



Jurisprudentie

Zaak C-524/15

**Strafzaak
tegen
Luca Menci**

(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Tribunale di Bergamo)

„Prejudiciële verwijzing – Belasting over de toegevoegde waarde (btw) – Richtlijn 2006/112/EG – Verzuim de verschuldigde btw te betalen – Sancties – Nationale wettelijke regeling die voorziet in een administratieve sanctie en in een strafrechtelijke sanctie voor dezelfde feiten – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 50 – Beginsel ne bis in idem – Strafrechtelijke aard van de administratieve sanctie – Bestaan van een en hetzelfde strafbare feit – Artikel 52, lid 1 – Beperkingen die aan het beginsel ne bis in idem zijn gesteld – Voorwaarden”

Samenvatting – Arrest van het Hof (Grote kamer) van 20 maart 2018

1. *Eigen middelen van de Europese Unie – Bescherming van de financiële belangen van de Unie – Bestrijding van fraude en andere onrechtmatige activiteiten – Verplichting van de lidstaten om doeltreffende en afschrikkende sancties in te voeren – Omvang – Strafbare feiten ter zake van de belasting over de toegevoegde waarde*

(Art. 325 VWEU)

2. *Grondrechten – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Werkingssfeer – Tenuitvoerbrenging van het Unierecht – Nationale regeling die voorziet in administratieve en strafrechtelijke sancties ter waarborging van de inning van de belasting over de toegevoegde waarde en ter bestrijding van fraude – Daaronder begrepen*

(Art. 325 VWEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 50 en 51, lid 1; richtlijn 2006/112 van de Raad, art. 2 en 273)

3. *Grondrechten – Europees Verdrag voor de rechten van de mens – Instrument dat niet formeel is opgenomen in de rechtsorde van de Unie*

(Art. 6, lid 3, VEU; Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 52, lid 3)

4. *Grondrechten – Beginsel ne bis in idem – Toepassingsvoorwaarden – Cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties van strafrechtelijke aard – Beoordelingscriteria – Juridische kwalificatie van de inbreuk in het nationale recht, aard van de inbreuk en zwaarte van de opgelegde sanctie*

(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 50)

5. *Grondrechten – Beginsel ne bis in idem – Toepassingsvoorwaarden – Bestaan van een en hetzelfde strafbare feit – Beoordelingscriterium – Zelfde materiële feiten*

(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 50)

6. *Grondrechten – Beginsel ne bis in idem – Beperking – Nationale regeling die de cumulatie van een administratieve sanctie van strafrechtelijke aard en een strafrechtelijke sanctie toestaat – Toelaatbaarheid – Voorwaarden – Beperking die aan een doelstelling van algemeen belang moet beantwoorden – Doel te waarborgen dat de verschuldigde btw volledig wordt geïnd – Daaronder begrepen*

(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 50 en 52, lid 1)

7. *Grondrechten – Beginsel ne bis in idem – Beperking – Nationale regeling die voorziet in cumulatie van een administratieve sanctie van strafrechtelijke aard en een strafrechtelijke sanctie – Toelaatbaarheid – Voorwaarden – Eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel – Draagwijdte*

(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 49, lid 3, 50 en 52, lid 1)

8. *Grondrechten – Beginsel ne bis in idem – Verankering in artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en in artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens – Identieke betekenis en draagwijdte – Niveau van bescherming door het Handvest dat dit niet in strijd is met de bescherming die door genoemd verdrag wordt geboden*

(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 50, 52, lid 3, en 53)

9. *Grondrechten – Beginsel ne bis in idem – Beperking – Nationale regeling die toestaat dat een strafrechtelijke vervolging wegens verzuim de belasting over de toegevoegde te betalen wordt ingesteld tegen een persoon aan wie reeds een administratieve sanctie van strafrechtelijke aard is opgelegd ter zake van dezelfde feiten – Toelaatbaarheid – Voorwaarden – Verificatie door de nationale rechterlijke instantie*

(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 50 en 52, lid 1)

1. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punten 19, 20)

2. Aangezien de door nationale belastingautoriteiten opgelegde administratieve sancties en de ter zake van btw-delicten ingeleide strafrechtelijke procedures, zoals die in het hoofdgeding, ertoe strekken de btw juist te innen en fraude te bestrijden, vormen zij een tenuitvoerlegging van de artikelen 2 en 273 van richtlijn 2006/112 en van artikel 325 VWEU, en dus van het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest (zie in die zin arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 27, en 5 april 2017, Orsi en Baldetti, C-217/15 en C-350/15, EU:C:2017:264, punt 16). Derhalve moet daarbij het in artikel 50 van het Handvest gewaarborgde grondrecht in acht worden genomen.

(zie punt 21)

3. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punt 22)

4. Met betrekking tot de beoordeling van de strafrechtelijke aard van vervolgingsmaatregelen en sancties, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof drie criteria relevant zijn. Het eerste criterium is de juridische kwalificatie van de inbreuk in het nationale recht, het tweede de aard van de inbreuk, en het derde de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkene kan worden opgelegd (zie in die zin arresten van 5 juni 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, punt 37, en 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 35).

De toepassing van artikel 50 van het Handvest is echter niet beperkt tot vervolgingsmaatregelen en sancties die naar nationaal recht als „strafrechtelijk” worden gekwalificeerd, maar strekt zich – los van deze kwalificatie naar nationaal recht – uit tot vervolgingsmaatregelen en sancties die op grond van de twee andere in punt 26 van dit arrest bedoelde criteria als strafrechtelijk moeten worden beschouwd.

Het tweede criterium, dat verband houdt met de aard zelf van de inbreuk, vereist dat wordt nagegaan of met de betrokken sanctie met name een repressief doel wordt nagestreefd (zie arrest van 5 juni 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, punt 39). 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, deze sanctie niet de kwalificatie van strafrechtelijke sanctie kan ontnemen. Daarentegen is een maatregel die beperkt blijft tot het herstel van de door de desbetreffende inbreuk veroorzaakte schade, niet strafrechtelijk van aard.

(zie punten 26, 30, 31)

5. Volgens de rechtspraak van het Hof is het relevante criterium om te beoordelen of van een en hetzelfde strafbare feit sprake is, dat de materiële feiten dezelfde zijn, in die zin dat sprake is van een geheel van concrete omstandigheden die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en die tot de onherroepelijke vrijspraak of veroordeling van de betrokkene hebben geleid (zie naar analogie arresten van 18 juli 2007, Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 16 november 2010, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, punten 39 en 40). Krachtens artikel 50 van het Handvest is het dus verboden om voor dezelfde feiten meerdere sancties van strafrechtelijke aard op te leggen die uit verschillende met het oog daarop gevoerde procedures voortvloeien.

Voorts zijn de nationaalrechtelijke kwalificatie van de feiten en het beschermde rechtsgoed irrelevant 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.

(zie punten 35, 36)

6. Wat de vraag betreft of de beperking van het beginsel *ne bis in idem* die voortvloeit uit een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, beantwoordt aan een doelstelling van algemeen belang, blijkt uit de aan het Hof ter beschikking staande stukken dat die regeling ertoe strekt te waarborgen dat de verschuldigde btw volledig wordt geïnd. Gelet op het belang dat in de rechtspraak van het Hof wordt gehecht aan de strijd tegen btw-delicten teneinde die doelstelling te verwezenlijken (zie in die zin arrest van 5 december 2017, M.A.S. en M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak), kan cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties van strafrechtelijke aard gerechtvaardigd zijn wanneer die vervolgingsmaatregelen en sancties, met het oog op de verwezenlijking van een dergelijke doelstelling, elkaar aanvullende doelen nastreven die in voorkomend geval betrekking hebben op verschillende aspecten van hetzelfde inbreuk makende gedrag. Het is aan de verwijzende rechterlijke instantie om na te gaan of dat het geval is.

In dit verband lijkt het op het gebied van btw-delicten legitiem te zijn dat een lidstaat wil afschrikken van elke al dan niet opzettelijke overtreding van de regels inzake de aangifte en de inning van btw en die overtreding wil bestraffen door oplegging van – in voorkomend geval forfaitair vastgestelde –

administratieve sancties, en tevens wil afschrikken van ernstige overtredingen van die regels, die bijzonder schadelijk zijn voor de samenleving en de vaststelling van zwaardere strafrechtelijke sancties rechtvaardigen, en die overtredingen wil bestraffen.

(zie punten 44, 45)

7. De eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel vereist dat cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties die mogelijk wordt gemaakt door een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, 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 de nagestreefde doelen (zie in die zin arresten van 25 februari 2010, Müller Fleisch, C-562/08, EU:C:2010:93, punt 43; 9 maart 2010, ERG e.a., C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 86, en 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punten 37 en 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

In dit verband zij eraan herinnerd dat de lidstaten volgens de in punt 20 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak vrij zijn in hun keuze van de sancties die moeten waarborgen dat de ontvangsten uit de btw volledig worden geïnd. Aangezien het Unierecht op dit gebied niet is geharmoniseerd, mogen de lidstaten dus net zo goed voorzien in een regeling waarin btw-delicten slechts eenmaal mogen worden vervolgd en bestraft, als in een regeling op grond waarvan cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties is toegestaan. De evenredigheid van een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, kan dan ook niet in twijfel worden getrokken op grond van het enkele feit dat de betrokken lidstaat ervoor heeft gekozen om een dergelijke cumulatie mogelijk te maken, omdat die lidstaat anders die keuzevrijheid zou worden ontnomen.

Wat de strikte noodzaak betreft, moet een nationale regeling als die in het hoofdgeding allereerst duidelijke en nauwkeurige regels bevatten, zodat de justitiabele kan voorzien voor welk handelen en nalaten een dergelijke cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties mogelijk is.

Voorts moet een nationale regeling als die in het hoofdgeding waarborgen dat de belasting die een dergelijke cumulatie voor de betrokkenen met zich meebrengt, beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is om de in punt 44 van het onderhavige arrest genoemde doelstelling te verwezenlijken.

Met betrekking tot de cumulatie van procedures van strafrechtelijke aard die blijkens de gegevens in het dossier onafhankelijk van elkaar worden gevoerd, houdt het in het vorige punt in herinnering gebrachte vereiste in dat er regels bestaan waarmee voor onderlinge afstemming kan worden gezorgd, opdat de extra belasting die een dergelijke cumulatie voor de betrokkenen met zich meebrengt, tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt.

Daarnaast moet de cumulatie van sancties van strafrechtelijke aard gepaard gaan met regels waarmee kan worden gewaarborgd dat de zwaarte van het geheel van de opgelegde sancties strookt met de ernst van de betrokken inbreuk. Dit vereiste vloeit niet alleen voort uit artikel 52, lid 1, van het Handvest, maar ook uit het in artikel 49, lid 3, van het Handvest neergelegde beginsel dat straffen evenredig moeten zijn. Bij die regels moet de bevoegde autoriteiten de verplichting worden opgelegd erop toe te zien dat de zwaarte van het geheel van de opgelegde sancties de ernst van de geconstateerde inbreuk niet te buiten gaat ingeval een tweede sanctie wordt opgelegd.

(zie punten 46, 47, 49, 52, 53, 55)

8. Zie de tekst van de beslissing.

(zie punten 60-62)

9. Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan tegen een persoon een strafvervolging kan worden ingesteld wegens het verzuim de verschuldigde belasting over de toegevoegde waarde binnen de wettelijke termijnen te betalen, terwijl die persoon voor dezelfde feiten al een onherroepelijk geworden administratieve sanctie van strafrechtelijke aard in de zin van dat artikel 50 is opgelegd, op voorwaarde dat die regeling

- een doel van algemeen belang nastreeft dat een dergelijke cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties kan rechtvaardigen, te weten de strijd tegen delicten ter zake van de belasting over de toegevoegde waarde, waarbij die vervolgingsmaatregelen en die sancties elkaar aanvullende doelen moeten hebben,
- regels bevat waarmee voor onderlinge afstemming kan worden gezorgd, opdat de extra belasting die voor de betrokkenen uit cumulatie van procedures voortvloeit, tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt, en
- voorziet in regels waarmee ervoor kan worden gezorgd dat de zwaarte van het geheel van de opgelegde sancties is beperkt tot het strikt noodzakelijke in verhouding tot de ernst van het delict in kwestie.

Het staat aan de nationale rechterlijke instantie om zich, rekening houdend met alle omstandigheden van het hoofdgeding, ervan te vergewissen dat de belasting die concreet voor de betrokkene voortvloeit uit de toepassing van de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, en uit de cumulatie van de vervolgingsmaatregelen en sancties die op grond daarvan is toegestaan, de ernst van het gepleegde delict niet te buiten gaat.

(zie punten 63, 64, dictum 1-2)