest kunnen worden gerechtvaardigd. [47]

[46] Arrest bpost, punt 34: „[U]it de rechtspraak van het Hof [blijkt] dat de nationaalrechtelijke kwalificatie van de feiten en *het beschermde rechtsgoed* irrelevant zijn voor de constatering dat van een en hetzelfde strafbare feit sprake is, aangezien de omvang van de door artikel 50 van het Handvest geboden bescherming niet van lidstaat tot lidstaat mag verschillen." Cursivering van mij.

[47] Een voorbeeld in deze zin kan worden gevonden in het arrest Nordzucker: „Indien twee nationale mededingingsautoriteiten dezelfde feiten vervolgen en bestraffen om de naleving te verzekeren van het kartelverbod op grond van artikel 101 VWEU en de overeenkomstige bepalingen van hun respectieve nationale recht, streven deze twee autoriteiten dus dezelfde doelstelling van algemeen belang na, namelijk te waarborgen dat de mededinging op de interne markt niet wordt vervalst door mededingingsverstorende overeenkomsten, besluiten van ondernemersverenigingen of onderling afgestemde feitelijke gedragingen" (punt 56). „In die omstandigheden moet worden geoordeeld dat een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties, aangezien zij geen aanvullende doelstellingen beogen die verschillende aspecten van hetzelfde gedrag tot voorwerp hebben […], hoe dan ook niet kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 52, lid 1, van het Handvest" (punt 57).

88. In het onderhavige geval lijken de Duitse en de Italiaanse wetgeving niet dezelfde, maar wel elkaar aanvullende doelstellingen na te streven:

– § 130 OWiG verplicht ondernemingen en hun werknemers om de wet te eerbiedigen en bestraft bijgevolg nalatige schending van de toezichtsplicht in het kader van een bedrijfsactiviteit. Deze doelstelling komt overeen met de doelstelling van algemeen belang om de goede werking van de markt te waarborgen, zoals ook is geoordeeld in arresten van het Hof. [48]

– De door de AGCM toegepaste regels van het wetboek consumentenrecht vormen een omzetting van richtlijn 2005/29. Zij hebben tot doel een hoog niveau van consumentenbescherming te waarborgen, overeenkomstig artikel 1 van die richtlijn, en tegelijkertijd bij te dragen tot de goede werking van de interne markt.

89. Het betreft derhalve elkaar aanvullende doelstellingen: de eerbiediging van de toezichtsplicht van ondernemingen bevordert de bescherming van de rechten van consumenten die hun producten kopen. Zoals gezegd, beantwoorden beide doelstellingen aan overwegingen van algemeen belang, wat het Hof bij diverse gelegenheden heeft bevestigd. [49]

4. Evenredigheid en noodzaak van de beperking

90. De beperking van het ne-bis-in-idembeginsel op grond van artikel 52, lid 1, van het Handvest moet bovendien evenredig en noodzakelijk zijn.

91. Het Hof heeft een algemene rechtspraak inzake de evenredigheid en de noodzaak van de thans aan de orde zijnde beperking ontwikkeld, die tot uitdrukking komt in de hieronder weergegeven overwegingen:

– De eerbiediging van het *evenredigheidsbeginsel* vereist „dat een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties die mogelijk wordt gemaakt door een nationale regeling […] niet buiten de grenzen treedt van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel”. [50]

– „[D]e overheidsinstanties [mogen] ervoor […] kiezen te voorzien in aanvullende juridische antwoorden op bepaalde gedragingen die schadelijk zijn voor de samenleving, door middel van verschillende procedures die een samenhangend geheel vormen, teneinde het sociale probleem in kwestie in zijn verschillende facetten te behandelen, mits het samenspel van die juridische antwoorden geen buitensporige last vormt voor de betrokken persoon […]. Het feit dat twee procedures verschillende doelstellingen van algemeen belang nastreven die op gecumuleerde wijze mogen worden beschermd, kan bijgevolg in het kader van de beoordeling

[48] In het arrest bpost, punten 45-47, worden de liberalisering van de interne markt voor postdiensten en de bescherming van de mededinging gekwalificeerd als doelstellingen van algemeen belang. In het arrest van 20 maart 2018, Di Puma en Zecca (C-596/16 en C-597/16, EU:C:2018:192, punt 42), wordt bescherming van de integriteit van de financiële markten en het vertrouwen van het publiek in financiële instrumenten genoemd als doelstelling van algemeen belang.

[49] Dat consumentenbescherming een doelstelling van algemeen belang is, is bevestigd in de arresten bpost (punt 27) en Nordzucker (punten 51 en 52). Dit vindt tevens steun in de artikelen 12, 114 en 169 VWEU en artikel 38 van het Handvest.

[50] Arresten Menci, punt 46, en bpost, punt 48; arrest van 5 mei 2022, BV (C-570/20, EU:C:2022:348, punt 34).

van de evenredigheid van een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties in aanmerking worden genomen als factor ter rechtvaardiging van die cumulatie, op voorwaarde dat die procedures complementair zijn en dat de extra last die de betreffende cumulatie oplevert dus door de twee nagestreefde doelstellingen kan worden gerechtvaardigd." [51]

– „Wat de strikte *noodzaak* van een dergelijke cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties betreft, moet worden nagegaan of er duidelijke en nauwkeurige regels bestaan op basis waarvan kan worden voorzien voor welk handelen en nalaten vervolgingsmaatregelen en sancties kunnen worden gecumuleerd, en de twee bevoegde instanties hun optreden onderling kunnen afstemmen, alsook of de beide procedures voldoende onderling zijn afgestemd en in temporeel opzicht samenhingen, en of de sanctie die in voorkomend geval is opgelegd in het kader van de chronologisch eerst gevoerde procedure, in aanmerking is genomen bij de bepaling van de tweede sanctie, zodat de lasten die voor de betrokkenen uit een dergelijke cumulatie voortvloeien beperkt zijn tot wat strikt noodzakelijk is en de opgelegde sancties in hun geheel beschouwd stroken met de ernst van de begane inbreuken." [52]

– „[H]et aanvoeren van een dergelijke rechtvaardiging [vereist] dat wordt aangetoond dat de cumulatie van de betreffende procedures strikt noodzakelijk was, waarbij in die context in wezen rekening moet worden gehouden met het bestaan van een voldoende nauw materieel en temporeel verband tussen de twee procedures in kwestie […]." [53]

92. Kortom, volgens het Hof moet worden nagegaan of is voldaan aan de volgende drie criteria:

– duidelijkheid en nauwkeurigheid van de regels op basis waarvan de cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties plaatsvindt;

– coördinatie van de sanctieprocedures, waartussen een voldoende nauw materieel en temporeel verband moet bestaan om de extra last die voortvloeit uit de cumulatie van onafhankelijk van elkaar gevoerde strafrechtelijke procedures te beperken tot wat strikt noodzakelijk is;

– waarborging dat de zwaarte van de opgelegde sancties, in hun geheel beschouwd, strookt met de ernst van de inbreuk.

93. Het staat ook hier aan de verwijzende rechter om in het licht van alle omstandigheden na te gaan of deze drie criteria in het hoofdgeding zijn vervuld. Om de verwijzende rechter niettemin van een nuttig antwoord te voorzien, zou het Hof hem de hiernavolgende verduidelijkingen kunnen verschaffen.

[51] Arrest bpost, punt 49. In deze passage haalt het Hof het arrest van het EHRM van 15 november 2016, A en B tegen Noorwegen (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 121 en 132), aan. De logica van dat arrest is door het Hof echter niet volledig gevolgd: het EHRM is van oordeel dat, in het geval van twee nauw met elkaar verbonden strafrechtelijke procedures, het ne-bis-in-idembeginsel niet wordt geschonden, terwijl die schending volgens het Hof wel bestaat, maar kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 52 van het Handvest.

[52] Arresten Menci, punten 49, 52, 53, 55 en 58, en bpost, punt 51, en arrest van het EHRM van 15 november 2016, A en B tegen Noorwegen (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, §§ 130-132). Voor een gedetailleerde kritiek op het arrest Menci, zie de conclusie van advocaat-generaal Bobek in de zaken bpost (EU:C:2021:680) en Nordzucker (EU:C:2021:681), met name de punten 101-117 van eerstgenoemde conclusie.

[53] Arresten Menci, punt 61, en bpost, punt 53, en, naar analogie, arrest van het EHRM van 15 november 2016, A en B tegen Noorwegen (CE:ECHR:2016:1115JUD002413011, § 130).

a) Duidelijkheid en nauwkeurigheid van de regels op basis waarvan de cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties plaatsvindt

94. In de verwijzingsbeslissing wordt geen melding gemaakt van nationale Italiaanse of Duitse regels die specifiek voorzien in de mogelijkheid (en de voorwaarden) om gelijktijdig procedures te voeren, en om afzonderlijke sancties op te leggen voor dezelfde feiten, wanneer die procedures worden gevoerd in twee lidstaten.

95. Iets anders is dat zowel het OWiG als de bepalingen van het Italiaanse wetboek consumentenrecht inzake oneerlijke handelspraktijken een deugdelijke rechtsgrondslag vormen voor het instellen van vervolgingsmaatregelen en het opleggen van sancties. Zoals ik reeds heb opgemerkt, lijkt er geen twijfel te bestaan over de duidelijkheid en nauwkeurigheid van die regels.

96. Vanuit dat perspectief kon VWAG voorzien en verwachten dat zij in beide (en in andere) lidstaten zou worden gestraft voor haar gedragingen in verband met de manipulatie van motoren, de verkoop van auto's met zulke motoren en de reclameboodschappen die deze manipulatie verhulden.

b) Zwaarte van de opgelegde sancties in hun geheel beschouwd

97. Uit de informatie in de stukken kan worden opgemaakt dat de cumulatie van de Italiaanse en de Duitse sanctie niet onevenredig is aan de bestrafte gedragingen, gelet op de omzet van VWAG en het economisch voordeel dat deze multinationale onderneming heeft verkregen als gevolg van de manipulatie van de motoren (dat wordt geraamd op 995 miljoen EUR).

98. De sanctie van de Duitse autoriteit bedraagt 1 miljard EUR en die van de Italiaanse autoriteit 5 miljoen EUR. De som van beide bedragen lijkt dus niet buitensporig hoog met het oog op de repressie van de bestrafte gedragingen.

99. De Duitse sanctie bestaat weliswaar uit een strikt „punitief" deel en een ander deel dat erop is gericht het door VWAG behaalde voordeel te neutraliseren, maar dat verhindert niet dat het, op zichzelf gezien, om een hoge boete gaat. Iets soortgelijks geldt voor de sanctie van de AGCM, de hoogste die kan worden opgelegd op grond van de Italiaanse wetgeving tot omzetting van richtlijn 2005/29.

100. Nogmaals gezegd, de cumulatie van sancties lijkt hoe dan ook niet onevenredig, gezien de ernst van de begane inbreuk en de door VWAG gemaakte winst.

c) Coördinatie van de procedures

101. De coördinatie tussen de Duitse en de Italiaanse sanctieprocedure en het bewijs van een voldoende nauw materieel en temporeel verband tussen die procedures roepen in casu de nodige vraagtekens op.

102. Ik zal speciale aandacht besteden aan deze problematiek omdat er, zoals ik nu al kan opmerken, naar mijn mening en tenzij de verwijzende rechter beschikt over aanvullende informatie die in een andere richting wijst, geen coördinatie heeft plaatsgevonden tussen de twee procedures die door respectievelijk het openbaar ministerie van Braunschweig en de Italiaanse AGCM zijn gevoerd.

103. Hoogstens zou kunnen worden aangenomen dat er een materieel verband tussen de twee procedures bestond en dat zij niet ver uit elkaar in de tijd hebben plaatsgevonden. Ik benadruk echter dat aan het vereiste van coördinatie niet is voldaan.

104. Op sommige gebieden van het Unierecht bestaan coördinatiemechanismen tussen nationale autoriteiten (onderling en met de Commissie of een ander orgaan van de Unie) om de samenwerking, de wederzijdse bijstand en de uitwisseling van informatie te vergemakkelijken, met name met betrekking tot sanctieprocedures:

– op het gebied van het mededingingsrecht, in het kader van het Europees netwerk van mededingingsautoriteiten [54];

– op het gebied van justitiële samenwerking in strafzaken, via Eurojust [55].

105. Deze mechanismen vergemakkelijken de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel door te voorkomen dat er in grensoverschrijdende gedingen waarbij meerdere lidstaten betrokken zijn dubbele sanctieprocedures worden gevoerd naar aanleiding van dezelfde feiten. [56]

106. In casu stond er daarentegen geen specifiek coördinatiemechanisme ter beschikking van nationale autoriteiten met ongelijksoortige bevoegdheden.

107. Verordening (EU) nr. 2006/2004 [57], die van toepassing was ten tijde van de feiten en later is vervangen door verordening 2017/2394, voorziet in een middel voor samenwerking en coördinatie tussen nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming. De AGCM is een van deze autoriteiten en had dit instrument kunnen gebruiken, maar dat gold niet voor het openbaar ministerie van Braunschweig. [58]

108. In antwoord op vragen van het Hof hebben partijen ter terechtzitting de volgende informatie verstrekt:

– Het openbaar ministerie van Braunschweig heeft binnen Eurojust geprobeerd de cumulatie van strafprocedures tegen VWAG in verschillende lidstaten te voorkomen. Na een coördinatievergadering ten zetel van Eurojust in Den Haag op 10 maart 2016 stemden alleen de autoriteiten van België, Zweden en Spanje [59] ermee in om ten gunste van het openbaar ministerie van Braunschweig af te zien van strafvervolging, terwijl de Italiaanse autoriteiten dat niet hebben gedaan. De AGCM heeft zich niet bemoeid met deze poging om de strafprocedures tegen VWAG te coördineren.

54 Zie de mededeling van de Commissie betreffende samenwerking binnen het netwerk van mededingingsautoriteiten (PB 2004, C 101, blz. 43).

55 Verordening (EU) 2018/1727 van het Europees Parlement en de Raad van 14 november 2018 betreffende het Agentschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken (Eurojust), en tot vervanging en intrekking van besluit 2002/187/JBZ van de Raad (PB 2018, L 295, blz. 138).

56 De situatie die heeft geleid tot het arrest Nordzucker vormt daar een goed voorbeeld van.

57 Verordening van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming („verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming") (PB 2017, L 364, blz. 1).

58 Voor de lijst van autoriteiten, zie https://commission.europa.eu/system/files/2021-01/designated_bodies_18jan2021.pdf.

59 Dit kan worden opgemaakt uit het arrest van de Tribunal Supremo (hoogste rechterlijke instantie, Spanje) van 20 september 2021 (ES:TS:2021:3449).

– Het openbaar ministerie van Braunschweig was er sinds 9 augustus 2016 mee bekend dat de AGCM op 4 augustus 2016 een sanctiebesluit tegen VWAG en VWGI had vastgesteld. Dat openbaar ministerie had op 14 april 2016 het onderzoek in de sanctieprocedure tegen VWAG geopend. De sanctieprocedures in Duitsland en Italië werden daarom gedurende een periode van minder dan vier maanden parallel aan elkaar gevoerd.

– Tussen het openbaar ministerie van Braunschweig en de AGCM heeft geen coördinatie plaatsgevonden.

109. Hoe het ook zij, wat deze verwijzing mijns inziens aan de oppervlakte brengt, is de moeilijkheid om de rechtspraak van het Hof die op grond van artikel 52 van het Handvest beperkingen van artikel 50 van het Handvest aanvaardt, toe te passen op gevallen als het onderhavige.

110. Met name lijkt het moeilijk om te voldoen aan het vereiste van coördinatie in geval van cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties door nationale autoriteiten van twee lidstaten die bevoegd zijn op verschillende gebieden, waarvoor het Unierecht niet voorziet in specifieke coördinatiemechanismen. [60]

111. Bovendien zou de rechtspraak van het Hof inzake het vereiste van coördinatie tussen autoriteiten in geval van cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties in deze gevallen een paradoxaal effect kunnen hebben:

– Enerzijds hebben de bij het Unierecht ingestelde coördinatiemechanismen tot doel het ne-bis-in-idembeginsel te beschermen, dat wil zeggen te voorkomen dat dezelfde persoon tweemaal voor dezelfde feiten wordt berecht of gestraft.

– Anderzijds kent de rechtspraak van het Hof het criterium van coördinatie van sanctieprocedures waartussen een voldoende nauw materieel en temporeel verband moet bestaan om uitzonderingen op de uitoefening van het door artikel 50 van het Handvest beschermde grondrecht mogelijk te maken.

112. Wellicht heeft de Italiaanse regering om deze of soortgelijke redenen ter terechtzitting subsidiair [61] voorgesteld om het vereiste van coördinatie niet toe te passen en alleen de evenredigheid van de cumulatie van sancties in ogenschouw te nemen. De Commissie heeft op haar beurt aangedrongen op een *ruimhartige uitlegging* van het coördinatievereiste, en heeft zelfs verklaard dat het coördinatiecriterium in situaties als die in casu niet nodig zou zijn. [62]

[60] Deze moeilijkheid is reeds gesignaleerd door advocaat-generaal Bobek in zijn conclusie in de zaak bpost (EU:C:2021:680, punt 115): „Zodra de combinatie van de aan de orde zijnde procedures […] betrekking heeft op een aantal naast elkaar bestaande bestuurlijke regelingen en – nog belangrijker – op meer dan één lidstaat of de autoriteiten van de lidstaten en van de Unie, zijn beschouwingen omtrent de wenselijkheid van una-via-stelsels al snel geen wensdenken meer, maar sciencefiction.” Na te hebben gewezen op het bestaan van netwerken van administratieve autoriteiten op nationaal en op Unieniveau en op de coördinatieproblemen die er desondanks waren, verklaarde hij (punt 116 van die conclusie) dat „[a]ls dit de huidige stand van zaken is binnen gespecialiseerde en uitdrukkelijk gereguleerde netwerken in de Unie, dan […] niet meteen duidelijk [is] hoe het noodzakelijke afstemmingsniveau redelijkerwijs zou kunnen worden verwacht en bereikt voor meerdere rechtsgebieden, instellingen en lidstaten”.

[61] De voornaamste stelling van de Italiaanse regering is dat artikel 50 van het Handvest niet is geschonden, zodat artikel 52 van het Handvest niet hoeft te worden ingeroepen.

[62] De Commissie heeft kort gezegd voorgesteld om de toepassing van het vereiste afhankelijk te stellen van het bestaan van coördinatie- of informatie-uitwisselingsmechanismen. Het ontbreken van zulke mechanismen zou dan bepalend zijn voor de aanvaarding van een uitzondering op het ne-bis-in-idembeginsel.

113. Zelf koester ik niet veel hoop dat het Hof zijn rechtspraak op dit gebied zal wijzigen. Aangezien het Hof het standpunt dat ik in mijn conclusie in de zaak Menci [63] heb verdedigd niet heeft overgenomen en evenmin een open oor had voor de latere kritiek van advocaat-generaal Bobek [64] op het in het arrest Menci vastgestelde criterium (dat nadien is bevestigd in de zaken bpost en Nordzucker), ligt het niet in de lijn der verwachting dat dit nu wel het geval zal zijn.

114. Voor het Hof staan derhalve drie wegen open:

– Ofwel ziet het Hof in gevallen als het onderhavige af van het vereiste van coördinatie tussen sanctieprocedures, waardoor het de weg van uitholling van artikel 50 van het Handvest verder zou bewandelen en de werkingssfeer van de uitzonderingen erop zou worden verruimd.

– Ofwel relativeert het Hof het vereiste van dit criterium, in de door de Commissie voorgestane lijn, waardoor het in de praktijk onherkenbaar zou veranderen.

– Ofwel benadrukt het Hof dat ook de cumulatie van sanctieprocedures van nationale autoriteiten van verschillende lidstaten met verschillende bevoegdheidsgebieden onderworpen is aan het vereiste van coördinatie, als middel om de beperking van het ne-bis-in-idembeginsel op grond van artikel 52, lid 1, van het Handvest te rechtvaardigen.

115. De noodzakelijke samenhang met de eerdere rechtspraak van het Hof noopt mijns inziens tot de derde oplossing. Ik stel voor om deze oplossing ook in het onderhavige geval toe te passen, zowel om de net genoemde reden als omdat ik van mening ben dat de toepassing van artikel 50 van het Handvest voorrang heeft en dat artikel 52, lid 1, van het Handvest geen steun biedt voor een veelvoud aan procedures die door nationale autoriteiten op verschillende gebieden tegen dezelfde persoon zijn ingesteld en sancties die hem voor dezelfde feiten zijn opgelegd, wanneer het optreden van deze autoriteiten onvoldoende is gecoördineerd.

V. Conclusie

116. Gelet op een of ander geef ik het Hof in overweging om de prejudiciële vragen van de Consiglio di Stato te beantwoorden als volgt:

„Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat:

– Een administratieve geldboete van 5 miljoen EUR die door de bevoegde nationale autoriteit voor consumentenbescherming wordt opgelegd aan een rechtspersoon die zich schuldig heeft

[63] Punt 72: „Waar het Hof een rechtspraak heeft gevestigd volgens welke – wanneer wegens dezelfde feiten twee parallelle of opeenvolgende procedures plaatsvinden die resulteren in twee sancties die materieel strafrechtelijk van aard zijn – nog steeds sprake is van twee procedures (bis) en niet van één procedure, zie ik geen goede redenen om die rechtspraak te verlaten.” Daar heb ik in punt 73 aan toegevoegd dat „de invoering in het Unierecht van een uitleggingscriterium voor artikel 50 van het Handvest dat is gebaseerd op het meer of minder sterke materieel en temporeel verband tussen een procedure (de strafrechtelijke procedure) en een andere procedure (de bestuurlijke sanctieprocedure) het recht van personen om niet tweemaal voor dezelfde feiten te worden berecht en veroordeeld, aanzienlijk meer onzeker en complex [zou] maken. De in het Handvest erkende grondrechten moeten door allen eenvoudig kunnen worden begrepen en de uitoefening ervan vereist een voorzienbaarheid en zekerheid die mijns inziens niet verenigbaar zijn met dat criterium.”

[64] In punt 109 van zijn conclusie bpost verklaart hij dat „de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel […] niet meer [is] gestoeld op een normatief geformuleerde toets ex ante. In plaats daarvan wordt het een correctieve toets ex post die afhankelijk van de omstandigheden en het precieze aantal opgelegde sancties al dan niet van toepassing kan zijn.” In punt 111 voegt hij daaraan toe dat „de criteria van een toets die niet voor bescherming ex ante is ontwikkeld maar eerder voor een correctie ex post, altijd *de omstandigheden beoordelen*”.

gemaakt aan oneerlijke handelspraktijken, materieel strafrechtelijk van aard is in de zin van die bepaling.

– Een administratieve geldboete van materieel strafrechtelijke aard die wordt opgelegd aan een rechtspersoon die zich schuldig heeft gemaakt aan oneerlijke handelspraktijken, in beginsel in strijd is met artikel 50 van het Handvest wanneer deze rechtspersoon voor dezelfde feiten reeds in een andere lidstaat strafrechtelijk is veroordeeld en die veroordeling definitief is geworden.

– Het recht om niet tweemaal voor dezelfde inbreuk te worden berecht of gestraft, niet mag worden beperkt op grond van artikel 52, lid 1, van het Handvest wanneer de procedures die worden gevoerd en de sancties die worden opgelegd door nationale autoriteiten van twee of meer lidstaten die op verschillende gebieden bevoegd zijn, gelijktijdig zijn gecumuleerd zonder dat de actie van die autoriteiten voldoende is gecoördineerd."