



# Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vierde kamer)

23 maart 2023\*

„Prejudiciële verwijzing – Accijns – Richtlijn 2008/118/EG – Artikel 16, lid 1 – Vergunning voor een belastingentrepot voor accijnsgoederen – Opeenvolgende schorsingsmaatregelen – Strafrechtelijk karakter – Artikelen 48 en 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Beginsel van het vermoeden van onschuld – Ne-bis-in-idembeginsel – Evenredigheid”

In zaak C-412/21,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunal Satu Mare (rechter in eerste aanleg Satu Mare, Roemenië) bij beslissing van 9 juni 2021, ingekomen bij het Hof op 6 juli 2021, in de procedure

**Dual Prod SRL**

tegen

**Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca – Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate,**

wijst

HET HOF (Vierde kamer),

samengesteld als volgt: C. Lycourgos (rapporteur), kamerpresident, L. S. Rossi, J.-C. Bonichot, S. Rodin en O. Spineanu-Matei, rechters,

advocaat-generaal: A. M. Collins,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- Dual Prod SRL, vertegenwoordigd door D. Pătrăuș, A. Șandru en T. D. Vidrean-Căpușan, avocați,
- de Roemeense regering, vertegenwoordigd door E. Gane en A. Wellman als gemachtigden,

\* Procestaal: Roemeens.

- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Galluzzo, avvocato dello Stato,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A. Armenia en J. Jokubauskaitė als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 20 oktober 2022,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 16, lid 1, van richtlijn 2008/118/EG van de Raad van 16 december 2008 houdende een algemene regeling inzake accijns en houdende intrekking van richtlijn 92/12/EEG (PB 2009, L 9, blz. 12, met rectificaties in PB 2009, L 339, blz. 60, en PB 2011, L 261, blz. 32), alsook van artikel 48, lid 1, en artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geschil tussen Dual Prod SRL en de Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca – Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse accizelor armonizate (regionaal directoraat-generaal overheidsfinanciën – regionale commissie voor de verlening van vergunningen aan exploitanten van aan geharmoniseerde accijns onderworpen producten, Roemenië). In dat geding wordt onder meer de nietigverklaring gevorderd van het besluit waarbij dit directoraat-generaal de aan Dual Prod verleende vergunning voor een belastingentrepot heeft geschorst.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

- 3 De overwegingen 15 en 16 van richtlijn 2008/118 luiden als volgt:
  - „(15) Aangezien controles moeten worden verricht in productie- en opslagfaciliteiten om de inning van de belastingenschuld te garanderen, moet een systeem van door de bevoegde autoriteiten erkende entrepots worden gehandhaafd teneinde deze controles te vergemakkelijken.
  - (16) Het is ook nodig de voorschriften vast te stellen die erkende entrepothouders en bedrijven zonder erkenning als entrepothouder in acht moeten nemen.”
- 4 Artikel 1, lid 1, van deze richtlijn bepaalde:
  - „Bij deze richtlijn wordt de algemene regeling vastgesteld ter zake van de directe of indirecte heffing van accijns op het verbruik van de volgende goederen, hierna ‚accijnsgoederen’ genoemd:  
[...]

b) alcohol en alcoholhoudende dranken vallende onder de richtlijnen 92/83/EEG [van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de harmonisatie van de structuur van de accijns op alcohol en alcoholhoudende dranken (PB 1992, L 316, blz. 21)] en 92/84/EEG [van de Raad van 19 oktober 1992 betreffende de onderlinge aanpassing van de accijnstarieven op alcohol en alcoholhoudende dranken (PB 1992, L 316, blz. 29)];

[...]

5 Artikel 4 van deze richtlijn luidde als volgt:

„In deze richtlijn en de desbetreffende uitvoeringsmaatregelen wordt verstaan onder:

1. ‚erkend entrepouthouder’: de natuurlijke of rechtspersoon die door de bevoegde autoriteiten van een lidstaat gemachtigd is om bij de bedrijfsuitoefening accijnsgoederen onder een accijnsschorsingsregeling in een belastingentrepot te produceren, te verwerken, voorhanden te hebben, te ontvangen en te verzenden;

[...]

7. ‚accijnsschorsingsregeling’: belastingregeling die geldt voor het onder schorsing van accijns produceren, verwerken, voorhanden hebben en overbrengen van niet onder een douaneschorsingsregeling geplaatste accijnsgoederen;

[...]

11. ‚belastingentrepot’: iedere plaats waar de erkende entrepouthouder bij de bedrijfsuitoefening accijnsgoederen onder een accijnsschorsingsregeling produceert, verwerkt, voorhanden heeft, ontvangt of verzendt, zulks onder bepaalde voorwaarden die zijn vastgesteld door de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar dit belastingentrepot gelegen is”.

6 In artikel 15 van dezelfde richtlijn stond te lezen:

„1. Elke lidstaat stelt, met inachtneming van deze richtlijn, zijn voorschriften inzake de productie, de verwerking en het voorhanden hebben van accijnsgoederen vast.

2. De productie, de verwerking en het voorhanden hebben van accijnsgoederen onder een accijnsschorsingsregeling vinden plaats in een belastingentrepot.”

7 Artikel 16 van richtlijn 2008/118 luidde als volgt:

„1. Voor de opening en het beheer van een belastingentrepot door een erkende entrepouthouder is een vergunning vereist van de bevoegde autoriteiten van de lidstaat waar het belastingentrepot gelegen is.

De vergunning wordt verleend onder de voorwaarden die de autoriteiten van rechtswege mogen stellen om elke vorm van fraude en misbruik te voorkomen.

2. De erkend entrepouthouder moet:

[...]

b) de voorschriften in acht nemen die zijn vastgesteld door de lidstaat op wiens grondgebied het belastingentrepot gelegen is;

[...]

d) alle accijnsgoederen die onder een accijnsschorsingsregeling worden overgebracht, zodra de overbrenging is geëindigd in zijn belastingentrepot plaatsen en in zijn administratie noteren, tenzij artikel 17, lid 2, van toepassing is;

e) controle en inventarisatie toelaten.

[...]”

### ***Roemeens recht***

8 Artikel 364, lid 1, van Lege nr. 227/2015 privind Codul fiscal (wet nr. 227/2015 houdende het belastingwetboek) van 8 september 2015 (*Monitorul Oficial al României*, deel I, nr. 688 van 10 september 2015) (hierna: „belastingwetboek”) bepaalt:

„De bevoegde autoriteit levert een inrichting de vergunning voor een belastingentrepot slechts af indien aan de volgende voorwaarden is voldaan:

[...]

d) een natuurlijke persoon die zijn activiteit als erkend entrepouder zal uitoefenen mag niet onbekwaam zijn en niet definitief of voorwaardelijk zijn veroordeeld voor de volgende strafbare feiten:

[...]

12. inbreuken tegen het onderhavige wetboek”.

9 Artikel 369, lid 3, van dit wetboek bepaalt:

„De bevoegde autoriteit kan op voorstel van de controleorganen de vergunning van een belastingentrepot schorsen:

[...]

b) voor een periode van een tot twaalf maanden, wanneer een van de in artikel 452, lid 1, onder b) tot en met e), g) en i), bedoelde inbreuken wordt vastgesteld;

c) totdat er definitief uitspraak is gedaan in de strafprocedure, wanneer de strafvordering is ingesteld voor de in artikel 364, lid 1, onder d), bedoelde strafrechtelijke inbreuken;

[...]”

10 Artikel 452 van voornoemd wetboek bepaalt:

„(1) De volgende feiten vormen strafrechtelijke inbreuken:

[...]

h) het zonder of met een onjuist of vals merkteken buiten het belastingentrepot bewaren of op Roemeens grondgebied verkopen van accijnsgoederen waarvoor het overeenkomstig deze titel verplicht is een merkteken aan te brengen, boven de grens van 10 000 sigaretten, 400 sigaren van drie gram, 200 sigaren van meer dan drie gram, een kilogram rooktabak, 40 liter ethylalcohol, 200 liter gedistilleerde dranken, 300 liter tussenproducten, 300 liter andere gegiste dranken dan wijn en bier;

i) het gebruiken van verplaatsbare leidingen, slangen of andere buizen, of niet gekalibreerde tanks, en het plaatsen van aftappingen of kranen stroomopwaarts van meters, waarmee niet door de meter geregistreerde hoeveelheden alcohol of gedistilleerde dranken kunnen worden afgetapt;

[...]

(3) Na vaststelling van de in lid 1, onder b) tot en met e), g) en i), bedoelde feiten gelast de bevoegde autoriteit de stopzetting van de activiteit, de *verzegeling* van de installatie overeenkomstig de technische procedures voor het afsluiten van de installatie en deelt ze de controlehandeling mee aan de belastingdienst die de vergunning heeft afgeleverd, met het voorstel tot schorsing van de vergunning voor een belastingentrepot.”

### **Hoofdinging en prejudiciële vragen**

- 11 Dual Prod is een vennootschap naar Roemeens recht die houder is van een vergunning voor de productie van aan accijns onderworpen alcohol en alcoholhoudende dranken.
- 12 Op 1 augustus 2018 heeft er een doorzoeking van de bedrijfsruimten van deze onderneming plaatsgevonden.
- 13 Na deze doorzoeking is een strafprocedure in rem ingeleid wegens verdenking van inbreuken op artikel 452, lid 1, onder h) en i), van het belastingwetboek, namelijk enerzijds het vervoeren en buiten het belastingentrepot bewaren van meer dan 40 liter ethylalcohol met een alcoholvolumegehalte van minstens 96 % en anderzijds het monteren van een leiding op de productie-installatie.
- 14 Bij besluit van 5 september 2018 heeft de bevoegde overheidsinstantie de vergunning van Dual Prod als belastingentrepot voor accijnsproducten voor een periode van twaalf maanden geschorst krachtens artikel 369, lid 3, onder b), van het belastingwetboek. Die instantie heeft deze bepaling aldus uitgelegd dat ze het mogelijk maakt een dergelijke schorsing op te leggen op grond van loutere aanwijzingen van strafrechtelijke inbreuken op de regelgeving betreffende accijnsproducten.

- 15 Dual Prod heeft tegen het besluit van 5 september 2018 beroep ingesteld bij de Curte de Apel Oradea (rechter in tweede aanleg Oradea, Roemenië), die op 13 december 2019 heeft geoordeeld dat een schorsing voor de maximale duur waarin artikel 369, lid 3, onder b), van het belastingwetboek voorziet kennelijk onevenredig was, en deze schorsing heeft teruggebracht tot acht maanden. Deze schorsing is volledig ten uitvoer gelegd.
- 16 Nadat Dual Prod op 21 oktober 2020 in het kader van de strafprocedure die was ingeleid naar aanleiding van de doorzoeking op 1 augustus 2018 als verdachte is aangemerkt, heeft de bevoegde overheidsinstantie krachtens artikel 369, lid 3, onder c), van het belastingwetboek de vergunning voor een belastingentrepot voor accijnsproducten van Dual Prod opnieuw geschorst totdat definitief uitspraak werd gedaan in de strafprocedure. Dual Prod heeft dit besluit aangevochten bij de Tribunal Satu Mare (rechter in eerste aanleg Satu Mare, Roemenië).
- 17 Deze rechter merkt op dat richtlijn 2008/118 algemene bepalingen betreffende de vergunning van belastingentrepots bevat. Hij leidt daaruit af dat de in artikel 48, lid 1, en artikel 50 van het Handvest neergelegde beginselen van het vermoeden van onschuld en ne bis in idem in casu relevant kunnen zijn.
- 18 Dienaangaande vraagt deze rechter zich ten eerste af of het beginsel van het vermoeden van onschuld eraan in de weg staat dat een overheidsinstantie de vergunning voor een belastingentrepot voor accijnsgoederen van een rechtspersoon voor onbepaalde tijd schorst op de enkele grond dat er aanwijzingen zijn dat deze laatste een inbreuk heeft gepleegd, en nog voordat een rechter onherroepelijk uitspraak heeft gedaan over de schuld van deze persoon.
- 19 Deze rechter wijst erop dat de schorsing van de vergunning van Dual Prod erop lijkt te wijzen dat deze onderneming als schuldig wordt beschouwd en dat de strafprocedure inmiddels al meer dan drie jaar loopt.
- 20 Wat ten tweede het ne-bis-in-idembeginsel betreft, vraagt de verwijzende rechter zich af of het feit dat in het kader van een fiscale procedure aan een rechtspersoon twee gelijkaardige sancties worden opgelegd voor dezelfde feiten, op de enkele grond dat de parallelle strafprocedure in een bepaalde fase is gekomen, verenigbaar is met artikel 50 van het Handvest.
- 21 In die omstandigheden heeft de Tribunal Satu Mare de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:
  - „1) Kan artikel 48, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie inzake het vermoeden van onschuld, gelezen in samenhang met artikel 16, lid 1, van richtlijn [2008/118], aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een juridische situatie als in de onderhavige zaak aan de orde is, waarin een bestuurlijk besluit tot schorsing van de vergunning voor de productie van alcohol kan worden vastgesteld op grond van louter vermoedens die in een lopende strafprocedure worden onderzocht, zonder dat er een definitieve strafrechtelijke veroordeling is uitgesproken?
  - 2) Kan artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie inzake het beginsel ne bis in idem, gelezen in samenhang met artikel 16, lid 1, van richtlijn [2008/118], aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een juridische situatie als in de onderhavige zaak aan de orde is, die inhoudt dat aan dezelfde persoon voor dezelfde feiten twee gelijkaardige sancties zijn opgelegd (schorsing van de vergunning voor de productie van alcohol), die uitsluitend verschillen wat betreft de duur van de sancties?”

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

### *Opmerkingen vooraf*

- 22 In de eerste plaats zij eraan herinnerd dat het toepassingsgebied van het Handvest, voor wat de handelingen van de lidstaten betreft, wordt omschreven in artikel 51, lid 1, ervan, waarin is vastgesteld dat de bepalingen van het Handvest enkel tot de lidstaten zijn gericht wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Die bepaling bevestigt de vaste rechtspraak van het Hof volgens welke de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar niet daarbuiten [arrest 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].
- 23 In het onderhavige geval blijkt uit het verzoek om een prejudiciële beslissing dat de bevoegde overheidsinstantie, naast de inleiding van een strafprocedure ingevolge de doorzoeking van de bedrijfsruimten van Dual Prod, de vergunning voor een belastingentrepot voor accijnsgoederen van deze onderneming krachtens artikel 369, lid 3, onder b), van het belastingwetboek heeft geschorst voor een duur van twaalf maanden. Deze schorsing is teruggebracht tot acht maanden nadat Dual Prod beroep had ingesteld. Na afloop van deze schorsingsperiode heeft deze overheidsinstantie die vergunning opnieuw geschorst krachtens artikel 369, lid 3, onder c), van het belastingwetboek, en ditmaal voor onbepaalde duur, op grond van het feit dat Dual Prod in het kader van de tegen haar ingestelde strafvervolging als verdachte was aangemerkt naar aanleiding van een doorzoeking van haar bedrijfsruimten.
- 24 Hieruit volgt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde schorsingsmaatregelen verband houden met een vermeende niet-nakoming van de verplichtingen die de Roemeense wetgeving oplegt aan houders van een vergunning voor een belastingentrepot voor accijnsgoederen, teneinde elke vorm van fraude en misbruik te voorkomen.
- 25 Dienaangaande dient in herinnering te worden gebracht dat binnen de werkingssfeer van richtlijn 2008/118, die beoogt een geharmoniseerde algemene regeling van de accijns in te stellen, het voorkomen van fraude en misbruik een gemeenschappelijk doel van het Unierecht en het recht van de lidstaten is. De lidstaten hebben er immers een rechtmatig belang bij passende maatregelen te nemen om hun financiële belangen te beschermen en daarnaast is de bestrijding van eventuele fraude, belastingontduiking en misbruik ook een doel dat door deze richtlijn wordt nagestreefd, zoals de overwegingen 15 en 16 en artikel 16 ervan bevestigen (zie in die zin arrest van 13 januari 2022, MONO, C-326/20, EU:C:2022:7, punten 28 en 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 26 Wanneer een lidstaat de voor het exploiteren van een belastingentrepot in de zin van richtlijn 2008/118 vereiste vergunning schorst wegens aanwijzingen van strafrechtelijke inbreuken op de regelgeving betreffende accijnsgoederen, legt hij bijgevolg deze richtlijn en dus het Unierecht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest ten uitvoer, en dient hij bijgevolg de bepalingen van het Handvest in acht te nemen.
- 27 In de tweede plaats staat het weliswaar uiteindelijk aan de verwijzende rechter om te beoordelen of de twee in het hoofdgeding aan de orde zijnde schorsingsmaatregelen voor de toepassing van artikel 48, lid 1, en artikel 50 van het Handvest als „sancties van strafrechtelijke aard” kunnen worden aangemerkt, maar daarbij dient eraan te worden herinnerd dat dienaangaande 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 de betrokkene kan oplopen (zie in die zin arresten van 5 juni 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, punt 37, en 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 25).

- 28 Wat het eerste criterium betreft lijken de in het hoofdgeding aan de orde zijnde schorsingsmaatregelen naar Roemeens recht niet als „strafrechtelijk” te worden aangemerkt.
- 29 Desalniettemin moet worden benadrukt dat, ten eerste, de toepassing van de bepalingen van het Handvest ter bescherming van personen die worden verdacht van strafbare feiten niet beperkt is tot vervolgingsmaatregelen en sancties die naar nationaal recht als „strafrechtelijk” worden gekwalificeerd, maar zich – los van een dergelijke kwalificatie in het nationale recht – uitstrekt tot vervolgingsmaatregelen en sancties die op basis van de twee andere in punt 27 van dit arrest bedoelde criteria als strafrechtelijk moeten worden beschouwd (arrest van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 30).
- 30 Ten tweede impliceert het criterium betreffende de aard zelf van het strafbare feit dat moet worden nagegaan of met de aan de orde zijnde maatregel met name een repressief doel wordt nagestreefd, zonder dat de enkele omstandigheid dat met deze sanctie tevens een preventief doel wordt nagestreefd ertoe leidt dat zij niet als een strafrechtelijke sanctie kan worden gekwalificeerd. Strafrechtelijke sancties strekken namelijk van nature zowel tot repressie als tot preventie van ongeoorloofde gedragingen. Daarentegen is een maatregel die beperkt blijft tot het herstel van de door de desbetreffende inbreuk veroorzaakte schade niet strafrechtelijk van aard [zie in die zin arrest van 22 juni 2021, Latvijas Republikas Saeima (Strafpunten), C-439/19, EU:C:2021:504, punt 89].
- 31 In de onderhavige zaak blijken de schorsingen aan Dual Prod parallel met een strafprocedure te zijn opgelegd en niet ertoe te strekken de door de inbreuk veroorzaakte schade te herstellen.
- 32 Daarbij zij ook aangetekend dat deze schorsingen onder de bij richtlijn 2008/118 ingestelde regeling voor het in omloop brengen van onder een schorsingsregeling geplaatste accijnsgoederen vallen, waarin erkend entrepouhouders een centrale rol spelen (zie in dit verband arrest van 2 juni 2016, Kapnoviomichania Karelia, C-81/15, EU:C:2016:398, punt 31). Uit de verwijzingsbeslissing blijkt inderdaad dat voornoemde schorsingsmaatregelen enkel bedoeld zijn om te worden opgelegd aan marktdeelnemers die houder zijn van een vergunning voor een belastingentrepot voor accijnsgoederen in de zin van de artikelen 15 en 16 van deze richtlijn en hun tijdelijk het voordeel van een dergelijke vergunning te ontnemen.
- 33 Schorsingsmaatregelen zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, richten zich dus niet op het brede publiek maar wel op een specifieke groep van bestemmingen die, omdat ze een specifieke door het Unierecht geregelde activiteit uitoefenen, aan de gestelde voorwaarden moeten voldoen om een door de lidstaten afgeleverde vergunning te kunnen verkrijgen waarbij hun specifieke bevoegdheden worden verleend. Het is dus aan de verwijzende rechter om te onderzoeken of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde schorsingen inhouden dat de uitoefening van die bevoegdheden wordt geschorst omdat de bevoegde overheidsinstantie van mening is dat de toekenningsvoorwaarden voor deze vergunning niet meer vervuld zijn of dreigen niet meer vervuld te zijn, wat een argument zou zijn om vast te stellen dat dergelijke maatregelen geen repressief doel hebben.



- 34 Ook het feit dat artikel 369, lid 3, onder b) en c), van het belastingwetboek de bevoegde overheidsinstantie schijnbaar niet verplicht om de in het hoofdgeding aan de orde zijnde schorsingen op te leggen, lijkt een aanwijzing in die zin te zijn. Het staat aan de verwijzende rechter om dit te verifiëren.
- 35 Wat specifiek de eerste aan Dual Prod opgelegde schorsing betreft, dient de verwijzende rechter ook te onderzoeken waarom de bevoegde overheidsinstantie heeft beslist de vergunning van deze onderneming te schorsen voor een duur van twaalf maanden, wat de maximaal toegestane duur is volgens artikel 369, lid 3, onder b), van het belastingwetboek, alsook waarom de rechter die het door Dual Prod ingestelde beroep heeft afgedaan die duur heeft teruggebracht tot acht maanden, zodat de verwijzende rechter kan nagaan of uit de motivering van die besluiten een preventief dan wel een repressief doel blijkt.
- 36 Aangaande de tweede schorsing, die aan Dual Prod is opgelegd krachtens artikel 369, lid 3, onder c), van het belastingwetboek, dient te worden opgemerkt dat die schorsing niet afloopt op een vooraf bepaald moment maar pas aan het einde van de strafprocedure, wat meer kenmerkend lijkt te zijn voor een preventieve of bewarende maatregel dan voor een repressieve maatregel.
- 37 Wat ten derde het criterium van de zwaarte van de opgelegde sanctie betreft, dient erop te worden gewezen dat de twee in het hoofdgeding opgelegde schorsingen weliswaar allebei ongunstige gevolgen kunnen hebben voor Dual Prod maar dat die gevolgen inherent zijn aan de preventieve of bewarende aard die dergelijke maatregelen lijken te hebben en dat deze maatregelen daardoor niet de vereiste zwaarte bereiken om de worden aangemerkt als strafrechtelijk, met name omdat ze deze onderneming niet beletten om tijdens deze schorsingsperioden verder activiteiten uit te oefenen waarvoor geen vergunning voor een belastingentrepot voor accijnsgoederen vereist is.

### *Eerste vraag*

- 38 Zoals blijkt uit punt 16 van het onderhavige arrest, is bij de verwijzende rechter beroep ingesteld waarmee de rechtmatigheid van de tweede schorsing, die aan Dual Prod is opgelegd krachtens artikel 369, lid 3, onder c), van het belastingwetboek, wordt betwist.
- 39 Hieruit volgt dat de verwijzende rechter met zijn eerste vraag in wezen wenst te vernemen of artikel 48, lid 1, van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een vergunning voor een belastingentrepot voor accijnsgoederen, op de enkele grond dat de houder van deze vergunning als verdachte is aangemerkt in het kader van een strafprocedure, bestuurlijk wordt geschorst totdat deze strafprocedure is beëindigd.
- 40 Artikel 48, lid 1, van het Handvest beoogt eenieder te garanderen dat hij niet als schuldig aan een strafbaar feit wordt aangewezen of behandeld voordat zijn schuld is komen vast te staan (zie in die zin arrest van 16 juli 2009, Rubach, C-344/08, EU:C:2009:482, punt 31).
- 41 Weliswaar verzet deze bepaling zich er niet tegen dat een sanctie van strafrechtelijke aard door een administratieve instantie wordt opgelegd (zie in die zin arrest van 18 juli 2013, Schindler Holding e.a./Commissie, C-501/11 P, EU:C:2013:522, punt 35), maar voornoemde bepaling wordt wel geschonden wanneer een overheidsinstantie een sanctie van strafrechtelijke aard oplegt zonder eerst vast te stellen dat een vooraf bepaalde rechtsregel is geschonden en de betrokken persoon de mogelijkheid te bieden om zich vrij te pleiten, waarbij hem het voordeel

van de twijfel moet worden toegekend (zie in die zin arrest van 14 mei 2020, NKT Verwaltung en NKT/Commissie, C-607/18 P, niet gepubliceerd, EU:C:2020:385, punten 234, 235 en 237 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 42 Daarnaast vereist artikel 47 van het Handvest dat eenieder aan wie een bestuurlijke sanctie van strafrechtelijke aard wordt opgelegd moet beschikken over een rechtsmiddel zodat deze sanctie kan worden getoetst door een rechterlijk orgaan met volledige rechtsmacht (arrest van 18 juli 2013, Schindler Holding e.a./Commissie, C-501/11 P, EU:C:2013:522, punten 32-35), waarbij dat rechtsmiddel onder meer de mogelijkheid biedt te doen nagaan of de overheidsinstantie het vermoeden van onschuld niet heeft geschonden.
- 43 Hieruit volgt dat als de verwijzende rechter zou oordelen dat de in punt 39 van het onderhavige arrest bedoelde schorsing voor de toepassing van artikel 48, lid 1, van het Handvest een strafrechtelijke sanctie vormt, het in die bepaling neergelegde beginsel van het vermoeden van onschuld in de weg staat aan een dergelijke maatregel wanneer nog geen uitspraak is gedaan over de strafrechtelijke schuld van de persoon aan wie deze maatregel wordt opgelegd.
- 44 Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat artikel 48, lid 1, van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een vergunning voor een belastingentrepot voor accijnsgoederen, op de enkele grond dat de houder van deze vergunning als verdachte is aangemerkt in het kader van een strafprocedure, bestuurlijk wordt geschorst totdat deze strafprocedure is beëindigd, indien die schorsing een sanctie van strafrechtelijke aard vormt.

### *Tweede vraag*

#### *Ontvankelijkheid*

- 45 Voor zover de Italiaanse regering lijkt aan te voeren dat de tweede vraag niet-ontvankelijk is omdat de verwijzende rechter onvoldoende heeft aangetoond dat de twee in het hoofdgeding aan de orde zijnde schorsingsmaatregelen identiek zijn, dient te worden verworpen.
- 46 Er hoeft immers slechts op te worden gewezen dat uit de motivering van de verwijzingsbeslissing en de bewoordingen van de tweede vraag duidelijk blijkt dat de twee schorsingsmaatregelen volgens deze rechter zijn opgelegd wegens dezelfde feitelijke vaststellingen tijdens de doorzoeking van de bedrijfsruimten van Dual Prod zoals die hebben geleid tot de verdenking dat deze onderneming strafrechtelijke inbreuken op de wetgeving betreffende accijnsgoederen had gepleegd.
- 47 Om te kunnen antwoorden op de vraag of die beoordeling voldoet aan de vereisten van artikel 50 van het Handvest dient de tweede prejudiciële vraag ten gronde te worden onderzocht.

#### *Ten gronde*

- 48 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 50 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een sanctie wordt opgelegd aan een rechtspersoon waaraan voor dezelfde feiten al een gelijkaardige sanctie met een verschillende duur is opgelegd.

- 49 Eerst en vooral dient erop te worden gewezen dat het in artikel 50 van het Handvest neergelegde ne-bis-in-idembeginsel in de weg staat aan de cumulatie van zowel vervolgingsmaatregelen als sancties van strafrechtelijke aard in de zin van dat artikel voor dezelfde feiten en ten aanzien van dezelfde persoon (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 50 Bijgevolg is de tweede vraag slechts dienstig voor de oplossing van het hoofdgeding voor zover de twee daarin aan de orde zijnde schorsingsmaatregelen allebei van strafrechtelijke aard zijn in de zin van dat artikel. Het staat aan de verwijzende rechter om, aan de hand van de in de punten 27 tot en met 37 van het onderhavige arrest uiteengezette criteria, na te gaan of dat het geval is.
- 51 Onder het voorbehoud van deze precisering dient in de eerste plaats in herinnering te worden gebracht dat voor de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel voldaan moet zijn 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”) (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 28).
- 52 Wat ten eerste de voorwaarde „idem” betreft, deze houdt in dat de materiële feiten dezelfde moeten zijn en niet enkel gelijksoortig. De gelijkheid van de materiële feiten wordt opgevat 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 (zie in die zin arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punten 36 en 37).
- 53 Zoals de verwijzende rechter zelf heeft opgemerkt blijken de twee aan Dual Prod opgelegde schorsingen in casu verband te houden met dezelfde materiële feiten, namelijk die welke zijn vastgesteld bij de doorzoeking van de bedrijfsruimten van deze onderneming.
- 54 Het feit dat de tweede in het hoofdgeding aan de orde zijnde schorsingsmaatregel is gelast omdat Dual Prod in het kader van een strafprocedure als verdachte was aangemerkt, laat die vaststelling onverlet. Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt immers dat deze strafprocedure precies de bestraffing beoogt van dezelfde tijdens die doorzoeking vastgestelde feiten.
- 55 Wat ten tweede de voorwaarde „bis” betreft, moet eraan worden herinnerd dat een beslissing slechts kan 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 (zie in die zin arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 29).
- 56 Wat enerzijds het definitieve karakter betreft van het eerste besluit waarbij aan Dual Prod een schorsing werd opgelegd, zal de verwijzende rechter zich er in het onderhavige geval meer bepaald van moeten vergewissen of de rechterlijke beslissing waarbij de duur van die schorsing is teruggebracht tot acht maanden, in ieder geval in kracht van gewijsde was gegaan op de datum waarop de tweede schorsingsmaatregel tegen Dual Prod werd uitgesproken.
- 57 Wat anderzijds de voorwaarde betreft dat de zaak ten gronde is beoordeeld, volgt uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over de naleving van het ne-bis-in-idembeginsel dat wanneer de bevoegde autoriteit een sanctie heeft gelast wegens het aan de betrokken persoon toegerekende gedrag, redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de

bevoegde autoriteit vooraf een beoordeling van de omstandigheden van de zaak heeft verricht en heeft onderzocht of het gedrag van de betrokkene onrechtmatig was (zie in die zin EHRM, 8 juli 2019, Mihalache tegen Roemenië, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, § 98).

- 58 Als de verwijzende rechter, na de in de punten 49 tot en met 57 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte voorwaarden te hebben getoetst, oordeelt dat artikel 50 van het Handvest in het hoofdgeding van toepassing is, dan houdt de cumulatie van twee schorsingsmaatregelen een beperking in van het door dat artikel 50 gewaarborgde grondrecht.
- 59 Dit neemt niet weg dat een dergelijke beperking nog kan worden gerechtvaardigd op grond van artikel 52, lid 1, van het Handvest (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 40).
- 60 In een dergelijk geval staat het in de tweede plaats aan de verwijzende rechter om na te gaan of in casu aan alle voorwaarden waaronder artikel 52, lid 1, van het Handvest de lidstaten toestaat het door artikel 50 ervan gewaarborgde grondrecht te beperken, is voldaan.
- 61 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat beperkingen op de uitoefening van de in het Handvest erkende rechten en vrijheden volgens artikel 52, lid 1, eerste volzin, ervan bij wet moeten worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden moeten eerbiedigen. Volgens de tweede volzin van dit lid 1 kunnen met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel slechts beperkingen worden gesteld op die rechten en vrijheden 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.
- 62 Wat ten eerste de in artikel 52, lid 1, eerste volzin, van het Handvest genoemde voorwaarden betreft, moet er enerzijds op worden gewezen dat de mogelijkheid om de twee in het hoofdgeding aan de orde zijnde schorsingsmaatregelen te cumuleren wel degelijk bij wet blijkt te zijn gesteld, namelijk in artikel 369, lid 3, onder b) en c), van het Roemeense belastingwetboek.
- 63 Anderzijds wordt bij een dergelijke mogelijkheid om vervolgingsmaatregelen en sancties te cumuleren de wezenlijke inhoud van artikel 50 van het Handvest slechts geëerbiedigd indien de nationale regeling niet toestaat dat dezelfde feiten worden vervolgd en bestraft wegens hetzelfde strafbare feit of met het oog op het nastreven van dezelfde doelstelling, maar enkel voorziet in de mogelijkheid tot cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties op grond van verschillende regelingen (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 43). Uit het aan het Hof overgelegde dossier blijkt dat in casu niet is voldaan aan deze voorwaarde.
- 64 Wat ten tweede de in artikel 52, lid 1, tweede volzin, van het Handvest genoemde voorwaarden betreft, die het Hof enkel onderzoekt voor het geval de verwijzende rechter van oordeel zou zijn dat de voorwaarden van de eerste volzin van deze bepaling in casu vervuld zijn, blijkt om te beginnen uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling in het algemeen beoogt de correcte inning van de accijns te garanderen en fraude en misbruik te bestrijden.
- 65 Gelet op het belang van deze doelstelling van algemeen belang kan een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties van strafrechtelijke aard gerechtvaardigd zijn, op voorwaarde dat die vervolgingsmaatregelen en die 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 inbreukmakende gedrag (arrest van 22 maart 2022, Nordzucker e.a., C-151/20, EU:C:2022:203, punt 52).

- 66 Wat het evenredigheidsbeginsel betreft, dit beginsel vereist dat de 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 de nagestreefde doelstellingen (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 48).
- 67 Wat de strikte noodzaak van een dergelijke cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties betreft, moet meer in het bijzonder 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 die de twee bevoegde instanties in staat stellen hun optreden onderling af te stemmen, of de beide procedures daadwerkelijk voldoende onderling zijn afgestemd en in temporeel opzicht samenhangen, 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 (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 68 In het onderhavige geval moet met name worden opgemerkt dat uit het aan het Hof overgelegde dossier niet blijkt dat de bevoegde overheidsinstantie bij de beoordeling van de tweede aan Dual Prod opgelegde schorsing rekening heeft gehouden met de zwaarte van de eerste aan deze vennootschap opgelegde schorsing, wat gevolgen kan hebben voor het evenredige karakter van deze tweede schorsing in de zin van artikel 52 van het Handvest.
- 69 Uit de voorgaande overwegingen volgt dat indien de twee in het hoofdgeding aan de orde zijnde schorsingsmaatregelen als sancties van strafrechtelijke aard moeten worden aangemerkt, artikel 50 eraan in de weg kan staan dat aan Dual Prod de tweede schorsing wordt opgelegd, waarvan de rechtmatigheid wordt betwist voor de verwijzende rechter, waarbij het aan deze rechter staat om dat na te gaan.
- 70 Ten slotte dient hieraan te worden toegevoegd dat, gesteld al dat de verwijzende rechter oordeelt dat minstens één van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde schorsingsmaatregelen voor de toepassing van artikel 50 van het Handvest geen sanctie van strafrechtelijke aard is en dat dit artikel bijgevolg hoe dan ook niet in de weg kan staan aan de cumulatie van deze twee sancties, dit niet wegneemt dat, zoals de Commissie heeft opgemerkt, bij de vaststelling van de tweede schorsing het evenredigheidsbeginsel, wat een algemeen beginsel van het Unierecht is, in acht moet worden genomen.
- 71 Dit beginsel verplicht de lidstaten om middelen in te zetten waarmee het door het nationale recht nagestreefde doel wel doeltreffend kan worden bereikt, doch die niet verder gaan dan noodzakelijk is en die zo min mogelijk afbreuk doen aan de doelen en beginselen van de betrokken wetgeving van de Unie. De rechtspraak van het Hof preciseert dienaangaande dat wanneer een keuze

mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, de minst beperkende maatregel moet worden gekozen, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan de nagestreefde doelen (arresten van 13 november 1990, Fedesa e.a., C-331/88, EU:C:1990:391, punt 13, en 13 januari 2022, MONO, C-326/20, EU:C:2022:7, punt 35 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 72 In dat verband kan de omstandigheid dat de schorsing van een vergunning voor een belastingentrepot voor accijnsgoederen die wordt opgelegd aan een rechtspersoon die ervan wordt verdacht inbreuk te hebben gemaakt op de regels die de correcte inning van de accijns verzekeren, uitwerking blijft hebben tijdens de volledige duur van de tegen deze rechtspersoon gevoerde strafprocedure, ook wanneer deze procedure reeds een redelijke duur heeft overschreden, erop wijzen dat onevenredig afbreuk wordt gedaan aan het legitieme recht van deze rechtspersoon om zijn activiteit als ondernemer uit te oefenen.
- 73 Uit alle voorgaande overwegingen volgt dat artikel 50 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat wegens inbreuken op de regelgeving betreffende accijnsgoederen een sanctie van strafrechtelijke aard wordt opgelegd aan een rechtspersoon waaraan voor dezelfde feiten al een definitief geworden sanctie van strafrechtelijke aard is opgelegd, op voorwaarde dat:
- de mogelijkheid om die twee sancties te cumuleren bij wet is gesteld;
  - de nationale regeling niet toestaat dat dezelfde feiten worden vervolgd en bestraft wegens hetzelfde strafbare feit of met het oog op het nastreven van dezelfde doelstelling, maar enkel voorziet in de mogelijkheid tot cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties op grond van verschillende regelingen;
  - die vervolgingsmaatregelen en sancties aanvullende doelen nastreven die in voorkomend geval betrekking hebben op verschillende aspecten van hetzelfde inbreukmakende gedrag;
  - er duidelijke en nauwkeurige regels bestaan op basis waarvan kan worden voorzien voor welk handelen en nalaten vervolgingsmaatregelen en sancties kunnen worden gecumuleerd en die de twee bevoegde instanties in staat stellen hun optreden onderling af te stemmen, dat de beide procedures daadwerkelijk voldoende onderling zijn afgestemd en in temporeel opzicht samenhangen, en dat 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.

## **Kosten**

- 74 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vierde kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 48, lid 1, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat een vergunning voor een belastingentrepot voor accijnsgoederen, op de enkele grond dat de houder van deze vergunning als verdachte is aangemerkt in het kader van een strafprocedure, bestuurlijk wordt geschorst totdat deze strafprocedure is beëindigd, indien die schorsing een sanctie van strafrechtelijke aard vormt.**
- 2) **Artikel 50 van het Handvest moet aldus worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat wegens inbreuken op de regelgeving betreffende accijnsgoederen een sanctie van strafrechtelijke aard wordt opgelegd aan een rechtspersoon waaraan voor dezelfde feiten al een definitief geworden sanctie van strafrechtelijke aard is opgelegd, op voorwaarde dat:**
  - **de mogelijkheid om die twee sancties te cumuleren bij wet is gesteld;**
  - **de nationale regeling niet toestaat dat dezelfde feiten worden vervolgd en bestraft wegens hetzelfde strafbare feit of met het oog op het nastreven van dezelfde doelstelling, maar enkel voorziet in de mogelijkheid tot cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties op grond van verschillende regelingen;**
  - **die vervolgingsmaatregelen en sancties aanvullende doelen nastreven die in voorkomend geval betrekking hebben op verschillende aspecten van hetzelfde inbreukmakende gedrag;**
  - **er duidelijke en nauwkeurige regels bestaan op basis waarvan kan worden voorzien voor welk handelen en nalaten vervolgingsmaatregelen en sancties kunnen worden gecumuleerd en die de twee bevoegde instanties in staat stellen hun optreden onderling af te stemmen, dat de beide procedures daadwerkelijk voldoende onderling zijn afgestemd en in temporeel opzicht samenhangen, en dat 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 worden met de ernst van de begane inbreuken.**

ondertekeningen