



Jurisprudentie

Zaak C-481/19

DB
tegen

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)

(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door de Corte costituzionale)

Arrest van het Hof (Grote kamer) van 2 februari 2021

„Prejudiciële verwijzing – Harmonisatie van de wetgevingen – Richtlijn 2003/6/EG – Artikel 14, lid 3 – Verordening (EU) nr. 596/2014 – Artikel 30, lid 1, onder b) – Marktmissbruik – Administratieve sancties van strafrechtelijke aard – Weigering om met de bevoegde autoriteiten mee te werken – Artikelen 47 en 48 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Recht om te zwijgen en om niet mee te werken aan de eigen veroordeling”

1. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Recht op een eerlijk proces – Draagwijdte – Zwijgrecht – Daaronder begrepen – Grenzen – Weigering van elke samenwerking met de autoriteiten*
(Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 47, tweede alinea, en art. 48)

(zie punten 38-41, 45)

2. *Recht van de Europese Unie – Beginselen – Recht op effectieve rechterlijke bescherming – Recht op een eerlijk proces – Draagwijdte – Zwijgrecht – Daaronder begrepen – Toepassing op procedures die kunnen leiden tot oplegging van 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. 47, tweede alinea, en art. 48)

(zie punten 42-44)

3. *Mededinging – Administratieve procedure – Eerbiediging van de rechten van de verdediging – Verzoek om inlichtingen gericht tot een onderneming – Verplichting om informatie te verstrekken die later zou kunnen worden gebruikt om het bestaan van een mededingingsverstoring gedraging aan te tonen – Overeenkomstige toepassing op natuurlijke personen tegen wie een procedure wegens handel met voorwetenschap is ingeleid – Ontoelaatbaarheid*
(Verordening nr. 1/2003 van de Raad, art. 18)

(zie punten 46-48)

4. *Harmonisatie van de wetgevingen – Handel met voorwetenschap en marktmanipulatie (marktmisbruik) – Verbod – Sancties – Weigering van samenwerking – Oplegging van een sanctie aan een natuurlijke persoon voor zijn weigering om antwoorden te verstrekken waaruit zou kunnen blijken dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan een inbreuk die met sancties van strafrechtelijke aard wordt bestraft – Ontoelaatbaarheid*
[Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, art. 47, tweede alinea, en art. 48; verordening nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad, art. 30, lid 1, b); richtlijn 2003/6 van het Europees Parlement en de Raad, art. 14, lid 3]

(zie punten 52-58 en dictum)

Samenvatting

Een natuurlijke persoon tegen wie een administratief onderzoek wegens handel met voorwetenschap is ingesteld, heeft het recht om te zwijgen wanneer uit zijn antwoorden zou kunnen blijken dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan een inbreuk die met administratieve sancties van strafrechtelijke aard wordt bestraft, of dat hij strafrechtelijk aansprakelijk is

Het zwijgrecht kan echter niet rechtvaardigen dat de betrokkene niet meewerkt met de bevoegde autoriteiten, bijvoorbeeld door te weigeren om op een verhoor te verschijnen of door verdragingsacties toe te passen

Op 2 mei 2012 heeft de Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (nationale commissie voor het vennootschaps- en beurswezen, Italië) (hierna: „Consob”) aan DB geldboetes opgelegd voor een totaalbedrag van 300 000 EUR, omdat hij in 2009 de bestuursrechtelijke overtreding van handel met voorwetenschap had begaan.

De Consob heeft hem tevens een geldboete van 50 000 EUR opgelegd omdat hij weigerde mee te werken. DB had namelijk eerst herhaaldelijk verzocht om de datum van het verhoor te verzetten waarvoor hij als persoon die van de feiten op de hoogte was, was opgeroepen. Toen hij uiteindelijk toch op dat verhoor verscheen, weigerde hij de hem gestelde vragen te beantwoorden.

Zijn bezwaar tegen deze sancties is afgewezen. Daarop heeft DB cassatieberoep ingesteld bij de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië). Op 16 februari 2018 heeft die rechterlijke instantie een grondwettigheidsvraag aan de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) voorgelegd over de bepaling van Italiaans recht¹ op grond waarvan de sanctie wegens de weigering om mee te werken was opgelegd. Die bepaling voorziet in een sanctie wanneer niet binnen de gestelde termijn gehoor wordt gegeven aan verzoeken van de Consob of wanneer deze instelling vertraging oploopt in de uitoefening van haar toezichttaken, ook wanneer het om een persoon gaat aan wie de Consob handel met voorwetenschap verwijt.

¹ Artikel 187 quinquiesdecies van decreto legislativo n. 58 – Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (wetsbesluit nr. 58 tot vaststelling van de geconsolideerde tekst van de bepalingen inzake financiële bemiddeling in de zin van de artikelen 8 en 21 van wet nr. 52 van 6 februari 1996) van 24 februari 1998.

De Corte costituzionale heeft benadrukt dat handel met voorwetenschap naar Italiaans recht zowel een bestuursrechtelijke overtreding als een strafbaar feit vormt. Hij heeft er vervolgens op gewezen dat de betrokken bepaling is vastgesteld ter uitvoering van een bij richtlijn 2003/6² opgelegde specifieke verplichting en thans uitvoering geeft aan een bepaling van verordening nr. 596/2014³. Daarop heeft hij aan het Hof gevraagd of deze handelingen verenigbaar zijn met het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en meer in het bijzonder met het zwijgrecht.

De Grote kamer van het Hof erkent dat een natuurlijke persoon een door het Handvest⁴ beschermd zwijgrecht geniet en oordeelt dat richtlijn 2003/6 en verordening nr. 596/2014 de lidstaten in staat stellen dit recht te eerbiedigen in het kader van een tegen een natuurlijke persoon ingesteld onderzoek dat kan leiden tot de vaststelling dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan een inbreuk die wordt bestraft met administratieve sancties van strafrechtelijke aard, of dat hij strafrechtelijk aansprakelijk is.

Beoordeling door het Hof

In het licht van de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens inzake het recht op een eerlijk proces⁵ benadrukt het Hof dat het zwijgrecht, dat de kern van het begrip „eerlijk proces” vormt, zich er onder andere tegen verzet dat aan een natuurlijke persoon „tegen wie een vervolging is ingesteld” een sanctie wordt opgelegd wanneer hij weigert de bevoegde autoriteit krachtens richtlijn 2003/6 of verordening nr. 596/2014 antwoorden te verstrekken waaruit zou kunnen blijken dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan een inbreuk die met administratieve sancties van strafrechtelijke aard wordt bestraft, of dat hij strafrechtelijk aansprakelijk is. Het Hof preciseert in dit verband dat de rechtspraak inzake de verplichting voor ondernemingen om in het kader van procedures die kunnen leiden tot het opleggen van sancties voor mededingingsversturende gedragingen, informatie te verstrekken die later zou kunnen worden gebruikt om aan te tonen dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan dergelijke gedragingen, niet naar analogie kan worden toegepast ter bepaling van de reikwijdte van het zwijgrecht van een natuurlijke persoon tegen wie vervolging is ingesteld wegens handel met voorwetenschap. Het zwijgrecht kan echter niet rechtvaardigen dat de betrokkene niet meewerkt met de bevoegde autoriteiten, bijvoorbeeld door niet te verschijnen op een door deze autoriteiten gepland verhoor of door vertragingstactieken toe te passen die ertoe strekken het verhoor te laten uitstellen.

Tot slot merkt het Hof op dat zowel richtlijn 2003/6 als verordening nr. 596/2014 zich leent voor een uitlegging die verenigbaar is met het zwijgrecht, in die zin dat zij niet vereisen dat aan een natuurlijke persoon een sanctie wordt opgelegd wanneer hij weigert de bevoegde autoriteit antwoorden te verstrekken waaruit zou kunnen blijken dat hij zich schuldig heeft gemaakt aan

² Krachtens artikel 14, lid 3, van 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) moeten de lidstaten de sancties vaststellen die moeten worden toegepast indien geen medewerking wordt verleend bij een onderzoek uit hoofde van artikel 12 van deze richtlijn. Laatstgenoemde bepaling preciseert dat de bevoegde autoriteit in dit kader inlichtingen moet kunnen verlangen van iedere persoon en in voorkomend geval een persoon moet kunnen oproepen en horen.

³ Artikel 30, lid 1, onder b), van verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmisbruik (verordening marktmisbruik) en houdende intrekking van richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en richtlijnen 2003/124/EG, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie (PB 2014, L 173, blz. 1). Deze bepaling vereist dat administratieve sancties worden vastgesteld voor de weigering om aan een onderzoek of een inspectie mee te werken of gehoor te geven aan een vordering of verzoek zoals bedoeld in artikel 23, lid 2, van deze verordening, waarvan punt b) preciseert dat de ondervraging van een persoon teneinde inlichtingen te verkrijgen daaronder begrepen is.

⁴ Artikel 47, tweede alinea, en artikel 48 van het Handvest.

⁵ Het recht op een eerlijk proces is vastgelegd in artikel 6 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

een inbreuk die met administratieve sancties van strafrechtelijke aard wordt bestraft, of dat hij strafrechtelijk aansprakelijk is. In die omstandigheden kan het feit dat niet uitdrukkelijk is uitgesloten dat voor een dergelijke weigering een sanctie wordt opgelegd, geen afbreuk doen aan de geldigheid van deze handelingen. De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat aan een natuurlijke persoon die weigert dergelijke antwoorden aan de bevoegde autoriteit te verstrekken, geen sanctie kan worden opgelegd.