



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

20 maart 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Richtlijn 2003/6/EG – Marktmanipulatie – Sancties – Nationale wettelijke regeling die voorziet in een administratieve sanctie en in een strafrechtelijke sanctie voor dezelfde feiten – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikel 50 – Ne-bis-in-idembeginsel – Strafrechtelijke aard van de administratieve sanctie – Bestaan van een en hetzelfde strafbare feit – Artikel 52, lid 1 – Beperkingen die aan het ne-bis-in-idembeginsel zijn gesteld – Voorwaarden”

In zaak C-537/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) bij beslissing van 20 september 2016, ingekomen bij het Hof op 24 oktober 2016, in de procedure

Garlsson Real Estate SA, in liquidatie,

Stefano Ricucci,

Magiste International SA

tegen

Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob)

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: K. Lenaerts, president, A. Tizzano, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (rapporteur), A. Rosas en E. Levits, kamerpresidenten, E. Juhász, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: M. Campos Sánchez-Bordona,

griffier: R. Schiano, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 mei 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- Garlsson Real Estate SA, in liquidatie, Stefano Ricucci en Magiste International SA, vertegenwoordigd door M. Canfora, avvocato,

* Procestaal: Italiaans.

- de Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (Consob), vertegenwoordigd door A. Valente, S. Providenti en P. Palmisano, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Galluzzo en P. Gentili, avvocati dello Stato,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en D. Klebs als gemachtigden,
- de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door V. Di Bucci, R. Troosters en T. Scharf als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 12 september 2017,

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”), gelezen in het licht van artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds Garlsson Real Estate SA, in liquidatie, Stefano Ricucci en Magiste International SA, en anderzijds de Commissione Nazionale per le Società e la Borsa (nationale vennootschaps- en beursautoriteit, Italië) (hierna: „Consob”) over de rechtmatigheid van een bestuurlijke geldboete die hun wegens overtreding van de wetgeving inzake marktmanipulatie is opgelegd.

Toepasselijke bepalingen

EVRM

- 3 Artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM, met als opschrift „Recht om niet tweemaal te worden berecht of gestraft”, bepaalt:

„1. Niemand wordt opnieuw berecht of gestraft in een strafrechtelijke procedure binnen de rechtsmacht van dezelfde staat voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds onherroepelijk is vrijgesproken of veroordeeld overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van die staat.

2. De bepalingen van het voorafgaande lid beletten niet de heropening van de zaak overeenkomstig de wet en het strafprocesrecht van de betrokken staat, indien er aanwijzingen zijn van nieuwe of pas aan het licht gekomen feiten, of indien er sprake was van een fundamenteel gebrek in het vorige proces, die de uitkomst van de zaak zouden of zou kunnen beïnvloeden.

3. Afwijking van dit artikel krachtens artikel 15 van het Verdrag is niet toegestaan.”

Unierecht

- 4 Ingevolge artikel 5 van richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 betreffende handel met voorwetenschap en marktmanipulatie (marktmisbruik) (PB 2003, L 96, blz. 16), verbieden de lidstaten iedere persoon zich in te laten met marktmanipulatie. In artikel 1, punt 2, van die richtlijn is bepaald welke gedragingen marktmanipulatie opleveren.
- 5 Artikel 14, lid 1, van genoemde richtlijn luidt:

„Onverminderd het recht van de lidstaten tot het opleggen van strafrechtelijke sancties, zorgen de lidstaten ervoor dat overeenkomstig hun nationale wetgeving passende administratieve maatregelen of administratieve sancties kunnen worden opgelegd aan de verantwoordelijke personen indien krachtens deze richtlijn vastgestelde bepalingen niet worden nageleefd. De lidstaten zien erop toe dat deze maatregelen doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.”

Italiaans recht

- 6 In artikel 185 van decreto legislativo n. 58 – Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n. 52 (wetsbesluit nr. 58, geconsolideerde tekst van de bepalingen inzake financiële bemiddeling, in de zin van de artikelen 8 en 21 van de wet van 6 februari 1996, nr. 52), van 24 februari 1998 (gewoon supplement bij GURI nr. 71 van 26 maart 1998), zoals gewijzigd bij legge n. 62 – Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2004 (wet nr. 62 houdende bepalingen ter nakoming van de verplichtingen die voortvloeien uit het lidmaatschap van Italië van de Europese Gemeenschappen. Communautaire wet 2004) van 18 april 2005 (gewoon supplement bij GURI nr. 76 van 27 april 2005) (hierna: „TUF”), met als opschrift „Marktmanipulatie”, is bepaald:

„1. Met een gevangenisstraf van één tot zes jaar en met een geldboete van twintigduizend tot vijf miljoen EUR wordt gestraft hij die valse berichten verspreidt, fictieve transacties verricht of van andere oneigenlijke constructies gebruikmaakt die daadwerkelijk ertoe kunnen leiden dat de koers van financiële instrumenten aanmerkelijk wijzigt.

2. De rechter kan het boetebedrag tot het driedubbele verhogen of tot het hogere bedrag van tienmaal de opbrengst of winst die met het strafbare feit is behaald, wanneer het boetebedrag ontoereikend blijkt, gelet op het gewicht van de strafbare gedragingen, de persoon van de dader dan wel de omvang van de opbrengst of winst die met het strafbare feit is behaald, zelfs wanneer het maximale bedrag zou worden toegepast.”

- 7 Artikel 187 ter TUF, „Marktmanipulatie”, is als volgt verwoord:

„1. Onverminderd de strafrechtelijke sancties wanneer de daad een strafbaar feit vormt, wordt gestraft met een bestuurlijke geldboete van twintigduizend tot vijf miljoen EUR hij die via de media, daaronder begrepen internet en andere kanalen, informatie, geruchten dan wel valse of misleidende berichten verspreidt die onjuiste of misleidende signalen geven of waarschijnlijk zullen geven met betrekking tot financiële instrumenten.

[...]

3. Onverminderd de strafrechtelijke sancties wanneer het feit een strafbaar feit is, wordt de in het eerste lid bedoelde bestuurlijke geldboete opgelegd aan eenieder:

[...]

c) die transacties aangaat of orders plaatst waarbij gebruikgemaakt wordt van een oneigenlijke constructies of enigerlei andere vorm van misleiding of bedrog:

[...]

5. De bestuurlijke geldboeten in de vorige leden worden tot het driedubbele verhoogd of tot het hogere bedrag van tienmaal de opbrengst of winst die met het strafbare feit is behaald, wanneer het boetebedrag ontoereikend blijkt, gelet op de persoon van de dader dan wel de omvang van de opbrengst of winst die met het strafbare feit is behaald, zelfs wanneer het maximale bedrag zou worden toegepast.

[...]”

8 In artikel 187 decies TUF, „Betrekkingen met de magistratuur”, is bepaald:

„1. Wanneer het openbaar ministerie kennis krijgt van een van de strafbare feiten in hoofdstuk II, stelt het de voorzitter van de [Consob] daarvan onverwijld in kennis.

2. Zodra gegevens worden ontdekt die wijzen op een strafbaar feit, doet de voorzitter van de [Consob] het openbaar ministerie de bij de uitoefening van het toezicht verzamelde documentatie toekomen in de vorm van een met redenen omkleed verslag. De stukken worden het openbaar ministerie uiterlijk na afronding van de in hoofdstuk III van deze titel bedoelde constatering van de strafbare feiten toegezonden.

3. De [Consob] en de rechterlijke autoriteit werken samen, onder meer door inlichtingen uit te wisselen, om de constatering van de in deze titel bedoelde overtredingen te vergemakkelijken, ook wanneer deze overtredingen geen strafbaar feit opleveren. [...]”

9 Lid 1 van artikel 187 duodecies TUF, „Verhouding tussen de strafprocedure en de administratieve en bezwaarprocedure”, bepaalt:

„De administratieve onderzoeksprocedure en de bezwaarprocedure [...] kunnen niet worden geschorst hangende de strafprocedure betreffende dezelfde feiten of feiten waarvan de vaststelling bepalend is voor de uitkomst van de zaak.”

10 Artikel 187 terdecies TUF, met als opschrift „Tenuitvoerlegging van geldstraffen en geldboeten in het strafproces”, luidt:

„Wanneer voor dezelfde feiten aan de veroordeelde persoon of entiteit [...] een bestuurlijke geldboete is opgelegd, wordt de invordering van de geldstraffen en -boeten die verband houden met het strafbare feit, beperkt tot het deel dat meer bedraagt dan het bedrag dat door de overheidsinstantie is geïnd.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

11 Bij besluit van 9 september 2007 heeft de Consob een bestuurlijke geldboete van 10,2 miljoen EUR opgelegd aan Ricucci en aan Magiste International en Garlsson Real Estate, die hoofdelijk tot de betaling van dat bedrag zijn gehouden.

12 Volgens dat besluit heeft Ricucci tijdens de in het hoofdgeding aan de orde zijnde periode manipulaties verricht waarmee hij de aandacht wilde vestigen op de effecten van RCS MediaGroup SpA en daardoor de koers van deze effecten voor persoonlijke doeleinden wilde ondersteunen. Volgens de Consob hadden deze gedragingen tot gevolg dat die effecten zich op abnormale wijze hebben ontwikkeld, zodat die gedragingen marktmanipulatie in de zin van artikel 187 ter, lid 3, onder c), TUF vormden.

- 13 Tegen de in het hoofdgeding aan de orde zijnde bestuurlijke geldboete zijn Ricucci alsook Magiste International en Garlsson Real Estate opgekomen bij de Corte d'appello di Roma (rechter in tweede aanleg Rome, Italië). Bij arrest van 2 januari 2009 heeft deze rechter het beroep gedeeltelijk toegewezen door die bestuurlijke geldboete tot 5 miljoen EUR te verlagen. Alle partijen in het hoofdgeding hebben beroep in cassatie ingesteld bij de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië).
- 14 De in punt 12 van dit arrest beschreven gedragingen hebben ook geleid tot strafvervolging van Ricucci, die na een procedure van onderhandelingen is uitgelopen op zijn veroordeling, bij uitspraak van de Tribunale di Roma (rechter in eerste aanleg Rome, Italië) van 10 december 2008, tot een gevangenisstraf van vier jaar en zes maanden op grond van artikel 185 TUF. Deze straf is daarna verlaagd tot drie jaar en vervolgens tenietgegaan door amnestie. Die uitspraak is onherroepelijk geworden.
- 15 Tegen deze achtergrond zet de verwijzende rechter uiteen dat het ne-bis-in-idembeginsel in de Italiaanse rechtsorde niet van toepassing is op de verhouding tussen strafrechtelijke sancties en administratieve sancties.
- 16 Deze rechter twijfelt echter of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde procedure tot oplegging van een bestuurlijke geldboete na de uitspraak van de Tribunale di Roma van 10 december 2008 nog wel verenigbaar is met artikel 50 van het Handvest, gelezen in het licht van artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM.
- 17 Volgens de verwijzende rechter is de in het hoofdgeding krachtens artikel 187 ter TUF opgelegde bestuurlijke geldboete namelijk van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM, zoals uitgelegd door het Europese Hof voor de Rechten van de Mens in zijn arrest van 4 maart 2014, Grande Stevens e.a. tegen Italië (CE:ECHR:2014:0304JUD001864010), terwijl die uitspraak in de Italiaanse rechtsorde wordt gelijkgesteld met een strafrechtelijke veroordeling. Hij merkt op dat de aan Ricucci in het kader van die administratieve procedure verweten gedragingen dezelfde zijn als die welke als grondslag voor de hem opgelegde strafrechtelijke sanctie hebben gediend.
- 18 Omdat de verwijzende rechter van oordeel was dat de toepassing van artikel 187 ter TUF in het hoofdgeding vragen oproep in verband met de grondwettigheid van die bepaling, heeft hij deze vragen voorgelegd aan de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië).
- 19 Bij arrest van 12 mei 2016 heeft de Corte costituzionale de grondwettigheidsvraag niet-ontvankelijk verklaard, op grond dat de verwijzende rechter niet eerst had opgehelderd hoe het in artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM neergelegde ne-bis-in-idembeginsel, zoals dit wordt uitgelegd door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zich verhoudt tot het ne-bis-in-idembeginsel zoals dat op grond van het Unierecht wordt toegepast in de context van marktmisbruik. Bovendien rijst de vraag of het ne-bis-in-idembeginsel zoals dat in het Unierecht is gewaarborgd, rechtstreeks toepasselijk is op de interne regelgeving van een lidstaat.
- 20 In deze omstandigheden heeft de Corte suprema di cassazione de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Staat artikel 50 van het Handvest, zoals dit artikel wordt uitgelegd tegen de achtergrond van artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM, de desbetreffende rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het nationale recht, in de weg aan een administratieve procedure betreffende een feit (een onrechtmatige gedraging bestaande in marktmanipulatie) waarvoor de betrokkene strafrechtelijk onherroepelijk is veroordeeld?

- 2) Kan de nationale rechter de Unierechtelijke beginselen die betrekking hebben op het ne-bis-in-idembeginsel, uit hoofde van artikel 50 van het Handvest, zoals dit artikel wordt uitgelegd tegen de achtergrond van artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM, de desbetreffende rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en het nationale recht, rechtstreeks toepassen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

- 21 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of artikel 50 van het Handvest, gelezen in het licht van artikel 4 van Protocol nr. 7 bij het EVRM, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan ten aanzien van een persoon een procedure tot oplegging van een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard kan worden voortgezet wegens ongeoorloofde gedragingen die marktmanipulatie opleveren en waarvoor hij reeds onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld.
- 22 Vooraf zij eraan herinnerd dat de lidstaten krachtens artikel 14, lid 1, juncto artikel 5 van richtlijn 2003/6, onverminderd hun recht tot het opleggen van strafrechtelijke sancties, doeltreffende, evenredige en afschrikkende administratieve maatregelen of sancties moeten opleggen aan personen die voor marktmanipulatie verantwoordelijk zijn.
- 23 Volgens de aanwijzingen in de verwijzingsbeslissing is artikel 187 ter TUF vastgesteld om richtlijn 2003/6 om te zetten in Italiaans recht. Bijgevolg wordt met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde administratieve procedure en met de aan Rucci opgelegde bestuurlijke geldboete als bedoeld in die bepaling het Unierecht ten uitvoer gebracht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. Derhalve moet daarbij het in artikel 50 van het Handvest gewaarborgde grondrecht om niet tweemaal in een strafrechtelijke procedure voor hetzelfde strafbare feit te worden berecht of gestraft, in acht worden genomen.
- 24 Voorts maken de door het EVRM gewaarborgde grondrechten, zoals artikel 6, lid 3, VEU bevestigt, als algemene beginselen weliswaar deel uit van het recht van de Unie en bepaalt artikel 52, lid 3, van het Handvest weliswaar dat rechten uit het Handvest die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, dezelfde inhoud en reikwijdte hebben als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend, maar is het EVRM, zolang de Europese Unie er geen partij bij is, geen formeel in de rechtsorde van de Unie opgenomen rechtsinstrument (arresten van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 44, en 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 45 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 25 Volgens de toelichtingen bij artikel 52 van het Handvest beoogt lid 3 te zorgen voor de nodige samenhang tussen het Handvest en het EVRM, „zonder dat dit evenwel de autonomie van het recht van de Unie of van het Hof van Justitie van de Europese Unie aantast” (arresten van 15 februari 2016, N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, punt 47, en 14 september 2017, K., C-18/16, EU:C:2017:680, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 26 De prejudiciële vraag moet derhalve uitsluitend worden onderzocht wat betreft de door het Handvest gewaarborgde grondrechten en meer bepaald artikel 50 van het Handvest (zie in die zin arrest van 5 april 2017, Orsi en Baldetti, C-217/15 en C-350/15, EU:C:2017:264, punt 15 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 Artikel 50 van het Handvest bepaalt dat „[n]iemand [...] opnieuw [wordt] 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”. Het ne-bis-in-idembeginsel staat dus in de weg 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 (zie in die zin arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 34).

Strafrechtelijke aard van vervolgingsmaatregelen en sancties

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

29 Hoewel het aan de verwijzende rechter staat om in het licht van deze criteria te beoordelen of de vervolgingsmaatregelen en de strafrechtelijke en administratieve sancties die in het hoofdgeding aan de orde zijn, een strafrechtelijk karakter hebben in de zin van artikel 50 van het Handvest, kan het Hof in zijn uitspraak op een verzoek om een prejudiciële beslissing evenwel preciseringen geven om de nationale rechter bij zijn uitlegging te leiden (zie in die zin arrest van 5 juni 2014, Mahdi, C-146/14 PPU, EU:C:2014:1320, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 In de onderhavige zaak moet meteen al worden verduidelijkt dat niet in geding is dat de in punt 14 van het onderhavige arrest vermelde strafvervolging en gevangenisstraf waarvan Ricucci het voorwerp is geweest, aan de hand van de in punt 28 van dit arrest in herinnering gebrachte criteria als strafrechtelijk moeten worden gekwalificeerd. Daarentegen rijst de vraag of de bestuurlijke geldboete en de administratieve procedure die in het hoofdgeding aan de orde zijn, al dan niet van strafrechtelijke aard zijn in de zin van artikel 50 van het Handvest.

31 Wat het eerste in punt 28 in herinnering gebrachte criterium betreft, blijkt uit de aan het Hof ter beschikking staande stukken dat de procedure die tot de oplegging van die laatste sanctie heeft geleid, naar nationaal recht als een administratieve procedure wordt gekwalificeerd.

32 De toepassing van artikel 50 van het Handvest is echter niet beperkt tot vervolgingsmaatregelen en sancties die naar nationaal recht als „strafrechtelijk” worden gekwalificeerd, maar strekt zich – los van deze kwalificatie – uit tot vervolgingsmaatregelen en sancties die op grond van de twee andere in punt 28 van dit arrest bedoelde criteria als strafrechtelijk moeten worden beschouwd.

33 Het tweede criterium, dat verband houdt met de aard zelf van de inbreuk, vereist dat wordt nagegaan of met de betreffende sanctie met name een repressief doel wordt nagestreefd (zie arrest van 5 juni 2012, Bonda, C-489/10, EU:C:2012:319, punt 39). Daaruit volgt dat een sanctie met een repressief doel een strafrechtelijk karakter in de zin van artikel 50 van het Handvest heeft, en dat de loutere omstandigheid dat met die sanctie ook een preventief doel wordt nagestreefd, haar niet de kwalificatie van strafrechtelijke sanctie kan ontnemen. Zoals de advocaat-generaal in punt 64 van zijn conclusie heeft opgemerkt, ligt het namelijk in de aard van strafrechtelijke sancties besloten dat zij zowel tot repressie als tot preventie van ongeoorloofde gedragingen strekken. Daarentegen is een maatregel die beperkt blijft tot het herstel van de door de desbetreffende inbreuk veroorzaakte schade, niet strafrechtelijk van aard.

- 34 In casu bepaalt artikel 187 ter TUF dat aan eenieder die zich aan marktmanipulatie schuldig heeft gemaakt, een bestuurlijke geldboete van twintigduizend tot vijf miljoen EUR kan worden opgelegd, waarbij deze sanctie in bepaalde omstandigheden kan worden verhoogd tot het driedubbele of tot het bedrag gelijk aan tienmaal de opbrengst of de winst die met die inbreuk is behaald, zoals volgt uit lid 5 van dat artikel. Daarnaast heeft de Italiaanse regering in haar bij het Hof ingediende opmerkingen verduidelijkt dat de toepassing van die sanctie steeds gepaard gaat met de verbeurdverklaring van de opbrengst of de winst die met de inbreuk is behaald, alsmede van de goederen die voor het plegen daarvan zijn gebruikt. Het blijkt dus dat die sanctie niet alleen het herstel van de door de inbreuk veroorzaakte schade tot doel heeft, maar ook een repressief doel nastreeft – wat overigens strookt met de beoordeling van de verwijzende rechter – en bijgevolg strafrechtelijk van aard is.
- 35 Wat het derde criterium betreft, zij opgemerkt dat een bestuurlijke geldboete die kan oplopen tot het bedrag gelijk aan tienmaal de met de marktmanipulatie behaalde opbrengst of winst, zodanig zwaar is dat dit steun kan bieden aan de analyse dat die sanctie van strafrechtelijke aard is in de zin van artikel 50 van het Handvest. Het staat echter aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat het geval is.

Bestaan van een en hetzelfde strafbare feit

- 36 Uit de bewoordingen zelf van artikel 50 van het Handvest volgt dat het op grond daarvan verboden is om een en dezelfde persoon meer dan eenmaal strafrechtelijk te berechten of te straffen voor een en hetzelfde strafbare feit (zie in die zin arrest van 5 april 2017, Orsi en Baldetti, C-217/15 en C-350/15, EU:C:2017:264, punt 18). Zoals de verwijzende rechter uiteenzet in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing, zien de verschillende vervolgingsmaatregelen en sancties van strafrechtelijke aard die in het hoofdgeding aan de orde zijn, op dezelfde persoon, te weten Ricucci.
- 37 Volgens de rechtspraak van het Hof is het relevante criterium om te beoordelen of van een en hetzelfde strafbare feit sprake is, dat de materiële feiten dezelfde zijn, in die zin dat sprake is van een geheel van concrete omstandigheden die onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn en die tot de onherroepelijke vrijspraak of veroordeling van de betrokkene hebben geleid (zie naar analogie arresten van 18 juli 2007, Kraaijenbrink, C-367/05, EU:C:2007:444, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 16 november 2010, Mantello, C-261/09, EU:C:2010:683, punten 39 en 40). Krachtens artikel 50 van het Handvest is het dus verboden om voor dezelfde feiten meerdere sancties van strafrechtelijke aard op te leggen die uit verschillende met het oog daarop gevoerde procedures voortvloeien.
- 38 Voorts zijn de nationaalrechtelijke kwalificatie van de feiten en van het beschermde rechtsgoed irrelevant voor de constatering dat van een en hetzelfde strafbare feit sprake is, aangezien de omvang van de door artikel 50 van het Handvest geboden bescherming niet van lidstaat tot lidstaat mag verschillen.
- 39 In de onderhavige zaak zet de verwijzende rechter uiteen dat Ricucci dezelfde gedragingen zijn verweten in de strafprocedure die tot zijn onherroepelijke strafrechtelijke veroordeling heeft geleid, en in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde procedure tot oplegging van de bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard, te weten manipulaties om de aandacht van het publiek op de effecten van RCS MediaGroup te vestigen.
- 40 Hoewel voor de oplegging van een strafrechtelijke sanctie na een strafprocedure als in het hoofdgeding aan de orde, anders dan het geval is bij genoemde bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard, een subjectief element is vereist, zoals de Consob in haar schriftelijke opmerkingen betoogt, zij erop gewezen dat de omstandigheid dat de oplegging van die strafrechtelijke sanctie ten opzichte van de bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard afhangt van een aanvullend bestanddeel in vergelijking met de bestuurlijke boete van strafrechtelijke aard, niet op zich kan afdoen aan de identiteit van de

materiële feiten in kwestie. Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter lijken de bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard en de strafprocedure die in het hoofdgeding aan de orde zijn, dan ook een en hetzelfde strafbare feit tot voorwerp te hebben.

- 41 In deze omstandigheden blijkt dat met de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, ten aanzien van een persoon als Ricucci een procedure tot oplegging van een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 50 van het Handvest kan worden voortgezet wegens ongeoorloofde gedragingen die marktmanipulatie opleveren en waarvoor hij reeds onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld. Een dergelijke cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties vormt een beperking van het door dat artikel 50 gewaarborgde recht.

Rechtvaardiging van de beperking van het in artikel 50 van het Handvest gewaarborgde recht

- 42 In herinnering dient te worden gebracht dat het Hof in zijn arrest van 27 mei 2014, Spasic (C-129/14 PPU, EU:C:2014:586, punten 55 en 56), heeft geoordeeld dat een beperking van het door artikel 50 van het Handvest gewaarborgde ne-bis-in-idembeginsel op grond van artikel 52, lid 1, van het Handvest kan worden gerechtvaardigd.
- 43 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.
- 44 In casu staat vast dat bij wet is voorzien in de mogelijkheid om strafrechtelijke vervolgingsmaatregelen en sancties respectievelijk administratieve vervolgingsmaatregelen en sancties van strafrechtelijke aard te cumuleren.
- 45 Daarnaast eerbiedigt een nationale regeling als die in het hoofdgeding de wezenlijke inhoud van artikel 50 van het Handvest, aangezien zij een dergelijke cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties enkel toestaat onder limitatief vastgestelde voorwaarden, zodat verzekerd is dat niet aan het door dat artikel 50 gewaarborgde recht als zodanig kan worden afgedaan.
- 46 Wat betreft de vraag of de beperking van het ne-bis-in-idembeginsel die voortvloeit uit een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, beantwoordt aan een doelstelling van algemeen belang, blijkt uit de aan het Hof ter beschikking staande stukken dat die regeling ertoe strekt de integriteit van de financiële markten van de Unie en het vertrouwen van het publiek in financiële instrumenten te beschermen. Gelet op het belang dat in de rechtspraak van het Hof wordt gehecht aan de strijd tegen overtredingen van het verbod van marktmanipulatie teneinde die doelstelling te verwezenlijken (zie in die zin arrest van 23 december 2009, Spector Photo Group en Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, punten 37 en 42), kan een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties van strafrechtelijke aard gerechtvaardigd zijn wanneer die vervolgingsmaatregelen en sancties, met het oog op de verwezenlijking van een dergelijke doelstelling, elkaar aanvullende doelen nastreven die in voorkomend geval betrekking hebben op verschillende aspecten van hetzelfde inbreukmakende gedrag. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat het geval is.
- 47 In dit verband lijkt het op het gebied van strafbare feiten die met marktmanipulatie verband houden, legitiem te zijn dat een lidstaat wil afschrikken van elke al dan niet opzettelijke overtreding van het verbod van marktmanipulatie en die wil bestraffen door oplegging van – in voorkomend geval

forfaitair vastgestelde – administratieve sancties, en tevens wil afschrikken van ernstige overtredingen van dat verbod, die bijzonder schadelijk zijn voor de samenleving en die de vaststelling van zwaardere strafrechtelijke sancties rechtvaardigen, en die wil bestraffen.

- 48 De eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel vereist voorts dat een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties die mogelijk wordt gemaakt door een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, niet buiten de grenzen treedt van wat geschikt en noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de rechtmatige doelstellingen die met de betrokken regeling worden nagestreefd, met dien verstande dat, wanneer een keuze mogelijk is tussen meerdere geschikte maatregelen, die maatregel moet worden gekozen die de minste belasting met zich brengt, en dat de veroorzaakte nadelen niet onevenredig mogen zijn aan het nagestreefde doel (zie in die zin arresten van 25 februari 2010, Müller Fleisch, C-562/08, EU:C:2010:93, punt 43; 9 maart 2010, ERG e.a., C-379/08 en C-380/08, EU:C:2010:127, punt 86, en 19 oktober 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, punten 37 en 39 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 49 In dit verband zij eraan herinnerd dat de lidstaten krachtens artikel 14, lid 1, juncto artikel 5 van richtlijn 2003/6 vrij zijn in hun keuze van de sancties voor personen die verantwoordelijk zijn voor marktmisbruik (zie in die zin arrest van 23 december 2009, Spector Photo Group en Van Raemdonck, C-45/08, EU:C:2009:806, punten 71 en 72). Aangezien het Unierecht op dit gebied niet is geharmoniseerd, mogen de lidstaten dus net zo goed voorzien in een regeling waarbij overtredingen van het verbod op marktmanipulatie slechts eenmaal mogen worden vervolgd en bestraft, als in een regeling op grond waarvan de cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties is toegestaan. De evenredigheid van een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, kan dan ook niet in twijfel worden getrokken op grond van alleen het feit dat de betrokken lidstaat ervoor heeft gekozen om een dergelijke cumulatie mogelijk te maken, omdat die lidstaat anders die keuzevrijheid zou worden ontnomen.
- 50 Na deze precisering zij opgemerkt dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan een dergelijke cumulatie mogelijk is, geschikt is voor de verwezenlijking van de in punt 46 van dit arrest genoemde doelstelling.
- 51 Wat de strikte noodzaak ervan betreft, moet een nationale regeling als die in het hoofdgeding allereerst duidelijke en nauwkeurige regels bevatten, zodat de justitiabele kan voorzien voor welk handelen en nalaten een dergelijke cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties mogelijk is.
- 52 Zoals blijkt uit de gegevens in het dossier waarover het Hof beschikt, zijn in de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, en met name in artikel 187 ter TUF, de voorwaarden vastgesteld waaronder een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard kan worden opgelegd wegens het verspreiden van valse berichten of het verrichten van fictieve transacties die onjuiste of misleidende signalen kunnen geven met betrekking tot financiële instrumenten. Overeenkomstig dat artikel 187 ter en onder de in artikel 185 TUF vastgestelde voorwaarden kunnen voor dergelijke gedragingen ook een gevangenisstraf of een strafrechtelijke geldboete worden opgelegd wanneer die gedragingen daadwerkelijk ertoe kunnen leiden dat de koers van financiële instrumenten aanmerkelijk wijzigt.
- 53 Onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter blijkt dus dat in de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, duidelijk en nauwkeurig de voorwaarden zijn vastgesteld waaronder marktmanipulatie het voorwerp kan zijn van een cumulatie van vervolgingsmaatregelen en sancties van strafrechtelijke aard.
- 54 Voorts moet een nationale regeling als die in het hoofdgeding waarborgen dat de belasting die een dergelijke cumulatie voor de betrokkenen met zich meebrengt, beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is om de in punt 46 van dit arrest genoemde doelstelling te bereiken.

- 55 Wat betreft de cumulatie van procedures van strafrechtelijke aard die blijkens de gegevens in het dossier onafhankelijk van elkaar worden gevoerd, houdt het in het vorige punt in herinnering gebrachte vereiste in dat er regels bestaan waarmee voor onderlinge afstemming kan worden gezorgd, opdat de extra belasting die een dergelijke cumulatie voor de betrokkenen met zich meebrengt, tot het strikt noodzakelijke wordt beperkt.
- 56 Daarnaast moet de cumulatie van sancties van strafrechtelijke aard gepaard gaan met regels waarmee kan worden gewaarborgd dat de zwaarte van het geheel van de opgelegde sancties strookt met de ernst van de inbreuk in kwestie. Dit vereiste vloeit niet alleen voort uit artikel 52, lid 1, van het Handvest, maar ook uit het in artikel 49, lid 3, van het Handvest neergelegde beginsel dat straffen evenredig moeten zijn. Bij die regels moet de bevoegde autoriteiten de verplichting worden opgelegd om erop toe te zien dat de zwaarte van het geheel van de opgelegde sancties de ernst van de geconstateerde inbreuk niet te buiten gaat ingeval een tweede sanctie wordt opgelegd.
- 57 In de onderhavige zaak is het juist dat de bij artikel 187 decies TUF opgelegde verplichting tot samenwerking en onderlinge afstemming tussen het openbaar ministerie en de Consob de belasting kan beperken die voor de betrokkene voortvloeit uit de cumulatie van een procedure tot oplegging van een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard en een strafprocedure wegens ongeoorloofde gedragingen die marktmanipulatie vormen. Niettemin zij beklemtoont dat wanneer krachtens artikel 185 TUF een strafrechtelijke veroordeling is uitgesproken na een strafprocedure, de voortzetting van de procedure tot oplegging van een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard verder gaat dan wat strikt noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de in punt 46 van dit arrest genoemde doelstelling, aangezien die strafrechtelijke veroordeling reeds naar haar aard een doeltreffende, evenredige en afschrikkende bestraffing van die inbreuk kan zijn.
- 58 In dit verband blijkt uit de gegevens in het dossier waarover het Hof beschikt, die in punt 52 van dit arrest zijn samengevat, dat marktmanipulaties die krachtens artikel 185 TUF kunnen leiden tot een strafrechtelijke veroordeling, van een zekere ernst moeten zijn, en dat de straffen die krachtens die bepaling kunnen worden opgelegd, bestaan in een gevangenisstraf en in een strafrechtelijke geldboete binnen een bandbreedte die overeenstemt met de bandbreedte voor de in artikel 187 ter TUF bedoelde bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard.
- 59 De voortzetting van een procedure tot oplegging van een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard op grond van artikel 187 ter zou dan ook verder gaan dan strikt noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de in punt 46 van dit arrest genoemde doelstelling, aangezien de reeds uitgesproken, onherroepelijk geworden strafrechtelijke veroordeling, gelet op de schade die het gepleegde strafbare feit de samenleving heeft toegebracht, naar haar aard een doeltreffende, evenredige en afschrikkende bestraffing van dat strafbare feit kan zijn. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat het geval is.
- 60 Wat de op grond van de regeling in het hoofdgeding toegestane cumulatie van sancties betreft, moet daaraan worden toegevoegd dat deze regeling ermee lijkt te volstaan in artikel 187 terdecies TUF te bepalen dat in het geval waarin voor dezelfde feiten een strafrechtelijke geldboete en een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard zijn opgelegd, de invordering van de eerste geldboete beperkt is tot het gedeelte dat het bedrag van de tweede geldboete te boven gaat. Aangezien artikel 187 terdecies uitsluitend lijkt te zien op de cumulatie van geldstraffen en niet op de cumulatie van een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard en een gevangenisstraf, blijkt dat met dit artikel niet is gewaarborgd dat de zwaarte van het geheel van de opgelegde sancties beperkt is tot wat strikt noodzakelijk is in verhouding tot de ernst van de inbreuk in kwestie.
- 61 Derhalve lijkt een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die toestaat dat een procedure tot oplegging van een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard na een onherroepelijk geworden strafrechtelijke veroordeling wordt voortgezet onder de in het vorige punt

genoemde voorwaarden, verder gaat dan wat strikt noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de in punt 46 van dit arrest genoemde doelstelling. Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat het geval is.

- 62 Aan deze gevolgtrekking wordt niet afgedaan door de omstandigheid dat de onherroepelijk geworden straf die op grond van artikel 185 TUF is uitgesproken, in voorkomend geval naderhand kan worden tenietgedaan door amnestie, zoals in het hoofdgeding lijkt te zijn gebeurd. Zoals volgt uit artikel 50 van het Handvest moet de door het ne-bis-in-idembeginsel geboden bescherming immers ten goede komen aan personen die reeds zijn vrijgesproken of veroordeeld bij een onherroepelijk geworden strafrechtelijke uitspraak, dus daaronder begrepen personen aan wie bij een dergelijke uitspraak een strafrechtelijke sanctie is opgelegd die later is tenietgegaan door amnestie. Die omstandigheid is bijgevolg irrelevant voor de beoordeling of een nationale regeling als die in het hoofdgeding strikt noodzakelijk is.
- 63 Gelet op een en ander moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat artikel 50 van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan ten aanzien van een persoon een procedure tot oplegging van een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard kan worden voortgezet wegens ongeoorloofde gedragingen die marktmanipulatie opleveren en waarvoor hij reeds onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld, aangezien die veroordeling, gelet op de schade die het gepleegde strafbare feit de samenleving heeft toegebracht, naar haar aard een doeltreffende, evenredige en afschrikkende bestraffing van dat strafbare feit kan zijn.

Tweede vraag

- 64 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in essentie te vernemen of particulieren aan het door artikel 50 van het Handvest gewaarborgde ne-bis-in-idembeginsel een rechtstreeks toepasselijk recht ontlenen in een geding als het hoofdgeding.
- 65 Volgens vaste rechtspraak doen bepalingen van primair recht waarbij nauwkeurig omschreven en onvoorwaardelijke verplichtingen worden opgelegd en die zonder enige nadere maatregel van de instanties van de Unie of van de nationale instanties kunnen worden toegepast, voor de justitiabelen rechtstreeks rechten ontstaan (zie in die zin arresten van 1 juli 1969, Brachfeld en Chougol Diamond, 2/69 en 3/69, EU:C:1969:30, punten 22 en 23, en 20 september 2001, Banks, C-390/98, EU:C:2001:456, punt 91).
- 66 Aangezien volgens de bewoordingen zelf van genoemd artikel 50 geen voorwaarden zijn verbonden aan het daarbij aan particulieren verleende recht, is dit recht rechtstreeks toepasselijk in het kader van een geding als het hoofdgeding.
- 67 In dit verband zij eraan herinnerd dat het Hof de rechtstreekse werking van artikel 50 van het Handvest reeds heeft erkend door in punt 45 van het arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105), te verklaren dat de nationale rechter die in het kader van zijn bevoegdheid is belast met de toepassing van de bepalingen van het Unierecht, bij de beoordeling van de verenigbaarheid van bepalingen van nationaal recht met de door het Handvest gewaarborgde rechten zorg dient te dragen voor de volle werking van deze normen, en daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke strijdige bepaling van de – zelfs latere – nationale wetgeving buiten toepassing moet laten, zonder dat hij hoeft te verzoeken of af te wachten dat deze eerst door de wetgever of volgens enige andere constitutionele procedure wordt ingetrokken.
- 68 Derhalve moet op de tweede vraag worden geantwoord dat particulieren aan het door artikel 50 van het Handvest gewaarborgde ne-bis-in-idembeginsel een recht ontlenen dat rechtstreeks toepasselijk is in een geding als het hoofdgeding.

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 (Grote kamer) verklaart voor recht:

- 1) **Artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling op grond waarvan ten aanzien van een persoon een procedure tot oplegging van een bestuurlijke geldboete van strafrechtelijke aard kan worden voortgezet wegens ongeoorloofde gedragingen die marktmanipulatie opleveren en waarvoor hij reeds onherroepelijk strafrechtelijk is veroordeeld, aangezien die veroordeling, gelet op de schade die het gepleegde strafbare feit de samenleving heeft toegebracht, naar haar aard een doeltreffende, evenredige en afschrikkende bestraffing van dat strafbare feit kan zijn.**
- 2) **Particulieren ontlenen aan het door artikel 50 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie gewaarborgde ne-bis-in-idembeginsel een recht dat rechtstreeks toepasselijk is in een geding als het hoofdgeding.**

ondertekeningen