



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

14 september 2023*

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Beginsel ‚ne bis in idem’ – Definitieve beëindiging van een eerste procedure wegens inbreuk op een bepaling van de nationale wetgeving betreffende kansspelen – Administratieve sanctie met een strafrechtelijk karakter voor dezelfde feiten wegens inbreuk op een andere bepaling van die wetgeving – Eerste procedure beëindigd vanwege een onjuiste juridische kwalificatie van de gepleegde inbreuk”

In zaak C-55/22,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Landesverwaltungsgericht Vorarlberg (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Vorarlberg, Oostenrijk) bij beslissing van 18 januari 2022, ingekomen bij het Hof op 28 januari 2022, in de procedure ingeleid door

NK

tegen

Bezirkshauptmannschaft Feldkirch

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: P. G. Xuereb (rapporteur), kamerpresident, A. Kumin en I. Ziemele, rechters,

advocaat-generaal: A. M. Collins,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Oostenrijkse regering, vertegenwoordigd door J. Schmoll en C. Leeb als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

* Procestaal: Duits.

– de Europese Commissie, vertegenwoordigd door S. Grünheid en M. Wasmeier als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen NK en de Bezirkshauptmannschaft Feldkirch (districtsbestuur Feldkirch, Oostenrijk) over administratieve sancties die dit bestuur aan NK heeft opgelegd wegens schendingen van de Oostenrijkse wetgeving betreffende kansspelen.

Toepasselijke bepalingen

- 3 § 2 van het Glücksspielgesetz (wet inzake kansspelen) van 21 december 1989 (BGBl. nr. 620/1989), in de op de feiten van het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „GSpG”), met als opschrift „Loterijen”, bepaalt:

„(1) Loterijen zijn kansspelen

1. die een ondernemer opzet, organiseert, aanbiedt of ter beschikking stelt,
2. waarbij spelers of andere personen een in geld waardeerbare betaling verrichten die samenhangt met de deelname aan het kansspel (inzet) en
3. waarbij aan de ondernemer, de spelers of andere personen een in geld waardeerbare opbrengst (winst) in het vooruitzicht wordt gesteld.

(2) Als ondernemer wordt beschouwd elke persoon die zelfstandig een duurzame activiteit uitoefent om inkomsten te verwerven uit de organisatie van kansspelen, zelfs wanneer hij daarmee geen winst beoogt.

Wanneer meerdere personen in onderling overleg deelprestaties op een locatie verrichten om kansspelen met in geld waardeerbare betalingen in de zin van lid 1, punten 2 en 3, te organiseren, worden alle personen die rechtstreeks bij de organisatie van het kansspel betrokken zijn beschouwd als ondernemer, zelfs indien sommigen niet de bedoeling hadden inkomsten te verwerven of slechts deelnemen aan het opzetten, organiseren of aanbieden van het kansspel.

[...]

(4) Verboden loterijen zijn loterijen waarvoor geen concessie of toestemming krachtens deze federale wet is verleend en die niet op grond van § 4 zijn uitgezonderd van het staatsmonopolie op kansspelen.”

4 § 52 GSpG, met als opschrift „Bepalingen inzake administratieve sancties”, bepaalt:

„(1) Begaat een bestuursrechtelijke overtreding en kan door de bestuurlijke autoriteit een administratieve boete tot [...] 60 000 EUR [...] worden opgelegd:

1. eenieder die voor deelname vanaf het nationale grondgebied verboden loterijen in de zin van § 2, lid 4, opzet, organiseert of als ondernemer ter beschikking stelt of als ondernemer in de zin van § 2, lid 2, daaraan deelneemt;

[...]

(2) Bij een overtreding van lid 1, punt 1, met maximaal drie kansspelautomaten of andere verboden voorwerpen wordt een boete opgelegd tussen 1 000 en 10 000 EUR voor elke kansspelautomaat of elk ander verboden voorwerp, en tussen 3 000 en 30 000 EUR in het geval van eerste recidive en verdere recidive. Bij een overtreding met meer dan drie kansspelautomaten bedraagt de boete tussen 3 000 en 30 000 EUR voor elke kansspelautomaat of elk ander verboden voorwerp, en tussen 6 000 en 60 000 EUR in het geval van eerste recidive.”

Hoofding en prejudiciële vraag

5 NK is de exploitant van een zaak genaamd „I”.

6 Tijdens een controle op 29 december 2017 is vastgesteld dat er in deze zaak vier werkende kansspelautomaten waren geplaatst, hoewel geen vergunning was verleend voor de exploitatie ervan.

7 Bij besluit van 19 februari 2018 heeft het districtsbestuur Feldkirch NK een administratieve sanctie opgelegd die bestond uit vier boeten, met vervangende hechtenisstraffen, wegens overtredingen van § 52, lid 1, punt 1, derde strafbare feit, GSpG, gelezen in samenhang met § 2, leden 2 en 4, alsook met § 4 ervan, omdat hij als exploitant van de zaak „I” als ondernemer kansspelen in de vorm van verboden loterijen ter beschikking had gesteld.

8 Bij beslissing van 13 augustus 2018 heeft het Landesverwaltungsgericht Vorarlberg (bestuursrechter in eerste aanleg van de deelstaat Vorarlberg Oostenrijk), in casu de verwijzende rechter, het besluit van 19 februari 2018 vernietigd en de procedure beëindigd op grond dat uit de feitelijke vaststellingen was gebleken dat NK geen kansspelen ter beschikking had gesteld in de zin van § 52, lid 1, punt 1, derde strafbare feit, GSpG maar wel dergelijke spelen had opgezet in de zin van § 52, lid 1, punt 1, eerste strafbare feit, GSpG. Volgens deze rechter zou een wijziging van het besluit van het districtsbestuur Feldkirch in die zin dat NK zich als exploitant van de zaak „I” moet verantwoorden voor het opzetten van verboden kansspelen, een „ontoelaatbare vervanging van het strafbare feit” hebben betekend.

9 Noch het districtsbestuur Feldkirch, noch de Bundesminister für Finanzen (federale minister van Financiën, Oostenrijk) hebben beroep in *Revision* ingesteld tegen de beslissing van 13 augustus 2018 hoewel zij daar krachtens de wet de mogelijkheid toe zouden hebben gehad.

- 10 Bij besluit van 30 november 2018 heeft het districtsbestuur Feldkirch NK een bestuurlijke sanctie opgelegd die bestond uit vier boeten, met vervangende hechtenisstraffen, wegens inbreuken op § 52, lid 1, punt 1, eerste strafbare feit, GSpG, gelezen in samenhang met § 2, leden 2 en 4, alsook met § 4 ervan, omdat hij als eigenaar van kansspelautomaten en als exploitant van de zaak „I” op 29 december 2017 in deze zaak kansspelen in de vorm van verboden loterijen had opgezet.
- 11 Bij beslissing van 4 juli 2019 heeft de verwijzende rechter het besluit van 30 november 2018 vernietigd. Hij heeft erop gewezen dat het districtsbestuur Feldkirch NK opnieuw had gestraft voor dezelfde feiten, gepleegd op dezelfde plaats en hetzelfde tijdstip, en deze feiten alleen anders juridisch had gekwalificeerd. Volgens deze rechter is er sprake van een dubbele of meervoudige bestraffing in de zin van artikel 4, lid 1, van Protocol nr. 7 bij het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. Derhalve heeft hij geoordeeld dat dit laatste besluit diende te worden vernietigd en dat de administratieve sanctieprocedure diende te worden beëindigd.
- 12 Het districtsbestuur Feldkirch heeft tegen de beslissing van 4 juli 2019 beroep in *Revision* ingesteld bij het Verwaltungsgerichtshof (hoogste bestuursrechter, Oostenrijk).
- 13 Bij arrest van 14 juni 2021 heeft het Verwaltungsgerichtshof de beslissing van 4 juli 2019 vernietigd op grond dat de definitieve beëindiging van de strafprocedure bij de beslissing van 13 augustus 2018 niet belette dat NK verder strafrechtelijk werd vervolgd voor het eerste in § 52, lid 1, punt 1, GSpG strafbaar gestelde feit, en hem aldus wegens deze inbreuk te veroordelen.
- 14 De verwijzende rechter, die ingevolge het arrest van 14 juni 2021 opnieuw uitspraak moet doen, preciseert dat hij volgens § 63, lid 1, van het Verwaltungsgerichtshofgesetz (wet inzake het Verwaltungsgerichtshof) in beginsel gebonden is aan de rechtsopvatting van het Verwaltungsgerichtshof maar dat deze bindende werking volgens de rechtspraak van dat hof niet geldt indien het Hof zich na de beslissing van het Verwaltungsgerichtshof anders daarover uitsprekt.
- 15 De verwijzende rechter vraagt zich af of artikel 50 van het Handvest zich verzet tegen een nieuwe vervolging wanneer een krachtens de GSpG wegens dezelfde feiten maar op grond van een andere bepaling van de GSpG ingeleide strafprocedure is beëindigd na een mondelinge behandeling waarbij de feiten zijn onderzocht.
- 16 Wat de toepasselijkheid van het Handvest betreft, merkt de verwijzende rechter allereerst op dat wanneer een lidstaat zich beroept op dwingende vereisten van algemeen belang om een regeling te rechtvaardigen die de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting kan belemmeren, deze door het Unierecht geboden rechtvaardigingsgrond moet worden uitgelegd in het licht van de algemene rechtsbeginselen van het Unierecht en met name van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten.
- 17 Onder verwijzing naar met name het arrest van 30 april 2014, *Pfleger e.a.* (C-390/12, EU:C:2014:281, punten 35 en 36), dat eveneens is gewezen naar aanleiding van een prejudiciële vraag van een Oostenrijkse rechter over de toepassing van de Oostenrijkse wetgeving betreffende kansspelen, wijst hij er vervolgens op dat het gebruik door de lidstaat van in het Unierecht neergelegde uitzonderingen om een belemmering van een door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid te rechtvaardigen, moet worden geacht „het recht van de Unie ten uitvoer [te] brengen” in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest.

- 18 Ten slotte merkt hij op dat ook Unieburgers klanten zijn van de door NK geëxploiteerde zaak en dat een van de werknemers onderdaan is van de Republiek Bulgarije, dus van een andere lidstaat.
- 19 Wat het ne-bis-in-idembeginsel betreft, herinnert de verwijzende rechter er om te beginnen aan dat dit beginsel niet enkel in artikel 50 van het Handvest is neergelegd, maar onder meer ook in artikel 54 van de op 19 juni 1990 te Schengen ondertekende en op 26 maart 1995 in werking getreden 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 (PB 2000, L 239, blz. 19; hierna: „SUO”).
- 20 Vervolgens merkt hij op dat het Hof in het arrest van 9 maart 2006, Van Esbroeck (C-436/04, EU:C:2006:165, punten 27 e.v.), heeft verklaard dat artikel 54 SUO, waarin de termen „dezelfde feiten” worden gebruikt, louter betrekking heeft op de feiten zelf, met uitsluiting van de juridische kwalificatie ervan.
- 21 De verwijzende rechter merkt ook op dat het Hof in zijn arrest van 20 maart 2018, Garlsson Real Estate e.a. (C-537/16, EU:C:2018:193, punten 37 en 38), heeft verduidelijkt dat het relevante criterium om te beoordelen of er sprake is van een en hetzelfde strafbare feit is dat de materiële feiten dezelfde zijn, in die zin dat er 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, en dat de nationaalrechtelijke kwalificatie van de feiten en het beschermde rechtsgoed irrelevant zijn voor de constatering dat er sprake is van een en hetzelfde strafbare feit, aangezien de omvang van de door artikel 50 van het Handvest geboden bescherming niet van lidstaat tot lidstaat mag verschillen.
- 22 Ten slotte wijst hij erop dat het Hof in het arrest van 29 juni 2016 (Piotr Kossowski, C-486/14, EU:C:2016:483) heeft verklaard dat, om vast te stellen of een beslissing zoals die welke aan het Hof is voorgelegd een onherroepelijk vonnis is waarbij iemand is berecht in de zin van artikel 54 SUO, moet worden nagegaan of deze beslissing is gegeven na een beoordeling van de grond van de zaak.
- 23 Wat het aan hem voorgelegde geval betreft merkt de verwijzende rechter vooraf op dat niet hoeft te worden nagegaan of hij de eerste procedure terecht heeft afgesloten, aangezien die procedure definitief is beëindigd.
- 24 Vervolgens geeft hij aan dat de eerste strafprocedure, waarin de feiten zijn onderzocht, in principe heeft geleid tot de vrijspraak van verzoeker in het hoofdgeding en dat de tweede procedure betrekking heeft op dezelfde feiten. Hij is van mening dat het ne-bis-in-idembeginsel moet gelden ongeacht de juridische kwalificatie van de feiten en dat artikel 50 van het Handvest bijgevolg aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nieuwe veroordeling van NK, ook al werd er in de eerste beslissing waarbij hij is vrijgesproken op gewezen dat de betrokken spelen verboden kansspelen waren. Gelet op deze laatste omstandigheid lijkt die uitlegging hem echter niet zo evident dat er geen enkele twijfel over kan bestaan.

- 25 In die omstandigheden heeft het Landesverwaltungsgericht Vorarlberg de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vraag:

„Moet het door artikel 50 van het Handvest gewaarborgde beginsel [ne] bis in idem aldus worden uitgelegd dat het de tot bestuurlijke bestraffing bevoegde autoriteit van een lidstaat verboden is een persoon een geldboete op te leggen wegens schending van een bepaling van het kansspelrecht, wanneer eerder een op dezelfde feiten gebaseerde bestuurlijke strafprocedure, die tegen dezelfde persoon werd gevoerd wegens schending van een andere bepaling van het kansspelrecht (of meer in het algemeen: een regeling uit hetzelfde rechtsgebied), na een mondelinge behandeling met bewijsverkrijging definitief is beëindigd?”

Bevoegdheid van het Hof

- 26 Zowel de Oostenrijkse regering als de Commissie voeren aan dat het Hof onbevoegd is omdat de verwijzende rechter volgens hen niet voldoende concreet heeft duidelijk gemaakt in hoeverre de betrokken nationaalrechtelijke bepalingen zijn vastgesteld om het Unierecht ten uitvoer te brengen, noch in welk opzicht het bij hem aanhangige geding, ondanks het zuiver nationale karakter daarvan, een aanknopingspunt heeft met de bepalingen van het Unierecht ter zake van de fundamentele vrijheden waardoor het prejudiciële verzoek om uitlegging noodzakelijk is voor de beslissing van dat geding.
- 27 Luidens artikel 51, lid 1, van het Handvest zijn de bepalingen ervan uitsluitend aan de lidstaten gericht wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen.
- 28 Dienaangaande volgt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de in de rechtsorde van de Unie gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst, maar niet daarbuiten. In zoverre heeft het Hof er reeds aan herinnerd dat het een nationale regeling die niet binnen het kader van het Unierecht valt, niet aan het Handvest kan toetsen. Wanneer daarentegen een nationale regeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, moet het Hof, ingeval het om een prejudiciële beslissing wordt verzocht, alle uitleggingsgegevens verschaffen die de nationale rechter nodig heeft om te kunnen beoordelen of deze regeling verenigbaar is met de grondrechten waarvan het de eerbiediging verzekert (arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 19, en 5 mei 2022, BPC Lux 2 e.a., C-83/20, EU:C:2022:346, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 29 Het Hof heeft eveneens geoordeeld dat een nationale regeling die de uitoefening van een of meerdere door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden blijkt te belemmeren, slechts in aanmerking kan komen voor de uitzonderingen waarin het Unierecht voorziet om die belemmering te rechtvaardigen, voor zover dat in overeenstemming is met de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert. Die verplichting om de grondrechten in acht te nemen, valt duidelijk binnen de werkingssfeer van het Unierecht en dus van het Handvest. Het gebruik door een lidstaat van de in het Unierecht neergelegde uitzonderingen om een belemmering van een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid te rechtvaardigen, moet derhalve worden geacht „het recht van de Unie ten uitvoer [te] brengen” in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest (arrest van 30 april 2014, Pflieger e.a., C-390/12, EU:C:2014:281, punt 36).

- 30 Bovendien heeft het Hof reeds geoordeeld dat de diensten die een in een lidstaat gevestigde dienstverrichter aanbiedt, zonder zich te verplaatsen, aan een ontvanger die in een andere lidstaat is gevestigd, een grensoverschrijdende dienstverrichting in de zin van artikel 56 VWEU vormen (arresten van 11 juni 2015, *Berlington Hungary e.a.*, C-98/14, EU:C:2015:386, punt 26, en 3 december 2020, *BONVER WIN*, C-311/19, EU:C:2020:981, punt 19).
- 31 De verwijzende rechter is van mening dat artikel 50 van het Handvest in casu van toepassing is aangezien de Oostenrijkse wetgeving betreffende kansspelen – volgens het arrest van 30 april 2014, *Pfleger e.a.* (C-390/12, EU:C:2014:281, punten 35 en 36), dat eveneens is geweest naar aanleiding van een prejudiciële vraag van een Oostenrijkse rechter over de toepassing van deze wetgeving – de uitoefening van de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting kan belemmeren. Voorts heeft de verwijzende rechter erop gewezen dat burgers van de Unie, dat wil zeggen onderdanen van andere lidstaten dan de Republiek Oostenrijk, klant waren van de zaak van NK, die gevestigd is in het rechtsgebied van het Landesverwaltungsgericht Vorarlberg, in Oostenrijk, op slechts 40 km van de grens met Duitsland.
- 32 Derhalve moet worden geoordeeld dat het Hof bevoegd is om uitspraak te doen over het verzoek om een prejudiciële beslissing.

Ontvankelijkheid

- 33 Volgens de Oostenrijkse regering moet het verzoek om een prejudiciële beslissing niet-ontvankelijk worden verklaard omdat daaruit niet kan worden opgemaakt naar welke nationaalrechtelijke bepalingen de verwijzende rechter concreet verwijst, noch welke vragen hij zich in het licht van die bepalingen stelt over de uitlegging van het Unierecht. De Commissie is van haar kant van mening dat dit verzoek niet-ontvankelijk is omdat de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de prejudiciële vraag en om de relevantie van de vraag voor de beslissing van het geding aan te tonen, in casu ontbreken.
- 34 In dit verband zij eraan herinnerd dat het in het kader van de in artikel 267 VWEU geregelde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend een zaak is van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te wijzen rechterlijke beslissing draagt, om, rekening houdend met de bijzonderheden van de zaak, zowel de noodzaak van een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis als de relevantie van de door hem aan het Hof voorgelegde vragen te beoordelen. Wanneer de vragen betrekking hebben op de uitlegging van het Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (arrest van 5 mei 2022, *Universiteit Antwerpen e.a.*, C-265/20, EU:C:2022:361, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 35 Hieruit vloeit voort dat er een vermoeden van relevantie geldt voor de vragen over de uitlegging van het Unierecht die de nationale rechter binnen het onder zijn eigen verantwoordelijkheid geschetste wettelijke en feitelijke kader heeft gesteld en ten aanzien waarvan het niet aan het Hof staat om de juistheid ervan na te gaan. Het Hof kan een verzoek van een nationale rechterlijke instantie enkel afwijzen wanneer de gevraagde uitlegging van het Unierecht kennelijk op generlei wijze verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en

juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen (arrest van 5 mei 2022, Universiteit Antwerpen e.a., C-265/20, EU:C:2022:361, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 36 Aangezien de verwijzingsbeslissing ten grondslag ligt aan de voor het Hof gevoerde procedure is het dus onontbeerlijk dat de nationale rechter in die beslissing het feitelijke en wettelijke kader van het hoofdgeding uiteenzet en een minimum aan uitleg geeft over de redenen voor de keuze van de bepalingen van het Unierecht waarvan hij om uitlegging verzoekt en over het verband tussen die bepalingen en de nationale regeling die van toepassing is op het aan hem voorgelegde geding (arrest van 5 mei 2022, Universiteit Antwerpen e.a., C-265/20, EU:C:2022:361, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 37 Deze cumulatieve vereisten betreffende de inhoud van een verzoek om een prejudiciële beslissing zijn uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof. Hieruit blijkt in het bijzonder dat het verzoek om een prejudiciële beslissing „de uiteenzetting van de redenen [moet bevatten] die de verwijzende rechter ertoe hebben gebracht om zich over de uitlegging of de geldigheid van bepalingen van het recht van de Unie vragen te stellen, alsook het verband tussen die bepalingen en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale wettelijke regeling”.
- 38 Welnu, de verwijzende rechter heeft aangegeven dat hij zich dient uit te spreken over de wettigheid van een tweede bestraffing van dezelfde persoon voor dezelfde feiten, wegens overtreding van § 52, lid 1, punt 1, eerste strafbare feit, GSpG, het opzetten van kansspelen in de vorm van verboden loterijen, na de beëindiging van een eerste strafprocedure die was ingeleid op grond van § 52, lid 1, punt 1, derde strafbare feit, GSpG, namelijk het ter beschikking stellen van kansspelen. Hij heeft uitgelegd dat hij zich bijgevolg vragen stelde over de uitlegging van het in artikel 50 van het Handvest neergelegde ne-bis-in-idembeginsel, waarvan hij meent dat het van toepassing is aangezien een wetgeving zoals die welke aan de orde is in het hoofdgeding volgens het arrest van 30 april 2014, Pflieger e.a. (C-390/12, EU:C:2014:281, punten 35 en 36), de uitoefening van de door artikel 56 VWEU gewaarborgde vrijheid van dienstverrichting kan belemmeren. De verwijzende rechter heeft er met betrekking tot de uitlegging van dit beginsel met name op gewezen dat hij weliswaar van oordeel was dat de eerste strafprocedure, tijdens welke de feiten zijn onderzocht, in principe neerkwam op een vrijspraak van NK en dat het ne-bis-in-idembeginsel van artikel 50 van het Handvest van toepassing was ongeacht de juridische kwalificatie van die feiten, ook al was in de eerste beslissing vermeld dat de spelen in kwestie verboden kansspelen waren, maar dat het antwoord op de prejudiciële vraag hem niet zo evident leek dat er geen enkele twijfel over kon bestaan.
- 39 De verwijzende rechter heeft dus uiteengezet waarom hij zich vragen stelt over de uitlegging van bepaalde regels van het Unierecht en welk verband hij legt tussen die regels en de op het hoofdgeding toepasselijke nationale regeling.
- 40 Bijgevolg is het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk.

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 41 Met zijn enige vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 50 van het Handvest, voor zover daarin het ne-bis-in-idembeginsel is vastgelegd, aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat aan een persoon een sanctie van strafrechtelijke aard

wordt opgelegd wegens het maken van een inbreuk op een nationale wettelijke regeling die de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting in de zin van artikel 56 VWEU kan belemmeren, wanneer deze persoon voor dezelfde feiten reeds bij een definitieve rechterlijke beslissing, die is gegeven na afloop van een mondelinge behandeling houdende een onderzoek van de bewijzen, is vrijgesproken voor het maken van een inbreuk op een andere bepaling van die wettelijke regeling.

- 42 Artikel 50 van het Handvest, met als opschrift „Recht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde delict te worden berecht of gestraft”, luidt als volgt: „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.”
- 43 Vooraf zij erop gewezen dat het ne-bis-in-idembeginsel in de weg staat aan zowel de cumulatie van vervolgingsmaatregelen als de cumulatie van sancties die een strafrechtelijk karakter in de zin van dat artikel hebben 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).
- 44 Wat de beoordeling van het strafrechtelijke karakter van de vervolgingsmaatregelen en sancties in kwestie betreft, volgt uit de rechtspraak dat daarbij drie criteria relevant zijn. Het eerste criterium is de juridische kwalificatie van het strafbare feit in het nationale recht, het tweede de aard van het strafbare feit en het derde de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkene kan worden opgelegd (arresten van 4 mei 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 14 september 2023, Volkswagen Group Italia en Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, [...], punt 45).
- 45 Het staat aan de verwijzende rechter om in het licht van deze criteria te beoordelen of de vervolgingsmaatregelen en de sancties die in het hoofdgeding aan de orde zijn een strafrechtelijk karakter hebben in de zin van artikel 50 van het Handvest.
- 46 In dit verband moet worden benadrukt 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 deze kwalificatie volgens het nationale recht – uitstrekt tot vervolgingsmaatregelen en sancties die op grond van de twee andere in punt 44 genoemde criteria als strafrechtelijk moeten worden beschouwd (arresten van 4 mei 2023, MV – 98, C-97/21, EU:C:2023:371, punt 41 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 14 september 2023, Volkswagen Group Italia en Volkswagen Aktiengesellschaft, C-27/22, [...], punt 48).
- 47 Aangezien de verwijzende rechter er in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing op wijst dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde vervolgingsmaatregelen en sancties volgens de in punt 44 van het onderhavige arrest aangehaalde criteria een strafrechtelijk karakter hebben in de zin van artikel 50 van het Handvest, dient te worden onderzocht of de toepassingsvoorwaarden van het ne-bis-in-idembeginsel zijn vervuld.
- 48 Uit de rechtspraak volgt immers dat voor de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel moet 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”) (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 28).

- 49 Wat de voorwaarde „bis” betreft moet met name worden nagegaan, teneinde te kunnen vaststellen of een rechterlijke beslissing een onherroepelijk vonnis is waarbij iemand is berecht, of deze beslissing is gegeven nadat de zaak ten gronde is beoordeeld [arrest van 16 december 2021, AB e.a. (Intrekking van een amnestieregeling), C-203/20, EU:C:2021:1016, punt 56 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 50 Deze uitlegging wordt bevestigd door de bewoordingen van artikel 50 van het Handvest, aangezien de in deze bepaling gehanteerde begrippen „veroordeling” en „vrijspraak” noodzakelijkerwijs impliceren dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid van de betrokkene is onderzocht en dat daarover een beslissing is genomen [arrest van 16 december 2021, AB e.a. (Intrekking van een amnestieregeling), C-203/20, EU:C:2021:1016, punt 57].
- 51 Als uitvloeisel van het beginsel van het gezag van gewijsde heeft het ne-bis-in-idembeginsel tot doel om de rechtszekerheid en de billijkheid te waarborgen door ervoor te zorgen dat wanneer de betrokkene is vervolgd en, in voorkomend geval, veroordeeld, hij de zekerheid heeft dat hij niet meer zal worden vervolgd voor hetzelfde strafbare feit (arrest van 22 maart 2022, Nordzucker e.a., C-151/20, EU:C:2022:203, punt 62).
- 52 In casu blijkt uit de vaststellingen van de verwijzende rechter om te beginnen dat de eerste sanctie die aan NK is opgelegd, namelijk voor het maken van een inbreuk op de wetgeving betreffende de kansspelen, is vernietigd bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing van deze rechter van 13 augustus 2018, die is gegeven na een mondelinge behandeling waarbij de feiten zijn onderzocht. Vervolgens heeft de verwijzende rechter erop gewezen dat hij op basis van de resultaten van de procedure tot bewijsverkrijging tot de slotsom is kunnen komen dat NK niet als ondernemer verboden kansspelen ter beschikking had gesteld in de zin van § 52, lid 1, punt 1, derde strafbare feit, GSpG en dat die beslissing volgens het nationale recht het effect van een vrijspraak sorteert. Ten slotte heeft deze rechter vastgesteld dat NK dergelijke spelen had opgezet, in de zin van § 52, lid 1, punt 1, eerste strafbare feit, evenwel zonder dat hij hem daarvoor een sanctie heeft opgelegd.
- 53 Uit de in het voorgaande punt genoemde elementen blijkt dat de verwijzende rechter in de eerste procedure zijn beslissing heeft gegeven in het licht van een beoordeling van de grond van de zaak en hij zich heeft kunnen uitspreken over de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van de verdachte, waarbij het evenwel aan deze rechter staat om dit te verifiëren.
- 54 Wat de voorwaarde „idem” betreft, volgt volgens de rechtspraak van het Hof uit de bewoordingen zelf van artikel 50 van het Handvest dat dit artikel verbiedt dat dezelfde persoon voor hetzelfde strafbare feit meer dan één keer strafrechtelijk wordt vervolgd of bestraft (arrest van 22 maart 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 31).
- 55 In het onderhavige geval staat vast dat de twee betrokken strafprocedures betrekking hebben op dezelfde persoon, namelijk NK.
- 56 Volgens de rechtspraak van het Hof is het relevante criterium om te beoordelen of er sprake is van een en hetzelfde strafbare feit, dat de materiële feiten dezelfde zijn in die zin dat er 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. 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 [arresten van 20 maart 2018, *Garlsson Real Estate e.a.*, C-537/16, EU:C:2018:193, punt 37, en 2 september 2021, *LG en MH (Self-laundry)*, C-790/19, EU:C:2021:661, punt 78].

- 57 Om vast te stellen of er sprake is van een dergelijk geheel van concrete omstandigheden moeten de bevoegde nationale rechterlijke instanties bepalen of de materiële feiten in de twee procedures een geheel van feiten vormen die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn naar tijd en naar plaats en wat het voorwerp ervan betreft [arrest van 2 september 2021, *LG en MH (Self-laundry)*, C-790/19, EU:C:2021:661, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 58 Bovendien vereist de voorwaarde „idem”, gelet op de in punt 56 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak, dat de materiële feiten dezelfde zijn. Daarentegen vindt het ne-bis-in-idembeginsel geen toepassing wanneer de feiten in kwestie niet dezelfde maar slechts soortgelijk zijn (arrest van 22 maart 2022, *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 36).
- 59 Het Hof heeft verder geoordeeld dat de nationaalrechtelijke kwalificatie van de feiten en van het beschermde rechtsbelang irrelevant is voor de constatering dat er sprake is van een en hetzelfde strafbare feit, aangezien de omvang van de door artikel 50 van het Handvest geboden bescherming niet mag verschillen van lidstaat tot lidstaat [arresten van 20 maart 2018, *Menci*, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 36, en 2 september 2021, *LG en MH (Self-laundry)*, C-790/19, EU:C:2021:661, punt 80], noch – tenzij het Unierecht anders bepaalt – van het ene tot het andere domein van het Unierecht (arrest van 22 maart 2022, *bpost*, C-117/20, EU:C:2022:202, punt 35).
- 60 Het staat aan de verwijzende rechter, die als enige bevoegd is om uitspraak te doen over de feiten, om na te gaan of het aan hem voorgelegde geschil betrekking heeft op dezelfde feiten als die welke hebben geleid tot de in punt 52 van het onderhavige arrest genoemde beslissing van 13 augustus 2018.
- 61 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de twee strafprocedures in kwestie volgens de verwijzende rechter betrekking hadden op het onderzoek van materiële feiten die in wezen identiek waren, met name doordat ze samenvielen in tijd en ruimte. Zo is tijdens een controle op 29 december 2017 vastgesteld dat er in de aan NK toebehorende zaak vier werkende kansspelautomaten waren geplaatst, hoewel geen vergunning was verleend voor de exploitatie daarvan. In die omstandigheden kan op basis van de in punt 59 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak worden geoordeeld dat het feit dat NK eerst, in het kader van de eerste strafprocedure, is vervolgd voor het als ondernemer ter beschikking stellen van verboden loterijen, en daarna, in het kader van de tweede strafprocedure, voor het opzetten van dergelijk loterijen, irrelevant is voor de vaststelling dat er sprake is van „een en hetzelfde strafbare feit”.
- 62 In dit verband moet worden opgemerkt dat de voortzetting van een strafrechtelijke sanctieprocedure op grond van dezelfde feiten een beperking van het in artikel 50 van het Handvest neergelegde grondrecht zou uitmaken.
- 63 Een beperking van het in artikel 50 van het Handvest neergelegde grondrecht kan evenwel 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 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 Volgens artikel 52, lid 1, eerste volzin, van het Handvest moeten beperkingen op de uitoefening van de in dat Handvest erkende rechten en vrijheden bij wet worden gesteld en de wezenlijke inhoud van die rechten en vrijheden eerbiedigen. Volgens de tweede volzin van hetzelfde lid

kunnen, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, op die rechten en vrijheden 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.

- 65 Ten eerste blijkt in casu uit de verwijzingsbeslissing dat de twee procedures die door het districtsbestuur Feldkirch zijn ingesteld en die respectievelijk hebben geleid tot de beslissing van 13 augustus 2018 en tot het besluit van 30 november 2018, en tot een cumulatie van vervolgingsmaatregelen, beide bij wet waren gesteld.
- 66 Wat ten tweede de eerbiediging van de wezenlijke inhoud van het in artikel 50 van het Handvest neergelegde grondrecht betreft, moet eraan worden herinnerd dat de mogelijkheid om vervolgingsmaatregelen en sancties te cumuleren de wezenlijke inhoud van artikel 50 van het Handvest eerbiedigt, mits 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).
- 67 De twee procedures die door het districtsbestuur Feldkirch zijn ingesteld en die hebben geleid tot een cumulatie van vervolgingsmaatregelen streven echter dezelfde doelstelling na, namelijk bestraffing van het illegaal aanbieden van kansspelen op speelautomaten, en zijn gebaseerd op dezelfde regeling.
- 68 Gelet op de voorgaande overwegingen dient op de gestelde vraag te worden geantwoord dat artikel 50 van het Handvest, voor zover daarin het ne-bis-in-idembeginsel is vastgelegd, aldus moet worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat aan een persoon een sanctie van strafrechtelijke aard wordt opgelegd wegens het maken van een inbreuk op een nationale wettelijke regeling die de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting in de zin van artikel 56 VWEU kan belemmeren, wanneer deze persoon voor dezelfde feiten reeds bij een definitieve rechterlijke beslissing, die is gegeven na afloop van een mondelinge behandeling houdende een onderzoek van de bewijzen, is vrijgesproken voor het maken van een inbreuk op een andere bepaling van die wettelijke regeling.

Kosten

- 69 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter 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 (Zesde kamer) verklaart voor recht:

Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, voor zover daarin het ne-bis-in-idembeginsel is vastgelegd, moet aldus worden uitgelegd dat het zich ertegen verzet dat aan een persoon een sanctie van strafrechtelijke aard wordt opgelegd wegens het maken van een inbreuk op een nationale wettelijke regeling die de uitoefening van de vrijheid van dienstverrichting in de zin van artikel 56 VWEU kan belemmeren, wanneer deze persoon voor dezelfde feiten reeds bij een definitieve rechterlijke beslissing, die is

gegeven na afloop van een mondelinge behandeling houdende een onderzoek van de bewijzen, is vrijgesproken voor het maken van een inbreuk op een andere bepaling van die wettelijke regeling.

ondertekeningen