



Hof van Justitie van de Europese Unie

PERSCOMMUNIQUÉ nr. 34/18

Luxemburg, 20 maart 2018

Arresten in de zaken C-524/15 Luca Menci en C-537/16 Garlsson Real Estate SA e.a./Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob) en de gevoegde zaken C-596/16 Enzo Di Puma/ Consob en C-597/16 Consob/Antonio Zecca

Pers en Voorlichting

Het beginsel *ne bis in idem* kan worden ingeperkt om de financiële belangen van de Unie en haar financiële markten te beschermen

Het mag echter niet verder worden ingeperkt dan strikt noodzakelijk is om die doelen te bereiken. De Italiaanse regelgeving inzake marktmanipulatie zou met het Unierecht in strijd kunnen zijn

Volgens het beginsel *ne bis in idem* mag niemand tweemaal voor hetzelfde strafbare feit strafrechtelijk worden berecht of vervolgd.¹ Dit grondrecht is zowel in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (Handvest)² als in het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens (EVRM)³ erkend. In vier Italiaanse zaken is het Hof van Justitie gevraagd om dat beginsel uit te leggen in het kader van de btw-richtlijn⁴ en de richtlijn financiële markten⁵.

Zaak C-524/15, Menci – De Italiaanse belastingdienst had Luca Menci een bestuurlijke geldboete opgelegd omdat hij de btw voor het jaar 2011 niet had betaald. Menci is daarna voor dezelfde feiten strafrechtelijk vervolgd voor de Tribunale di Bergamo (rechter in eerste aanleg van Bergamo, Italië).

Zaak C-537/16, Garlsson Real Estate e.a. – In 2007 had de Italiaanse nationale vennootschaps- en beursautoriteit (Commissione Nazionale per le Società e la Borsa, „Consob”) Stefano Ricucci een bestuurlijke geldboete opgelegd wegens marktmanipulatie. Ricucci heeft dat besluit aangevochten voor de Italiaanse gerechten. In het kader van zijn cassatieberoep bij de Corte suprema di cassazione (cassatierechter, Italië) heeft hij aangevoerd dat hij in 2008 reeds onherroepelijk tot een straf was veroordeeld voor dezelfde feiten. Die straf was door amnestie tenietgegaan.

Met hun verzoeken om een prejudiciële beslissing leggen de Tribunale di Bergamo en de Corte suprema di cassazione het Hof met name de vraag voor of de cumulatie van vervolgingen en sancties verenigbaar is met het beginsel *ne bis in idem*.

In zijn arresten van vandaag komt het Hof tot het oordeel dat in genoemde situaties mogelijk sprake is van een cumulatie van „vervolgingen/strafsancties” en „vervolgingen/administratieve sancties van strafrechtelijke aard” ten laste van dezelfde persoon en wegens dezelfde feiten. Een dergelijke cumulatie van vervolgingen en sancties levert een beperking van het beginsel *ne bis in idem* op.

¹ Arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson ([C-617/10](#), zie PC nr. [19/13](#)).

² Artikel 50 van het Handvest.

³ Protocol nr. 7 (artikel 4) van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

⁴ Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB 2006, L 347, blz. 1).

⁵ Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 betreffende handel met voorwetenschap en marktmanipulatie (marktmisbruik) (PB 2003, L 96, blz. 16).

Het Hof verklaart dat voor dergelijke beperkingen een rechtvaardiging nodig is, die moet voldoen aan de uit het Unierecht voortvloeiende eisen.⁶ Het heeft op dat punt verduidelijkt dat een nationale regeling op grond waarvan vervolgingen en sancties van strafrechtelijke aard mogen worden gecumuleerd:

- een **doel van algemeen belang** moet nastreven dat een dergelijke cumulatie van vervolgingen en sancties kan rechtvaardigen, waarbij die vervolgingen en sancties **elkaar aanvullende doelen** moeten hebben;
- **duidelijke en nauwkeurige regels** moet bevatten die zodanig zijn opgesteld dat de rechtszoekende kan voorzien voor welk handelen en nalaten een dergelijke cumulatie van vervolgingen en sancties mogelijk is;
- moet verzekeren dat **de procedures op elkaar worden afgestemd** om de extra belasting die een cumulatie van procedures voor de betrokkenen met zich meebrengt, tot het strikt noodzakelijke te beperken, en
- moet verzekeren dat de **zwaarte van het geheel van de opgelegde sancties** is beperkt tot wat strikt noodzakelijk is in verhouding tot de ernst van het strafbare gedrag in kwestie.

Het is aan de nationale rechter om na te gaan of in de betreffende zaken aan die eisen is voldaan. Ook moet hij zich ervan vergewissen dat de belasting die concreet uit een dergelijke cumulatie voor de betrokkene voortvloeit, de ernst van het gepleegde strafbare feit niet te buiten gaat. Tot slot oordeelt het Hof dat de eisen die het Unierecht aan een eventuele cumulatie van vervolgingen en sancties van strafrechtelijke aard stelt, waarborgen dat het beginsel ne bis in idem zodanig wordt beschermd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de bescherming die door het EVRM wordt geboden. Op grond van die overwegingen wijst het Hof er in zijn arrest **Menci** op dat de doelstelling die erin is gelegen, te waarborgen dat de verschuldigde btw volledig wordt geïnd op het grondgebied van de lidstaten, een rechtvaardigingsgrond voor een cumulatie van vervolgingen en sancties kan vormen. Voorts merkt het Hof, onder voorbehoud van verificatie door de nationale rechter, op dat met de nationale regeling op grond waarvan zelfs na de oplegging van een onherroepelijke administratieve sanctie van strafrechtelijke aard nog strafvervolgingen kunnen worden ingesteld, met name kan worden verzekerd dat de cumulatie van vervolgingen en sancties die op grond daarvan is toegestaan, niet verder gaat dan wat strikt noodzakelijk is om het doel te verwezenlijken.

In zijn arrest **Garlsson Real Estate e.a.** stelt het Hof vast dat de doelstelling die erin is gelegen de integriteit van de financiële markten van de Unie en het vertrouwen van het publiek in financiële instrumenten te beschermen, een rechtvaardigingsgrond voor een cumulatie van vervolgingen en sancties van strafrechtelijke aard kan vormen. Het merkt niettemin, onder voorbehoud van verificatie door de nationale rechter, op dat **de Italiaanse regeling waarbij marktmanipulatie wordt bestraft, niet aan het evenredigheidsbeginsel lijkt te voldoen**. Op grond van die regeling kan een administratieve procedure van strafrechtelijke aard met betrekking tot dezelfde feiten als die waarvoor een strafrechtelijke veroordeling is uitgesproken, worden voortgezet. De strafrechtelijke sanctie lijkt echter reeds een doeltreffende, evenredige en afschrikkende straf voor de inbreuk te zijn. In die omstandigheden zou de voortzetting van een administratieve procedure van strafrechtelijke aard met betrekking tot dezelfde feiten als die waarvoor een strafrechtelijke veroordeling is uitgesproken, **verder gaan dan wat strikt noodzakelijk** is om het doel van de bescherming van de markten te verwezenlijken. Daarnaast lijkt met die regeling niet te zijn gewaarborgd dat het geheel van de sancties evenredig is aan de ernst van de inbreuk.

Gevoegde zaken C-596/16 en C-597/16, Di Puma en Zecca – In 2012 had de Consob aan Enzo Di Puma en Antonio Zecca administratieve sancties opgelegd voor handel met voorwetenschap. In

⁶ Volgens artikel 52, lid 1, van het Handvest, dat als volgt luidt: „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”.

de beroepen tegen die besluiten voor de Corte suprema di cassazione hebben zij aangevoerd dat de strafrechter in de strafrechtelijke procedure die parallel aan de administratieve procedure was ingeleid met betrekking tot dezelfde feiten, had vastgesteld dat de handel met voorwetenschap niet was bewezen. Het gezag van gewijsde van die onherroepelijk geworden vrijspraak stond er naar nationaal recht aan in de weg dat de administratieve procedure betreffende dezelfde feiten werd voortgezet. In die context legt de Corte suprema di cassazione het Hof de vraag voor of de richtlijn financiële markten zich, rekening houdend met het beginsel ne bis in idem, tegen een dergelijke nationale regeling verzet. Deze richtlijn legt de lidstaten namelijk de verplichting op om in doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve sancties voor overtredingen van het verbod van handel met voorwetenschap te voorzien.

In zijn arrest van vandaag komt het Hof tot het oordeel dat een dergelijke nationale regeling niet met het Unierecht in strijd is, gelet op het **beginsel van het gezag van gewijsde**, waaraan zowel in de rechtsorde van de Unie als in de nationale rechtsorden groot belang wordt gehecht. Wanneer er voorts **een onherroepelijk geworden vrijspraak is waarin is vastgesteld dat er geen sprake is van een strafbaar feit**, zou de voortzetting van een procedure tot oplegging van een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard onverenigbaar zijn met het beginsel ne bis in idem. In een dergelijke situatie gaat de voortzetting van die procedure immers **kennelijk verder dan wat noodzakelijk is** voor de verwezenlijking van het doel de integriteit van de financiële markten van de Unie en het vertrouwen van het publiek in financiële instrumenten te beschermen.

NOTA BENE: De prejudiciële verwijzing biedt de rechterlijke instanties van de lidstaten de mogelijkheid, in het kader van een bij hen aanhangig geding aan het Hof vragen te stellen over de uitlegging van het recht van de Unie of over de geldigheid van een handeling van de Unie. Het Hof beslecht het nationale geding niet. De nationale rechterlijke instantie dient het geding af te doen overeenkomstig de beslissing van het Hof. Deze beslissing bindt op dezelfde wijze de andere nationale rechterlijke instanties die kennis dienen te nemen van een soortgelijk probleem.

Voor de media bestemd niet-officieel stuk, dat het Hof van Justitie niet bindt.

De [volledige tekst](#) van de arresten ([C-524/15](#), [C-537/16](#) alsook [C-596/16](#) en [C-597/16](#)) is op de dag van de uitspraak te vinden op de website CURIA.

Contactpersoon voor de pers: Stefaan Van der Jeught ☎ (+352) 4303 2170

Beelden van de uitspraak van het arrest zijn beschikbaar via "[Europe by Satellite](#)" ☎ (+32) 2 2964106