



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (četrti senat)

z dne 23. marca 2023*

„Predhodno odločanje – Trošarine – Direktiva 2008/118/ES – Člen 16(1) – Dovoljenje za delovanje kot trošarinsko skladišče – Zaporedna ukrepa začasnega odvzema – Kazenska narava – Člena 48 in 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah – Načelo domneve nedolžnosti – Načelo *ne bis in idem* – Sorazmernost“

V zadevi C-412/21,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Tribunalul Satu Mare (okrožno sodišče v Satu Mareju, Romunija) z odločbo z dne 9. junija 2021, ki je na Sodišče prispela 6. julija 2021, v postopku

Dual Prod SRL

proti

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

SODIŠČE (četrti senat),

v sestavi C. Lycourgos (poročevalec), predsednik senata, L. S. Rossi, sodnica, J.-C. Bonichot, S. Rodin, sodnika, in O. Spineanu-Matei, sodnica,

generalni pravobranilec: A. M. Collins,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Dual Prod SRL D. Pătrăuș, A. Șandru in T. D. Vidrean-Căpușan, avocați,
- za romunsko vlado E. Gane in A. Wellman, agentki,
- za italijansko vlado G. Palmieri, agentka, skupaj z G. Galluzzom, avvocato dello Stato,
- za Evropsko komisijo A. Armenia in J. Jokubauskaitė, agentki,

* Jezik postopka: romunščina.

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 20. oktobra 2022

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 16(1) Direktive Sveta 2008/118/ES z dne 16. decembra 2008 o splošnem režimu za trošarino in o razveljavitvi Direktive 92/12/EGS (UL 2009, L 9, str. 12) ter člena 48(1) in člena 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Dual Prod SRL in Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca – Comisia regională pentru autorizarea operatorilor de produse supuse supulor armonizate (regionalna generalna direkcija za javne finance v Cluj-Napoci – regionalna komisija za izdajo dovoljenj za proizvode, za katere velja usklajena trošarina, Romunija), ki se je nanašal zlasti na razglasitev ničnosti odločbe, s katero je ta organ začasno odvzel dovoljenje za delovanje kot trošarinsko skladišče, ki ga je imela družba Dual Prod.

Pravni okvir

Pravo Unije

- 3 V uvodnih izjavah 15 in 16 Direktive 2008/118 je bilo navedeno:
 - „(15) Da se zagotovi pobiranje davčnega dolga, je treba izvajati preglede v obratih za proizvodnjo in skladiščenje, zato je treba za olajšanje takih pregledov ohraniti sistem skladišč, ki ga odobrijo pristojni organi.
 - (16) Določiti je treba tudi zahteve, v skladu s katerimi bi morali ravnati imetniki trošarinskih skladišč in trgovci brez statusa imetnika trošarinskega skladišča.“
- 4 Člen 1(1) te direktive je določal:

„Ta direktiva določa splošni režim za trošarino, ki neposredno ali posredno zadeva porabo naslednjega blaga (v nadaljnjem besedilu ‚trošarinsko blago‘):

[...]

(b) alkohol in alkoholne pijače, zajeti v direktivah [Sveta] 92/83/EGS [z dne 19. oktobra 1992 o uskladitvi strukture trošarin za alkohol in alkoholne pijače (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 9, zvezek 1, str. 206)] in 92/84/EGS [z dne 19. oktobra 1992 o približevanju trošarinskih stopenj za alkohol in alkoholne pijače (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 9, zvezek 1, str. 213)];

[...]“

5 Člen 4 navedene direktive je določal:

„V tej direktivi in v njenih izvedbenih določbah se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚imetnik trošarinskega skladišča‘ pomeni fizično ali pravno osebo, ki ima dovoljenje pristojnih organov države članice, da pri opravljanju svoje poslovne dejavnosti proizvaja, predeluje, skladišči, prejema in odpremlja trošarinsko blago pod režimom odloga plačila trošarine v trošarinskem skladišču;

[...]

7. ‚režim odloga plačila trošarine‘ pomeni davčni režim, ki se uporablja za proizvodnjo, predelavo, skladiščenje ali gibanje trošarinskega blaga, za katero ne velja carinski odložni postopek in pri katerem je plačilo trošarine odloženo;

[...]

11. ‚trošarinsko skladišče‘ pomeni kraj, kjer imetnik trošarinskega skladišča pri svojem poslovanju trošarinsko blago proizvaja, predeluje, skladišči, prejema ali odpremlja pod režimom odloga plačila trošarine, ob upoštevanju nekaterih pogojev, ki jih določijo pristojni organi države članice, v kateri se nahaja trošarinsko skladišče.“

6 Člen 15 iste direktive je določal:

„1. Vsaka država članica določi pravila glede proizvodnje, predelave in skladiščenja trošarinskega blaga, za katero velja ta direktiva.

2. Proizvodnja, predelava in skladiščenje trošarinskega blaga, za katerega trošarina še ni plačana, se opravljajo v trošarinskem skladišču.“

7 Člen 16 Direktive 2008/118 je določal:

„1. Za odprtje in delovanje trošarinskega skladišča mora imetnik trošarinskega skladišča pridobiti dovoljenje pristojnih organov države članice, v kateri je trošarinsko skladišče.

To dovoljenje je v skladu s pogoji, ki jih oblasti smejo določiti zaradi preprečitve kakršne koli utaje ali zlorabe.

2. Imetnik trošarinskega skladišča mora:

[...]

- (b) ravnati v skladu z zahtevami, ki jih določi država članica, na ozemlju katere je trošarinsko skladišče;

[...]

- (d) v svoje trošarinsko skladišče vnesti in ob koncu gibanja vpisati v evidenco vse trošarinsko blago, ki se giba pod režimom odloga plačila trošarine, razen, kjer se uporablja člen 17(2);

(e) privoliti v vsak nadzor in preverjanje zalog.

[...]“

Romunsko pravo

- 8 Člen 364(1)(d) Legea nr. 227/2015 privind Codul Fiscal (zakon št. 227/2015 o davčnem zakoniku) z dne 8. septembra 2015 (*Monitorul Oficial al României*, del I, št. 688 z dne 10. septembra 2015, v nadaljevanju: davčni zakonik) določa:

„Pristojni organ izda dovoljenje za trošarinsko skladišče za obrat le, če so izpolnjeni naslednji pogoji:

[...]

(d) v primeru fizične osebe, ki bo svojo dejavnost opravljala kot imetnik trošarinskega skladišča, da ni poslovno nesposobna in da ni bila pravnomočno ali pogojno obsojena za ta kazniva dejanja:

[...]

12. kazniva dejanja, določena v tem zakoniku.“

- 9 Člen 369(3) tega zakonika določa:

„Pristojni organ lahko na predlog nadzornih organov dovoljenje za trošarinsko skladišče začasno odvzame:

[...]

(b) za obdobje od enega do dvanajstih mesecev, če se ugotovi, da je bilo storjeno eno od dejanj iz člena 452(1), od (b) do (e), (g) in (i);

(c) do pravnomočne sodbe v kazenskem postopku, če je bil uveden kazenski pregon zaradi kaznivih dejanj iz člena 364(1)(d);

[...]“

- 10 Člen 452 navedenega zakonika določa:

„(1) Kaznivo dejanje stori:

[...]

- (h) kdor poseduje trošarinsko blago zunaj trošarinskega skladišča ali na romunskem ozemlju trži trošarinsko blago, za katero je v skladu s tem naslovom obvezno označevanje, ki pa bodisi ni označeno bodisi je neustrezno označeno ali označeno z lažnimi oznakami, v količinah, ki presegajo 10.000 cigaret, 400 cigar treh gramov, 200 cigar nad tremi gramami, kilogram tobaka za kajenje, 40 litrov etilnega alkohola, 200 litrov žganih pijač, 300 litrov vmesnih proizvodov oziroma 300 litrov fermentiranih pijač, ki niso pivo ali vino;
- (i) kdor uporabi premične cevovode, gibljive cevi ali druge podobne cevovode ter nekalibrirane rezervoarje ali kdor pred merilnike namesti kanale ali pipe, skozi katere se lahko načrpajo količine alkohola ali destilatov, ki jih merilni sistem ne zajame;

[...]

(3) Pristojni nadzorni organ po tem, ko ugotovi dejanja iz odstavka 1, točke od (b) do (e), (g) in (i), odredi prenehanje dejavnosti in zapečatenje naprave v skladu s tehnološkimi postopki zaprtja naprave ter posreduje nadzorno listino davčnemu organu, ki je izdal dovoljenje, skupaj s predlogom za odvzem dovoljenja za trošarinsko skladišče.“

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

- 11 Dual Prod je družba romunskega prava, ki ima dovoljenje za opravljanje dejavnosti na področju proizvodnje alkohola in alkoholnih pijač, od katerih se plačuje trošarina.
- 12 V prostorih te družbe je bila 1. avgusta 2018 opravljena preiskava.
- 13 Po tej preiskavi se je začel kazenski postopek *in rem* zaradi suma kaznivih dejanj iz člena 452(1)(h) in (i) davčnega zakonika, ki na eni strani zajemajo izločitev iz trošarinskega skladišča in posedovanje zunaj tega skladišča več kot 40 litrov etilnega alkohola z najmanj 96 -odstotno vsebnostjo alkohola in na drugi strani montažo cevi na proizvodno napravo.
- 14 Pristojni upravni organ je z odločbo z dne 5. septembra 2018 družbi Dual Prod na podlagi člena 369(3)(b) davčnega zakonika za dvanajst mesecev odvzel dovoljenje za delovanje kot trošarinsko skladišče. Ta organ je to določbo razlagal tako, da omogoča, da se tak odvzem izreče že na podlagi indicev o storitvi kaznivega dejanja zaradi kršitve predpisov o trošarinskem blagu.
- 15 Curtea de Apel Oradea (višje sodišče v Oradei, Romunija), pri katerem je družba Dual Prod vložila tožbo zoper odločbo z dne 5. septembra 2018, je 13. decembra 2019 trajanje tega odvzema skrajšalo na osem mesecev, potem ko je presodilo, da je naložitev najdaljšega trajanja odvzema iz člena 369(3)(b) davčnega zakonika očitno nesorazmerna. Navedeni odvzem je bil v celoti izvršen.
- 16 Potem ko je družba Dual Prod 21. oktobra 2020 postala obdolženec v kazenskem postopku, ki se je začel po preiskavi z dne 1. avgusta 2018, je pristojni upravni organ na podlagi člena 369(3)(c) davčnega zakonika družbi Dual Prod ponovno odvzel dovoljenje za delovanje kot trošarinsko skladišče, in sicer do pravnomočne odločitve v kazenskem postopku. Družba dual Prod je to odločbo izpodbijala pri Tribunalul Satu Mare (okrožno sodišče v Satu Mareju, Romunija).
- 17 Navedeno sodišče ugotavlja, da Direktiva 2008/118 vsebuje splošne določbe o dovoljenju za trošarinska skladišča. Iz tega sklepa, da sta lahko v obravnavanem primeru upoštevni načeli domneve nedolžnosti in *ne bis in idem*, kot sta določeni v členu 48(1) in členu 50 Listine.

- 18 V zvezi s tem se navedeno sodišče sprašuje, prvič, ali načelo domneve nedolžnosti nasprotuje temu, da upravni organ za nedoločeno obdobje odvzame dovoljenje za delovanje kot trošarinsko skladišče, ki ga ima pravna oseba, zgolj zato, ker obstajajo indici, da je ta storila kaznivo dejanje, in še preden o krivdi te osebe pravnomočno odloči sodišče.
- 19 Navedeno sodišče poudarja, da odvzem dovoljenja, izdanega družbi Dual Prod, kaže na to, da se ta družba šteje za krivo, in da kazenski postopek poteka že več kot tri leta.
- 20 Drugič, v zvezi z načelom *ne bis in idem* se predložitveno sodišče sprašuje, ali je to, da se pravni osebi za ista dejanja naložita dve istovrstni sankciji v okviru davčnega postopka zgolj zato, ker je vzporedni kazenski postopek dosegel določeno stopnjo, združljivo s členom 50 Listine.
- 21 V teh okoliščinah je Tribunalul Satu Mare (okrožno sodišče v Satu Mareju, Romunija) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je mogoče določbe člena 48(1) Listine glede načela domneve nedolžnosti v povezavi s členom 16(1) Direktive 2008/118 razlagati tako, da nasprotujejo pravnemu položaju, kakršen je ta v obravnavani zadevi, v katerem se lahko upravni ukrep začasnega odvzema dovoljenja za opravljanje dejavnosti proizvodnje alkohola odredi zgolj na podlagi domnev, ki so predmet tekoče kazenske preiskave, ne da bi bila izrečena pravnomočna kazenska obsodba?
2. Ali je mogoče določbe člena 50 Listine glede načela *ne bis in idem* v povezavi s členom 16(1) Direktive 2008/118 razlagati tako, da nasprotujejo pravnemu položaju, kakršen je ta v obravnavani zadevi, v katerem se isti osebi za isto dejanje izrečeta dve sankciji iste narave (začasni odvzem dovoljenja za opravljanje dejavnosti proizvodnje alkohola), ki se razlikujeta le po trajanju?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Uvodne ugotovitve

- 22 Na prvem mestu, opozoriti je treba, da je področje uporabe Listine, kar zadeva delovanje držav članic, opredeljeno v njenem členu 51(1), v skladu s katerim se določbe Listine uporabljajo za države članice samo, kadar te izvajajo pravo Unije, ta določba pa potrjuje ustaljeno sodno prakso Sodišča, v skladu s katero se temeljne pravice, ki jih zagotavlja pravni red Unije, uporabljajo v vseh položajih, ki jih ureja pravo Unije, v drugih položajih pa ne (sodba z dne 19. novembra 2019, A. K. in drugi (Neodvisnost disciplinskega senata vrhovnega sodišča), C-585/18, C-624/18 in C-625/18, EU:C:2019:982, točka 78 in navedena sodna praksa).
- 23 V obravnavanem primeru je iz predloga za sprejetje predhodne odločbe razvidno, da je sočasno s tem, ko je bil po preiskavi v prostorih družbe Dual Prod uveden kazenski postopek *in rem*, pristojni upravni organ na podlagi člena 369(3)(b) davčnega zakonika tej družbi začasno odvzel dovoljenje za delovanje kot trošarinsko skladišče za obdobje dvanajstih mesecev. Ta začasni odvzem je bil na podlagi tožbe, ki jo je vložila družba Dual Prod, skrajšan na osem mesecev. Po prenehanju tega začasnega odvzema je ta upravni organ na podlagi člena 369(3)(c) davčnega zakonika isto dovoljenje ponovno začasno odvzel, in sicer za nedoločen čas, ker je družba Dual Prod postala obdolženka v okviru kazenskega pregona, uvedenega zoper njo po preiskavi v njenih prostorih.

- 24 Iz tega sledi, da sta ukrepa začasnega odvzema iz postopka v glavni stvari povezana z domnevnimi neizpolnitvami obveznosti, ki so z romunsko zakonodajo naložene imetnikom dovoljenja za delovanje kot trošarinsko skladišče, da bi se preprečila kakršna koli utaja ali zloraba.
- 25 V zvezi s tem je treba spomniti, da je v okviru področja uporabe Direktive 2008/118, katere namen je vzpostaviti harmoniziran splošni režim za trošarino, preprečevanje utaj in zlorab skupni cilj prava Unije in prava držav članic. Po eni strani imajo namreč zadnjenavedene legitimni interes za sprejetje ustreznih ukrepov za zaščito svojih finančnih interesov, po drugi strani pa je boj proti davčnim utajam, davčnemu izogibanju in morebitnim zlorabam cilj, ki mu ta direktiva sledi, kot je potrjeno z uvodnima izjavama 15 in 16 ter členom 16 te direktive (glej v tem smislu sodbo z dne 13. januarja 2022, MONO, C-326/20, EU:C:2022:7, točki 28 in 32 ter navedena sodna praksa).
- 26 Če torej država članica dovoljenje, ki se zahteva za delovanje trošarinskega skladišča v smislu Direktive 2008/118, začasno odvzame na podlagi indicev o storitvi kaznivih dejanj zaradi kršitve predpisov o trošarinskem blagu, izvaja to direktivo in torej pravo Unije v smislu člena 51(1) Listine, zato mora spoštovati določbe Listine.
- 27 Na drugem mestu, čeprav mora nazadnje predložitveno sodišče presoditi, ali je ukrepa začasnega odvzema iz postopka v glavni stvari mogoče opredeliti za „sankciji kazenske narave“ za namene uporabe člena 48(1) in člena 50 Listine, je treba opozoriti, da so v zvezi s tem upoštevna tri merila. Prvo merilo je pravna opredelitev kršitve v nacionalnem pravu, drugo je narava kršitve, tretje pa teža sankcije, ki se lahko izreče kršitelju (glej v tem smislu sodbi z dne 5. junija 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, točka 37, in z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 25).
- 28 V zvezi s prvim merilom ni razvidno, da bi bila ukrepa začasnega odvzema iz postopka v glavni stvari po romunskem pravu opredeljena za „kazenska“.
- 29 Ob tem je treba poudariti, prvič, da uporaba določb Listine, ki ščitijo osebe, obdolžene kaznivih dejanj, ni omejena le na postopke in sankcije, ki so z nacionalnim pravom opredeljeni za „kazenske“, temveč se – neodvisno od take opredelitve v nacionalnem pravu – razteza na postopke in sankcije, za katere je treba na podlagi drugih dveh meril iz točke 27 te sodbe šteti, da imajo kazensko naravo (sodba z dne 20. marca 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, točka 30).
- 30 Drugič, v zvezi z drugim merilom, ki se nanaša na naravo kršitve, je treba preveriti, ali se z zadevno sankcijo sledi zlasti represivnemu cilju, pri čemer zgolj okoliščina, da se z njo sledi tudi preventivnemu cilju, ne more preprečiti opredelitve tega ukrepa za kazensko sankcijo. Že sama narava kazenskih sankcij je namreč taka, da so te namenjene tako represiji kot prevenciji nezakonitih ravnanj. Ukrep, ki je omejen na povrnitev škode, povzročene z zadevno kršitvijo, pa ni kazenske narave (glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2021, Latvijas Republikas Saeima (Kazenske točke), C-439/19, EU:C:2021:504, točka 89).
- 31 V obravnavanem primeru je razvidno, da sta bila ukrepa začasnega odvzema družbi Dual Prod naložena vzporedno s kazenskim postopkom in da nista namenjena povrnitvi škode, povzročene s kršitvijo.
- 32 Ob tem je treba tudi poudariti, da ta ukrepa začasnega odvzema spadata v okvir režima pretoka trošarinskega blaga, za katero velja odlog plačila trošarine, pri čemer gre za režim, ki je določen z Direktivo 2008/118 in v katerem imajo imetniki trošarinskega skladišča osrednjo vlogo (glej

v zvezi s tem sodbo z dne 2. junija 2016, Kapnoviomichania Karelia, C-81/15, EU:C:2016:398, točka 31). Iz predložitvene odločbe je namreč razvidno, da se navedeni ukrepi uporabljajo le za gospodarske subjekte, ki so imetniki dovoljenja za delovanje kot trošarinsko skladišče v smislu členov 15 in 16 te direktive, tako da se jim ugodnosti, ki izhajajo iz takega dovoljenja, začasno odvzamejo.

- 33 Zato se ukrepi začasnega odvzema, kot sta ta iz postopka v glavni stvari, ne nanašajo na splošno javnost, temveč na posebno kategorijo naslovnikov, ki morajo, ker opravljajo dejavnost, ki je posebej urejena s pravom Unije, izpolnjevati pogoje, ki se zahtevajo za pridobitev dovoljenja, ki ga izdajo države članice in ki tem naslovníkom daje določena upravičenja. Predložitveno sodišče mora torej preučiti, ali ukrepa iz postopka v glavni stvari pomenita prekinitivno izvajanje teh upravičenj, ker je pristojni upravni organ menil, da pogoji za dodelitev tega dovoljenja niso več izpolnjeni ali da obstaja nevarnost, da ne bodo več izpolnjeni, kar bi govorilo v prid ugotovitvi, da se s takimi ukrepi ne uresničuje represivni cilj.
- 34 Zdi se, da tak indic izhaja tudi iz tega, da člen 369(3) (b) in (c) davčnega zakonika, kot kaže, pristojnemu upravnemu organu ne nalaga sprejetja ukrepov začasnega odvzema iz postopka v glavni stvari, kar mora preveriti predložitveno sodišče.
- 35 Kar natančneje zadeva prvi ukrep začasnega odvzema, ki je bil naložen družbi Dual Prod, mora predložitveno sodišče prav tako preučiti razlog, zaradi katerega se je pristojni upravni organ odločil začasno odvzeti dovoljenje te družbe za obdobje dvanajstih mesecev, kar je najdaljše dovoljeno obdobje iz člena 369(3)(b) davčnega zakonika, in razlog, zaradi katerega je sodišče, ki je odločalo o tožbi družbe Dual Prod, to obdobje skrajšalo na osem mesecev, da bi prvonavedeno sodišče ugotovilo, ali iz razlogov, ki utemeljujejo take odločitve, izhaja preventivni ali represivni namen.
- 36 V zvezi z drugim ukrepom začasnega odvzema, naloženim družbi Dual Prod na podlagi člena 369(3)(c) davčnega zakonika, je treba navesti, da ta ne preneha v vnaprej določenem trenutku, ampak šele ob koncu kazenskega postopka, ki poteka, kar se zdi bolj značilno za preventivni ali zaščitni ukrep kot pa za represivnega.
- 37 Tretjič, v zvezi z merilom teže naložene sankcije je treba poudariti, da čeprav ima lahko vsak od dveh ukrepov začasnega odvzema iz postopka v glavni stvari negativne ekonomske posledice za družbo Dual Prod, pa sta ta ukrepa neločljivo povezana s preventivno ali zaščitno naravo, za katero se zdi, da ju imajo taki ukrepi, in načeloma ne dosejata teže, ki se zahteva za to, da bi se štelo, da sta kazenska, saj tej družbi ne preprečujeta, da med tema obdobjema začasnega odvzema še naprej opravlja gospodarske dejavnosti, za katere ni potrebno dovoljenje za delovanje kot trošarinsko skladišče.

Prvo vprašanje

- 38 Kot je razvidno iz točke 16 te sodbe, je pri predložitvenem sodišču vložena tožba za izpodbijanje zakonitosti drugega ukrepa začasnega odvzema, ki je bil družbi Dual Prod izrečen na podlagi člena 369(3)(c) davčnega zakonika.
- 39 Iz tega sledi, da predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 48(1) Listine razlagati tako, da nasprotuje temu, da bi se lahko dovoljenje za delovanje kot trošarinsko skladišče upravno odvzelo do konca kazenskega postopka zgolj zato, ker je imetnik tega dovoljenja postal obdolženec v tem kazenskem postopku.

- 40 Namen člena 48(1) Listine je vsakomur zagotoviti, da ne bo niti označen niti obravnavan kot kriv kaznivega dejanja, dokler njegova krivda ni dokazana (glej sodbo z dne 16. julija 2009, Rubach, C-344/08, EU:C:2009:482, točka 31).
- 41 Ta določba sicer načeloma ne nasprotuje temu, da sankcijo kazenske narave naloži upravni organ (glej v tem smislu sodbo z dne 18. julija 2013, Schindler Holding in drugi/Komisija, C-501/11 P, EU:C:2013:522, točka 35), vendar je navedena določba kršena, če upravni organ sprejme sankcijo kazenske narave, ne da bi predhodno ugotovil kršitev vnaprej določenega pravnega pravila in zadevni osebi ponudil možnost, da se razbremeni krivde, pri čemer je treba dvom razlagati v korist te osebe (glej v tem smislu sodbo z dne 14. maja 2020, NKT Verwaltung in NKT/Komisija, C-607/18 P, neobjavljena, EU:C:2020:385, točke 234, 235 in 237 ter navedena sodna praksa).
- 42 Poleg tega člen 47 Listine zahteva, da ima vsak naslovník upravne sankcije kazenske narave pravno sredstvo, ki mu omogoča, da nadzor nad to sankcijo opravi sodišče, ki ima neomejeno pristojnost (sodba z dne 18. julija 2013, Schindler Holding in drugi/Komisija, C-501/11 P, EU:C:2013:522, točke od 32 do 35), pri čemer to pravno sredstvo med drugim omogoča, da se preveri, ali upravni organ ni kršil načela domneve nedolžnosti.
- 43 Iz tega sledi, da če bi predložitveno sodišče menilo, da ukrep začasnega odvzema, kakršen je ta iz točke 39 te sodbe, pomeni kazensko sankcijo za namene uporabe člena 48(1) Listine, bi načelo domneve nedolžnosti, določeno v tej določbi, nasprotovalo temu, da se tak ukrep sprejme, čeprav o krivdi tako sankcionirane osebe zaradi storitve kaznivega dejanja še ni bilo odločeno.
- 44 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba člen 48(1) Listine razlagati tako, da nasprotuje temu, da se dovoljenje za delovanje kot trošarinsko skladišče lahko upravno začasno odvzame do končanja kazenskega postopka zgolj zato, ker je imetnik tega dovoljenja postal obdolženec v okviru tega kazenskega postopka, če ta začasni odvzem pomeni sankcijo kazenske narave.

Drugo vprašanje

Dopustnost

- 45 V delu, v katerem se zdi, da italijanska vlada trdi, da drugo vprašanje ni dopustno, ker predložitveno sodišče ni dovolj jasno navedlo, zakaj so dejanja, ki so privedla do dveh ukrepov začasnega odvzema, ki sta predmet postopka v glavni stvari, ista, je treba to trditev zavrniti.
- 46 Zadostuje namreč ugotoviti, da je iz obrazložitve predložitvene odločbe in iz besedila drugega vprašanja jasno razvidno, da sta bila po mnenju tega sodišča ukrepa začasnega odvzema izvršitve iz postopka v glavni stvari sprejeta zaradi istih dejanj, ugotovljenih med preiskavo v prostorih družbe Dual Prod, na podlagi katerih je nastal sum, da je ta družba storila kazniva dejanja, določena z zakonodajo o trošarinskem blagu.
- 47 Vprašanje, ali je taka presoja v skladu z zahtevami, ki izhajajo iz člena 50 Listine, pa spada v vsebinsko preučitev drugega vprašanja za predhodno odločanje.

Vsebinska presoja

- 48 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 50 Listine razlagati tako, da nasprotuje temu, da se naloži sankcija pravni osebi, ki ji je bila za ista dejanja že izrečena sankcija iste vrste, vendar drugačnega trajanja.
- 49 Najprej je treba poudariti, da načelo *ne bis in idem*, določeno v členu 50 Listine, prepoveduje kumulacijo tako postopkov pregona kot sankcij kazenske narave v smislu tega člena za ista dejanja in proti isti osebi (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 24 in navedena sodna praksa).
- 50 Zato je drugo vprašanje za rešitev spora o glavni stvari koristno le, če imata oba ukrepa začasnega odvzema, ki se obravnavata v postopku v glavni stvari, kazensko naravo v smislu tega člena, kar mora preveriti predložitveno sodišče ob upoštevanju meril, navedenih v točkah od 27 do 37 te sodbe.
- 51 Ob upoštevanju tega pojasnila je treba, na prvem mestu, spomniti, da sta za uporabo načela *ne bis in idem* potrebna dva pogoja, in sicer, prvič, da obstaja prejšnja pravnomočna odločba (pogoj „bis“) in, drugič, da se poznejši postopek pregona ali poznejše odločbe nanašajo na isto dejansko stanje kot prejšnja odločba (pogoj „idem“) (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 28).
- 52 Kar zadeva, prvič, pogoj „idem“, ta zahteva, da je materialno dejansko stanje isto, ne le podobno. Istovetnost materialnega dejanskega stanja se razume kot skupek konkretnih okoliščin, ki izhajajo iz dogodkov, ki so v bistvu isti, ker vključujejo istega storilca in so med seboj časovno in prostorsko neločljivo povezani (glej v tem smislu sodbo z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točki 36 in 37).
- 53 V obravnavanem primeru je očitno, kot je ugotovilo tudi samo predložitveno sodišče, da sta ukrepa začasnega odvzema, ki sta bila naložena družbi Dual Prod, vezana na isto materialno dejansko stanje, in sicer tisto, ki je bilo ugotovljeno med preiskavo v prostorih te družbe.
- 54 Okoliščina, da je bil drugi ukrep začasnega odvzema iz postopka v glavni stvari odrejen, ker je družba Dual Prod postala obdolženka v kazenskem postopku, take ugotovitve ne more spremeniti, saj je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, da je namen tega kazenskega postopka prav sankcionirati ista dejanja, ki so bila ugotovljena med to preiskavo.
- 55 Kar zadeva, drugič, pogoj „bis“, je treba opozoriti, da je za to, da se lahko šteje, da je bilo z odločbo pravnomočno odločeno o dejanskem stanju, v zvezi s katerim je bil začel drugi postopek, potrebno ne le, da je ta odločba postala pravnomočna, ampak tudi, da je bila izdana na podlagi vsebinske presoje zadeve (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 29).
- 56 V obravnavanem primeru se bo moralo predložitveno sodišče po eni strani glede pravnomočnosti odločbe, s katero je bil družbi Dual Prod naložen prvi ukrep začasnega odvzema, prepričati, da je sodna odločba, s katero je bilo trajanje takega ukrepa začasnega odvzema skrajšano na osem mesecev, vsekakor bila pravnomočna na dan, ko je bil izdan drugi ukrep začasnega odvzema v zvezi z družbo Dual Prod.

- 57 Po drugi strani, kar zadeva pogoj v zvezi z vsebinsko presojo zadeve, iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice v zvezi s spoštovanjem načela *ne bis in idem* izhaja, da če je pristojni organ kot posledico ravnanja zadevne osebe izrekel sankcijo, je mogoče razumno šteti, da je pristojni organ pred tem presodil okoliščine zadeve in nezakonitost ravnanja zadevne osebe (glej v tem smislu ESČP, 8. julij 2019, Mihalache proti Romuniji, CE:ECHR:2019:0708JUD005401210, točka 98).
- 58 Če bi predložitveno sodišče po preučitvi pogojev, navedenih v točkah od 49 do 57 te sodbe, presodilo, da se za spor o glavni stvari uporabi člen 50 Listine, bi kumulacija dveh ukrepov začasnega odvzema iz postopka v glavni stvari pomenila omejitev temeljne pravice, zagotovljene s tem členom 50.
- 59 Vendar bi bila taka omejitev lahko upravičena na podlagi člena 52(1) te listine (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 40).
- 60 V takem primeru bi morale predložitveno sodišče, na drugem mestu, preučiti, ali so v obravnavanem primeru izpolnjeni vsi pogoji, pod katerimi člen 52(1) Listine državam članicam omogoča, da omejijo temeljno pravico, zagotovljeno s členom 50 Listine.
- 61 V zvezi s tem je treba opozoriti, da člen 52(1), prvi stavek, Listine določa, da mora biti kakršno koli omejevanje uresničevanja pravic in svoboščin, ki jih priznava ta listina, predpisano z zakonom ter spoštovati bistveno vsebino teh pravic in svoboščin. V skladu z drugim stavkom tega odstavka 1 so ob upoštevanju načela sorazmernosti omejitve navedenih pravic in svoboščin dovoljene samo, če so potrebne in če dejansko ustrezajo ciljem splošnega interesa, ki jih priznava Unija, ali če so potrebne zaradi zaščite pravic in svoboščin drugih.
- 62 Prvič, v zvezi s pogoji iz člena 52(1), prvi stavek, Listine je treba po eni strani poudariti, da kaže, da je možnost kumulacije dveh ukrepov začasnega odloga iz postopka v glavni stvari res določena z zakonom, in sicer s členom 369(3)(b) in (c) romunskega davčnega zakonika.
- 63 Po drugi strani taka možnost kumulacije postopkov pregona in sankcij spoštuje bistveno vsebino člena 50 Listine le pod pogojem, da nacionalna ureditev ne omogoča, da se ista dejstva preganjajo in sankcionirajo iz naslova istega kaznivega dejanja ali zaradi uresničevanja istega cilja, ampak določa zgolj možnost kumulacije postopkov pregona in sankcij na podlagi različnih ureditev (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 43). Iz spisa, predloženega Sodišču, je razvidno, da se ta pogoj v obravnavanem primeru ne zdi izpolnjen.
- 64 Drugič, v zvezi s pogoji iz člena 52(1), drugi stavek, Listine, ki jih Sodišče obravnava le, če bi predložitveno sodišče menilo, da so pogoji iz prvega stavka te določbe v obravnavanem primeru izpolnjeni, je iz spisa, predloženega Sodišču, razvidno, najprej, da je namen nacionalne ureditve iz postopka v glavni stvari na splošno zagotavljanje pravilnega pobiranja trošarin ter boj proti utajam in zlorabam.
- 65 Glede na pomembnost tega cilja splošnega interesa je kumulacija postopkov pregona in sankcij kazenske narave lahko upravičena, če se ti postopki in sankcije zaradi uresnitve takega cilja nanašajo na komplementarne cilje, katerih predmet so glede na okoliščine različni vidiki istega zadevnega kršitvenega ravnanja (sodba z dne 22. marca 2022, Nordzucker in drugi, C-151/20, EU:C:2022:203, točka 52).

- 66 Za spoštovanje načela sorazmernosti se zahteva, da kumulacija postopkov pregona in sankcij, določenih v nacionalni ureditvi, ne presega tega, kar je primerno in potrebno za uresničitev legitimnih ciljev, ki jim ta ureditev sledi, pri čemer je treba, kadar je na voljo več primernih ukrepov, izbrati najmanj zavezujočega, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti nesorazmerne s cilji, ki se uresničujejo (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 48).
- 67 V zvezi z nujno potrebnostjo take kumulacije postopkov pregona in sankcij je treba presoditi, ali obstajajo jasna in natančna pravila, na podlagi katerih je mogoče predvideti, katera dejanja in opustitve so lahko predmet kumulacije postopkov pregona in sankcij ter koordinacije med različnimi organi, ali sta bila oba postopka vodena dovolj usklajeno in časovno povezano ter ali je bila sankcija, ki je bila morebiti naložena v kronološko prvem postopku, upoštevana pri naložitvi druge sankcije, tako da so bremena, ki za zadevne osebe izhajajo iz take kumulacije, omejena na nujno potrebno in da celota naloženih sankcij ustreza teži storjenih kršitev (sodba z dne 22. marca 2022, bpost, C-117/20, EU:C:2022:202, točka 51 in navedena sodna praksa).
- 68 V obravnavanem primeru je treba zlasti poudariti, da iz spisa, predloženega Sodišču, ni razvidno, da bi pristojni upravni organ pri presoji drugega ukrepa začasnega odvzema, naloženega družbi Dual Prod, upošteval težo prvega ukrepa začasnega odvzema, ki je bil tej družbi že izrečen, kar lahko vpliva na sorazmernost tega drugega ukrepa začasnega odvzema v smislu člena 52 Listine.
- 69 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da če je treba ukrepa začasnega odvzema iz postopka v glavni stvari šteti za sankciji kazenske narave, lahko člen 50 Listine nasprotuje temu, da se zoper družbo Dual Prod uporabi drugi ukrep začasnega odvzema, katerega zakonitost se izpodbija pred predložitvenim sodiščem, kar mora to preveriti.
- 70 Nazadnje je treba dodati, da tudi če bi predložitveno sodišče štelo, da vsaj eden od dveh ukrepov začasnega odvzema iz postopka v glavni stvari ne pomeni kazenske sankcije za namene uporabe člena 50 Listine in da zato ta člen nikakor ne more nasprotovati kumulaciji teh dveh sankcij, to ne spremeni dejstva, da bi bilo treba, kot je poudarila Komisija, pri izreku drugega ukrepa začasnega odvzema spoštovati načelo sorazmernosti kot splošno načelo prava Unije.
- 71 To načelo državam članicam nalaga, da uporabijo sredstva, ki ob tem, da jim omogočajo učinkovito doseganje cilja, ki mu sledi nacionalno pravo, ne presegajo tistega, kar je potrebno, ter čim manj ogrožajo druge cilje in načela, ki jih določa zadevna zakonodaja Unije. V sodni praksi Sodišča je v zvezi s tem natančneje določeno, da je treba, kadar je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti najmanj omejujoč ukrep, povzročene neprijetnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje (sodbi z dne 13. novembra 1990, Fedesa in drugi, C-331/88, EU:C:1990:391, točka 13, in z dne 13. januarja 2022, MONO, C-326/20, EU:C:2022:7, točka 35 in navedena sodna praksa).
- 72 V zvezi s tem okoliščina, da ukrep začasnega odvzema dovoljenja za delovanje kot trošarinsko skladišče, ki je bil naložen pravni osebi, osumljeni kršitve pravil, s katerimi se zagotavlja pravilno pobiranje trošarin, še naprej učinkuje med celotnim kazenskim postopkom, ki poteka zoper to pravno osebo, tudi če je ta postopek že presegel razumno trajanje, lahko kaže na nesorazmeren poseg v zakonito pravico navedene pravne osebe do opravljanja podjetniške dejavnosti.

- 73 Iz vsega navedenega izhaja, da je treba člen 50 Listine razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se sankcija kazenske narave zaradi kršitev predpisov o trošarinskih proizvodih naloži pravni osebi, zoper katero je bila za ista dejanja že izrečena sankcija kazenske narave, ki je postala pravnomočna:
- če je možnost kumulacije teh dveh sankcij določena z zakonom;
 - če nacionalna ureditev ne omogoča pregona in sankcioniranja istih dejanj iz naslova istega kaznivega dejanja ali zaradi uresničevanja istega cilja, ampak določa le možnost kumulacije postopkov pregona in sankcij na podlagi različnih ureditev;
 - če se ti postopki in sankcije nanašajo na komplementarne cilje, katerih predmet so, odvisno od primera, različni vidiki istega zadevnega kršitvenega ravnanja;
 - če obstajajo jasna in natančna pravila, na podlagi katerih je mogoče določiti, katera dejanja in opustitve so lahko predmet kumulacije postopkov pregona in sankcij ter koordinacije med različnimi organi, če sta bila oba postopka vodena dovolj usklajeno in časovno blizu ter je bila sankcija, ki je bila morda naložena v postopku, ki je kronološko prvi, upoštevana pri določitvi druge sankcije, tako da so obveznosti, ki za zadevne osebe izhajajo iz take kumulacije, omejene na to, kar je strogo potrebno, ter če vse naložene sankcije ustrezajo teži storjenih kršitev.

Stroški

- 74 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (četrti senat) razsodilo:

- 1. Člen 48(1) Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da nasprotuje temu, da se dovoljenje za delovanje kot trošarinsko skladišče lahko upravno začasno odvzame do končanja kazenskega postopka zgolj zato, ker je imetnik tega dovoljenja pridobil status obdolženca v okviru tega kazenskega postopka, če ta začasni odvzem pomeni sankcijo kazenske narave.**
- 2. Člen 50 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah je treba razlagati tako, da ne nasprotuje temu, da se sankcija kazenske narave zaradi kršitev predpisov o trošarinskih proizvodih naloži pravni osebi, zoper katero je bila za ista dejanja že izrečena kazenska sankcija, ki je postala pravnomočna:**
 - če je možnost kumulacije teh dveh sankcij določena z zakonom;
 - če nacionalna ureditev ne omogoča pregona in sankcioniranja istih dejanj iz naslova istega kaznivega dejanja ali zaradi uresničevanja istega cilja, ampak določa le možnost kumulacije postopkov pregona in sankcij na podlagi različnih ureditev;
 - če se ti postopki in sankcije nanašajo na komplementarne cilje, katerih predmet so, odvisno od primera, različni vidiki istega zadevnega kršitvenega ravnanja;

- če obstajajo jasna in natančna pravila, na podlagi katerih je mogoče določiti, katera dejanja in opustitve so lahko predmet kumulacije postopkov pregona in sankcij ter koordinacije med različnimi organi, če sta bila oba postopka vodena dovolj usklajeno in časovno blizu ter je bila sankcija, ki je bila morda naložena v postopku, ki je kronološko prvi, upoštevana pri določitvi druge sankcije, tako da so obveznosti, ki za zadevne osebe izhajajo iz take kumulacije, omejene na to, kar je strogo potrebno, ter če vse naložene sankcije ustrezajo teži storjenih kršitev.

Podpisi