CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
G. PITRUZZELLA
van 27 april 2023[1]

Zaak C-655/21

Strafzaak
tegen
G. ST. T.,
in tegenwoordigheid van:
Rayonna prokuratura Burgas, TO Nesebar

[verzoek van de Rayonen sad – Nesebar (rechter in eerste aanleg Nesebar, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Eerbiediging van de intellectuele-eigendomsrechten – TRIPs-overeenkomst – Strafrechtelijke sancties in geval van namaak van een merk – Toepasselijkheid van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen"

1. In de zaak die in deze conclusie wordt behandeld stelt de Rayonen sad – Nesebar (rechter in eerste aanleg Nesebar, Bulgarije) het Hof vier prejudiciële vragen, waarvan de eerste twee betrekking hebben op de uitlegging van richtlijn 2004/48/EG[2], en de laatste twee op de uitlegging van artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest"). Deze vragen zijn gerezen in het kader van een strafrechtelijke procedure tegen G. ST. T., aan wie meerdere inbreuken op merken ten laste zijn gelegd.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

2. Wat het primaire recht betreft, wordt in het verzoek om een prejudiciële beslissing de aandacht gevestigd op artikel 49 van het Handvest met betrekking tot de twee aspecten van legaliteit en evenredigheid van delicten en straffen bedoeld in respectievelijk lid 1 en lid 3 van dat artikel. Wat richtlijn 2004/48 betreft, verwijst de verwijzende rechter naar de overwegingen 26 en 28 en artikel 13 daarvan, inzake de vergoeding van schade als gevolg van inbreuk op

[1] Oorspronkelijke taal: Italiaans.

[2] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten (PB 2004, L 157, blz. 45).

intellectuele-eigendomsrechten. Om redenen van beknoptheid beperk ik me hier tot een verwijzing naar de teksten van die bepalingen en haal ik in het vervolg waar nodig passages daarvan aan.

B. Bulgaars recht

3. In de prejudiciële verwijzing wordt verwezen naar de artikelen 13, 119 en 127 van de Zakon za markite i geografskite oznacheniya (wet betreffende merken en geografische aanduidingen; hierna: „ZMGO") en de artikelen 13, 76b en 81 van de Zakon za markite i geografskite oznacheniya (wet betreffende merken en geografische aanduidingen, ingetrokken, die op 22 juni 2016 van kracht was; hierna: „ZMGO 2016"). In het bijzonder bepalen artikel 127, lid 1, ZMGO en artikel 81, lid 1, ZMGO 2016, dat eenieder die in het economisch verkeer zonder toestemming van de houder van een ingeschreven merk gebruikmaakt van goederen of diensten waarop een teken is aangebracht dat gelijk is aan of overeenkomt met dat merk, wordt gestraft met een bestuursrechtelijke sanctie.

4. De verwijzende rechter verwijst eveneens naar de artikelen 55, 66 en 172b van de Nakazatelen kodeks (wetboek van strafrecht; hierna: „NK") en de artikelen 84 tot en met 88 en artikel 247c van de Nakazatelno-protsesualen kodeks (wetboek van strafvordering). Voor de onderhavige zaak is met name artikel 172b NK relevant, waarvan het nuttig is de tekst weer te geven, die als volgt luidt:

„(1) Eenieder die in het economisch verkeer zonder toestemming van de houder van een exclusief recht gebruikmaakt van een merk, een model, een plantenras of een diersoort waarop dit exclusieve recht rust, of zonder rechtsgrondslag gebruikmaakt van een geografische aanduiding of van een nabootsing daarvan, wordt gestraft met een vrijheidsstraf van ten hoogste vijf jaar en een geldboete van ten hoogste 5 000 Bulgaarse lev (BGN).

(2) Indien het in lid 1 bedoelde strafbare feit wordt herhaald of aanzienlijke schadelijke gevolgen heeft, wordt dit bestraft met een vrijheidsstraf van vijf tot acht jaar en een geldboete van 5 000 tot 8 000 BGN.

(3) Het voorwerp van het strafbare feit wordt verbeurdverklaard en vernietigd, ongeacht wie de eigenaar ervan is."

II. Hoofdgeding en procesverloop voor het Hof

5. De verdachte, G. ST. T., eigenaar van een eenmanszaak, wordt ervan beschuldigd in 2016 meerdere inbreuken op ingeschreven merken te hebben gepleegd door zonder toestemming van de rechthebbende kledingstukken te verkopen waarop met die merken overeenkomende tekens waren aangebracht, met een totale waarde van 1 404 590 BGN voor de originele artikelen, en 80 201 BGN voor de namaakartikelen. De betrokken producten, die in de ruimte waar zij te koop werden aangeboden in beslag zijn genomen, zijn vervolgens verbeurdverklaard en vernietigd.

6. In de eerste plaats wijst de verwijzende rechter erop dat de in artikel 172b, leden 1 en 2, NK bedoelde strafbare feiten in de Republiek Bulgarije zijn ingevoerd in het kader van de in overweging 28 van richtlijn 2004/48 toegekende handelingsvrijheid en dat zij bestaan naast de bestuursrechtelijke overtreding bedoeld in artikel 81, lid 1, van de destijds geldende ZMGO 2016. Hij merkt in essentie op dat het in artikel 172b, lid 2, NK bedoelde strafbare feit verlangt dat de

omvang van de door de rechthebbende geleden schade wordt vastgesteld. In de nationale rechtspraak wordt daartoe gebruikgemaakt van een vermoeden – waarin richtlijn 2004/48 niet voorziet – dat de door dat strafbare feit veroorzaakte schade overeenkomt met de waarde van de detailhandelsprijzen van de rechtmatig vervaardigde goederen die gelijk zijn aan of overeenkomen met de namaakproducten. Daarbij zijn zowel winstderving als immateriële schade van deze schade uitgesloten. In die omstandigheden vraagt de verwijzende rechter zich af of de Bulgaarse regeling verenigbaar is met richtlijn 2004/48.

7. In de tweede plaats vraagt de verwijzende rechter zich af – na te hebben opgemerkt dat het in artikel 172b NK omschreven strafbare feit en de in de ZMGO neergelegde bestuursrechtelijke overtreding binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen, aangezien het sanctiebepalingen betreft die van toepassing zijn op in het Unierecht geregelde rechtsverhoudingen – of de Bulgaarse regeling volgens welke dezelfde handeling als een strafbaar feit maar ook als een bestuursrechtelijke overtreding kan worden gekwalificeerd, zonder te voorzien in een duidelijk en nauwkeurig onderscheidingscriterium, verenigbaar is met artikel 49, lid 1, van het Handvest.

8. Tot slot wenst die rechter te vernemen of de in artikel 172b, lid 2, NK bedoelde vrijheidsstraf, waarvan de ondergrens van de strafmaat bijzonder hoog is terwijl de maximumstraf evenmin als gematigd kan worden beschouwd, in overeenstemming is met het in artikel 49, lid 3, van het Handvest bedoelde evenredigheidsbeginsel, ook gezien het feit dat de concrete mogelijkheden tot strafverkorting zeer beperkt zijn.

9. In deze context heeft de Rayonen sad – Nesebar de procedure geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen heeft gesteld:

„1) Zijn een wettelijke regeling en rechtspraak volgens welke de door de rechthebbende geleden schade een bestanddeel vormt van de strafbare feiten van artikel 172b, leden 1 en 2, NK, verenigbaar met de bepalingen van [richtlijn 2004/48]die betrekking hebben op schade die is veroorzaakt door de onrechtmatige uitoefening van intellectuele-eigendomsrechten?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: is het door de rechtspraak in de Republiek Bulgarije ingevoerde automatische vermoeden voor de vaststelling van de omvang van de schade – die op grond van dit vermoeden gelijk wordt gesteld aan de waarde van de te koop aangeboden goederen, berekend op basis van de detailhandelsprijzen van rechtmatig vervaardigde goederen – verenigbaar met de bepalingen van [richtlijn 2004/48]?

3) Is een wettelijke regeling waarin geen onderscheid wordt gemaakt tussen een bestuursrechtelijke overtreding (artikel 127, lid 1, van de thans geldende ZMGO en artikel 81, lid 1, van de destijds geldende [ZMGO 2016]), het strafbare feit van artikel 172b, lid 1, NK en – indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord – het strafbare feit van artikel 172b, lid 2, NK, verenigbaar met het in artikel 49 van het Handvest neergelegde strafrechtelijke legaliteitsbeginsel?

4) Zijn de in artikel 172b, lid 2, NK neergelegde straffen (een vrijheidsstraf van vijf tot acht jaar en een geldboete van vijfduizend tot achtduizend BGN) verenigbaar met het in artikel 49, lid 3, van het Handvest neergelegde beginsel (namelijk dat de zwaarte van de straf niet onevenredig mag zijn aan het strafbare feit)?”

10. De Republiek Oostenrijk en de Europese Commissie hebben overeenkomstig artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie schriftelijke opmerkingen ingediend. Als maatregel tot organisatie van de procesgang heeft het Hof de in het voornoemde artikel 23 bedoelde belanghebbenden een aantal schriftelijk te beantwoorden vragen gesteld over de artikelen 49 en 51 van het Handvest. De Republiek Oostenrijk en de Commissie hebben aan deze maatregel gevolg gegeven.

11. Op verzoek van het Hof zal ik in deze conclusie uitsluitend de derde en vierde prejudiciële vraag behandelen.

III. Analyse

A. Bevoegdheid van het Hof: opmerkingen vooraf

12. De bevoegdheid van het Hof om de derde en de vierde prejudiciële vraag te beantwoorden hangt af van de vraag of het Handvest van toepassing is op het hoofdgeding. Die toepasselijkheid hangt dan weer af van de vraag of de Bulgaarse wetgever bij het vaststellen van de in artikel 172b NK in het vooruitzicht gestelde sancties het Unierecht ten uitvoer heeft gebracht, zoals voorgeschreven door artikel 51, lid 1, van het Handvest, dat het toepassingsgebied van het Handvest afbakent. Die vraag moet zonder meer bevestigend worden beantwoord indien wordt geoordeeld dat artikel 172b NK een strafrechtelijke bepaling is die is vastgesteld in het kader van de omzetting van richtlijn 2004/48 in Bulgaars recht, zoals volgens de verwijzende rechter het geval is. Het Hof dient over dit punt uitspraak te doen in het kader van het antwoord op de eerste twee prejudiciële vragen.

13. Deze conclusie, waarin die vragen, zoals gezegd, niet worden behandeld, strekt er evenwel toe de toepasselijkheid van het Handvest vanuit een ander oogpunt te onderzoeken, en daarbij wordt er derhalve van uitgegaan dat het Hof zal oordelen dat de strafrechtelijke bepalingen waarvan de verwijzende rechter de verenigbaarheid met richtlijn 2004/48 wil beoordelen, buiten de werkingssfeer daarvan vallen. Meer in het bijzonder zal ik hieronder onderzoeken of de toepassing van het Handvest, en dus de bevoegdheid van het Hof om die vragen te beantwoorden, kunnen volgen uit de omstandigheid dat met de betrokken nationale regeling uitvoering wordt gegeven aan een verbintenis die is aangegaan in het kader van een door de Unie gesloten internationaal akkoord.

1. Toepassing van het Handvest in geval van uitvoering door de lidstaten van internationale juridische verplichtingen van de Unie

14. Overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest zijn de bepalingen hiervan tot de lidstaten gericht uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen. Volgens artikel 51, lid 2, ervan breidt het Handvest het toepassingsgebied van het Unierecht niet verder uit dan de bevoegdheden van de Europese Unie reiken, schept het geen nieuwe bevoegdheden of taken voor de Unie en wijzigt het evenmin de in de Verdragen omschreven bevoegdheden en taken.

15. Uit vaste rechtspraak volgt namelijk 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.[3] Die rechten moeten dus met name worden geëerbiedigd wanneer een nationale regeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt.[4] Indien dat het geval is, 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 hij de eerbiediging verzekert.[5]

16. Zoals advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe heeft onderstreept in zijn conclusie in de zaak Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond)[6], blijkt uit de vaste rechtspraak van het Hof dat de gevallen waarin de lidstaten zijn gebonden aan de in de rechtsorde van de Unie erkende grondrechten, in – minstens – twee categorieën kunnen worden gerangschikt.

17. Ten eerste binden deze grondrechten de lidstaten *bij de uitvoering* van het Unierecht, ongeacht of zij zijn vervat in het Verdrag[7], in verordeningen[8], in richtlijnen[9], in kaderbesluiten[10] of in handelingen die hun rechtsgrondslag vinden in het Unierecht en deel daarvan uitmaken[11].

18. Ten tweede zijn de in de rechtsorde van de Unie erkende grondrechten van toepassing wanneer een lidstaat in een nationale regeling *afwijkt* van het Unierecht en zich daarvoor beroept op een door dat recht erkende rechtvaardigingsgrond. Dienaangaande heeft het Hof verduidelijkt, overeenkomstig hetgeen het reeds vóór de inwerkingtreding van het Handvest had geoordeeld in het arrest ERT[12], dat een lidstaat eveneens wordt geacht „het recht van de Unie ten uitvoer [te] brengen" in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest indien hij gebruikmaakt van de in het Unierecht neergelegde uitzonderingen om een belemmering van een door het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheid te rechtvaardigen, zelfs indien de betrokken regeling op zich niet tot doel heeft een bepaling van Unierecht in nationaal recht om te zetten[13].

19. Niet alle situaties waarin het Handvest van toepassing is, kunnen evenwel in deze twee categorieën worden ingedeeld. Dat blijkt reeds duidelijk uit het arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson[14]. In dat arrest konden de betrokken nationale maatregelen, volgens welke ter bestraffing van btw-fraude belastingboeten werden opgelegd en strafvervolging werd ingesteld,

3 Zie arrest van 5 mei 2022, BPC Lux 2 e.a. (C-83/20, EU:C:2022:346, punt 26).

4 Zie arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond) (C-235/17, EU:C:2019:432, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

5 Zie arrest van 5 mei 2022, BPC Lux 2 e.a. (C-83/20, EU:C:2022:346, punt 26).

6 C-235/17, EU:C:2018:971, punten 71 e.v.

7 Zie arrest van 5 december 2017, M.A.S. en M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936).

8 Zie arrest van 24 maart 1994, Bostock (C-2/92, EU:C:1994:116).

9 Zie arrest van 10 juli 2003, Booker Aquaculture en Hydro Seafood (C-20/00 en C-64/00, EU:C:2003:397).

10 Zie arrest van 5 april 2016, Aranyosi en Căldăraru (C-404/15 en C-659/15 PPU, EU:C:2016:198).

11 Zie arrest van 5 mei 2022, BPC Lux 2 e.a. (C-83/20, EU:C:2022:346).

12 Zie arrest van 18 juni 1991 (C-260/89, EU:C:1991:254; hierna: „arrest ERT").

13 Zie in die zin arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond) (C-235/17, EU:C:2019:432, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak). In die zaak ging het om een beroep wegens niet-nakoming waarin de Commissie het Hof voor het eerst had verzocht om een zelfstandige schending van een bepaling van het Handvest door de betrokken lidstaat vast te stellen. De bestreden Hongaarse regeling vormde een beperking van het vrije verkeer van kapitaal, en Hongarije voerde ter rechtvaardiging van deze beperking aan dat er sprake was van dwingende redenen van algemeen belang en van de in artikel 65 VWEU genoemde gronden. Het Hof heeft geoordeeld dat de verenigbaarheid van die regeling met het Unierecht in deze omstandigheden moet worden onderzocht in het licht van *zowel de aldus in het Verdrag* en de rechtspraak van het Hof *vastgestelde uitzonderingen als de door het Handvest gewaarborgde grondrechten*, en heeft de afzonderlijke grieven van de Commissie bijgevolg gezamenlijk onderzocht. In zijn conclusie in die zaak (C-235/17, EU:C:2018:971) had advocaat-generaal Saugmandsgaard Øe het Hof in overweging gegeven om de op het Handvest gebaseerde grief van de Commissie af te wijzen.

14 C-617/10, EU:C:2013:105 (hierna: „arrest Åkerberg Fransson").

niet exact in een van de twee voorgenoemde categorieën worden ingedeeld. Het Hof heeft niettemin geoordeeld dat bij deze maatregelen het Unierecht ten uitvoer werd gebracht in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, en daarbij erop gewezen dat met die maatregelen werd beoogd schending van de bepalingen van de Unierichtlijnen op btw-gebied te bestraffen en dus uitvoering te geven aan de door het Verdrag aan de lidstaten opgelegde verplichting om gedragingen waarmee de financiële belangen van de Unie worden geschaad, effectief te bestraffen.

20. Het spectrum van situaties die binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen en waarop het Handvest van toepassing is, is dus ruimer, en noch duidelijk, noch uitputtend gedefinieerd. Het omvat in het algemeen alle situaties waarin het Unierecht de lidstaten specifieke verplichtingen oplegt of waarin een bepaling van Unierecht van toepassing is. De criteria aan de hand waarvan concreet kan worden beoordeeld of er sprake is van een situatie waarin lidstaten „het recht van de Unie ten uitvoer brengen" in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest, blijken eveneens flexibel te zijn. Het Hof heeft gepreciseerd dat daartoe onder andere moet worden nagegaan of de betrokken nationale regeling „de uitvoering van een Unierechtelijke bepaling beoogt, wat de aard van deze regeling is en of zij niet andere doelstellingen nastreeft dan die waarop het Unierecht ziet, ook al zou die regeling dit recht indirect kunnen beïnvloeden, en of er een Unierechtelijke regeling bestaat die specifiek is voor deze materie of deze kan beïnvloeden".[15] Ondanks deze flexibiliteit is het doel van de beoordeling duidelijk, namelijk te waarborgen dat de in het Handvest verankerde grondrechten worden toegepast in alle gevallen waarin het Unierecht van toepassing is. Zoals het Hof heeft geoordeeld in punt 21 van het arrest Åkerberg Fransson, „[kunnen] er [immers] geen gevallen […] zijn waarin het Unierecht geldt zonder dat die grondrechten toepassing vinden".

21. In het recente arrest van 6 oktober 2020, Commissie/Hongarije (Hoger onderwijs)[16], heeft het Hof, zitting houdend in Grote kamer, de bovengenoemde rechtspraak met een belangrijk element aangevuld. De zaak die tot dat arrest heeft geleid betrof een inbreukprocedure waarin de Commissie Hongarije, naast niet-nakoming van artikel XVII van de Algemene Overeenkomst betreffende de handel in diensten (General Agreement on Trade in Services; hierna: „GATS")[17] en van de verplichtingen die op deze lidstaat rusten krachtens artikel 16 van richtlijn 2006/123/EG[18], ook een afzonderlijke en zelfstandige schending heeft verweten van artikel 13, artikel 14, lid 3, en artikel 16 van het Handvest, betreffende de academische vrijheid, de vrijheid om instellingen voor onderwijs op te richten en de vrijheid van ondernemerschap[19].

22. In dat arrest heeft Hof om te beginnen eraan herinnerd dat een door de Unie gesloten internationale overeenkomst volgens zijn vaste rechtspraak vanaf haar inwerkingtreding integrerend deel uitmaakt van het recht van de Unie.[20] Voorts heeft het opgemerkt dat de GATS – aangezien deze is opgenomen in de Overeenkomst tot oprichting van de WTO, die door de Unie

15 Zie arrest van 5 mei 2022, BPC Lux 2 e.a. (C-83/20, EU:C:2022:346, punt 27).

16 C-66/18, EU:C:2020:792 (hierna: „arrest Commissie/Hongarije").

17 De GATS is opgenomen in bijlage 1 B bij de te Marrakesh ondertekende Overeenkomst tot oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO), die is goedgekeurd bij besluit 94/800/EG van de Raad van 22 december 1994 betreffende de sluiting, namens de Europese Gemeenschap voor wat betreft de onder haar bevoegdheid vallende aangelegenheden, van de uit de multilaterale handelsbesprekingen in het kader van de Uruguayronde (1986-1994) voortvloeiende overeenkomsten (PB 1994, L 336, blz. 1) (hierna: „Overeenkomst tot oprichting van de WTO").

18 Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2016, L 376, blz. 36).

19 De door de Commissie aan de orde gestelde nationale regeling verbond aan de mogelijkheid voor buiten de Europese Economische Ruimte (EER) gevestigde buitenlandse hogeronderwijsinstellingen om in Hongarije onderwijsdiensten te kunnen verrichten, de voorwaarde dat er een internationale overeenkomst was gesloten tussen deze lidstaat en de staat van herkomst, en vereiste dat zij in hun land van herkomst hoger onderwijs aanboden.

20 Zie punt 69 van het arrest Commissie/Hongarije.

is ondertekend en vervolgens op 22 december 1994 door haar is goedgekeurd [21] – deel uitmaakt van het Unierecht [22]. In punt 213 is het Hof daarom tot de conclusie gekomen dat „wanneer de lidstaten de krachtens deze overeenkomst op hen rustende verplichtingen […] nakomen, zij […] het recht van de Unie ten uitvoer […] brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest".

23. Hoewel het Hof niet naar eerdere rechtspraak heeft verwezen, blijkt uit de opzet van dat arrest dat aan die conclusie dezelfde logica ten grondslag ligt als die waarnaar in de punten 17 en 20 supra is verwezen. [23] Volgens deze logica is de toepassing van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten in een geval als bedoeld in punt 213 van het arrest Commissie/Hongarije gerechtvaardigd, aangezien de lidstaten bij de uitvoering van de internationale verplichtingen van de Unie op basis van hun regelgevingsbevoegdheid een verplichting jegens de Unie nakomen door regels ten uitvoer te leggen die integrerend deel uitmaken van het Unierecht, met als gevolg dat de toepasselijkheid van het Handvest waarborgt dat de lidstaten de grondrechten van de Unie niet schenden wanneer zij als „gemachtigden" van de Unie optreden. [24] Daarnaast vloeit de verplichting van de lidstaten om door de Unie gesloten overeenkomsten ten uitvoer te leggen voort uit het VWEU, dat in artikel 216, lid 2, bepaalt dat dergelijke overeenkomsten verbindend zijn voor de lidstaten.

24. De conclusie van het Hof in punt 213 van het arrest Commissie/Hongarije kan naar analogie worden toegepast op een bijzonder breed gebied dat zich verder uitstrekt dan de betrokken omstandigheden. Volgens mij kan uit de context van de zaak die tot dat arrest heeft geleid, en met name uit de omstandigheid dat deze betrekking had op de niet-nakoming van een verplichting die uit een door de Unie gesloten overeenkomst voortvloeit, niet worden afgeleid dat het Hof deze conclusie heeft willen beperken tot de gevallen waarin de betrokken nationale maatregel de internationale aansprakelijkheid van de Unie in het geding kan brengen. Zowel de bewoordingen van dat punt als de premissen waaruit is afgeleid dat in casu het Handvest van toepassing is – te weten dat de GATS integrerend deel uitmaakt van het Unierecht – als de bovenvermelde logica die aan deze toepassing ten grondslag ligt, verzetten zich mijns inziens tegen een dergelijke restrictieve uitlegging.

25. In dit verband merk ik op dat een soortgelijke redenering als die van het Hof in het arrest Commissie/Hongarije is gevolgd in het arrest van 24 februari 2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli en Ministero dell'Economia e delle Finanze [25], ditmaal om de toepassing van de algemene beginselen van het Unierecht te rechtvaardigen. In de zaak die tot dat arrest heeft geleid had de verwijzende rechter twijfels over de evenredigheid van een nationale regeling die in geval van verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen voorzag in de cumulatie van een administratieve geldboete en een bijkomende administratieve sanctie, bestaande in de tijdelijke schorsing van de vergunning voor de verkoop van tabaksproducten. Het Hof heeft eerst vastgesteld dat de bepalingen van Unierecht met betrekking waartoe de verwijzende rechter om uitlegging verzocht, niet van toepassing waren op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde

21 Zie besluit 94/800. De WTO-overeenkomst is op 1 januari 1995 in werking getreden.

22 Zie de punten 70 en 71 van het arrest Commissie/Hongarije.

23 Zie punt 17 supra. De rechtspraak waarbij is uitgegaan van het arrest ERT, die onder de tweede van die categorieën valt (zie punt 17 supra), wordt immers uitdrukkelijk vermeld in punt 214 van het arrest Commissie/Hongarije, ter ondersteuning van een afzonderlijke rechtvaardiging voor de toepassing, in die zaak, van de door het Handvest gewaarborgde grondrechten.

24 Zie in die zin de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Hongarije (Hoger onderwijs) (C-66/18, EU:C:2020:172, punt 128).

25 C-452/20, EU:C:2022:111 (hierna: „arrest Agenzia delle dogane e dei monopoli en Ministero dell'Economia e delle Finanze").

situatie.[26] Vervolgens heeft het Hof, onder verwijzing naar punt 69 van het arrest Commissie/Hongarije en de rechtspraak volgens welke een door de Europese Unie gesloten internationale overeenkomst vanaf de datum van inwerkingtreding ervan integrerend deel uitmaakt van het Unierecht, geoordeeld dat de in het nationale geding aan de orde zijnde nationale bepaling moest worden getoetst aan de vereisten van artikel 16 van de op 21 mei 2003 te Genève ondertekende kaderovereenkomst van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) voor de bestrijding van tabaksgebruik (WHO Framework Convention on Tobacco Control; hierna: „FCTC")[27], en met name lid 1 daarvan, waarin is bepaald dat elke partij bij die kaderovereenkomst „op het aangewezen bestuurlijke niveau doeltreffende wetgevende, uitvoerende, bestuurlijke of andere maatregelen aan[neemt], en […] deze uit[voert], om de verkoop te verbieden van tabaksproducten aan personen jonger dan de in de binnenlandse of nationale wetgeving vastgestelde leeftijd of personen jonger dan 18 jaar". Tot slot heeft het Hof gepreciseerd dat „bij de uitvoering van de FCTC het evenredigheidsbeginsel als algemeen beginsel van het Unierecht in acht [moet] worden genomen, aangezien deze kaderovereenkomst integrerend deel uitmaakt van het Unierecht."[28] Met andere woorden, het Hof heeft erkend dat de uitvoering door de lidstaten van op grond van die kaderovereenkomst aangegane verbintenissen een geval van „toepassing van het Unierecht" opleverde dat tot gevolg had dat de algemene beginselen van dat recht van toepassing waren.

26. In het licht van de hierboven genoemde beginselen moet worden beoordeeld of het Handvest van toepassing is op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie.

2. Toepassing van het Handvest op de situatie in het hoofdgeding

27. De verwijzende rechter verzoekt het Hof om uitlegging van artikel 49 van het Handvest teneinde te beoordelen of de bepalingen van Bulgaars recht die namaak van een ingeschreven merk bestraffen, verenigbaar zijn met deze bepaling. Hij gaat ervan uit dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, aangezien de in artikel 172b, leden 1 en 2, NK bedoelde strafbare feiten en de in de ZMGO en de ZMGO 2016 neergelegde administratieve overtredingen van toepassing zijn „op in het Unierecht geregelde rechtsverhoudingen".

28. In dit verband herinner ik eraan dat de Overeenkomst inzake de handelsaspecten van de intellectuele eigendom, die is opgenomen in bijlage 1 C bij de Overeenkomst tot oprichting van de WTO (hierna: „TRIPs-overeenkomst") onder andere tot doel heeft multilaterale minimumvoorschriften vast te stellen om namaak te bestrijden en een feitelijke harmonisatie van maatregelen en procedures ter handhaving van intellectuele-eigendomsrechten tot stand te brengen.[29] Artikel 61 daarvan luidt als volgt: „De leden voorzien ten minste in gevallen van opzettelijke namaak van handelsmerken […] in strafrechtelijke procedures en straffen. De mogelijke sancties omvatten vrijheidsstraffen en/of geldboetes die voldoende zijn om afschrikkend te werken, in overeenstemming met het niveau van de straffen opgelegd voor

[26] Dit betrof artikel 5 VWEU en artikel 23, lid 3, van richtlijn 2014/40/EU van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake de productie, de presentatie en de verkoop van tabaks- en aanverwante producten en tot intrekking van richtlijn 2001/37/EG (PB 2014, L 127, blz. 1, met rectificatie in PB 2015, L 150, blz. 24). Met betrekking tot deze richtlijn heeft het Hof geoordeeld dat deze de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen niet heeft geharmoniseerd (zie de punten 24-27).

[27] Zie arrest Agenzia delle dogane e dei monopoli en Ministero dell'Economia e delle Finanze, punten 19-32. De FCTC is namens de Europese Unie goedgekeurd bij besluit 2004/513/EG van de Raad van 2 juni 2004 betreffende de sluiting van de FCTC (PB 2004, L 213, blz. 8).

[28] Zie punt 33 van het arrest Agenzia delle dogane e dei monopoli en Ministero dell'Economia e delle Finanze.

[29] Zie in die zin arrest van 18 juli 2013, Daiichi Sankyo en Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, punt 58).

strafbare feiten van overeenkomstige zwaarte. In passende gevallen omvatten de mogelijke sancties ook de inbeslagneming, verbeurdverklaring en vernietiging van de inbreukmakende goederen […].” Hoewel de verwijzende rechter niet naar deze overeenkomst heeft verwezen, zijn daarin specifieke verplichtingen inzake strafvervolging en strafrechtelijke sancties vastgesteld. Deze overeenkomst legt weliswaar geen specifiek niveau van sancties op, maar eist wel dat bepaalde soorten sancties worden ingevoerd. De verwijzing in overweging 28 van richtlijn 2004/48 naar strafrechtelijke sancties als „middel om intellectuele-eigendomsrechten te handhaven” moet worden beschouwd als een impliciete verwijzing naar die verplichtingen, waaraan volgens deze richtlijn uitdrukkelijk geen afbreuk wordt gedaan. [30]

29. Volgens vaste rechtspraak van het Hof vormt de TRIPs-overeenkomst, net als de GATS, een integrerend bestanddeel van de rechtsorde van de Unie [31] en is zij bijgevolg in het kader daarvan van toepassing, ook al hebben de bepalingen van de TRIPs-overeenkomst geen rechtstreekse werking en zijn zij niet van dien aard dat zij voor particulieren rechten in het leven roepen waarop zij zich krachtens het Unierecht rechtstreeks kunnen beroepen voor de rechter [32]. Die overeenkomst valt derhalve onder het begrip „handelsaspecten van de intellectuele eigendom” bedoeld in artikel 207, lid 1, VWEU en sinds de inwerkingtreding van het VWEU dus onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek. [33]

30. Wanneer de redenering van het Hof in punt 213 van het arrest Commissie/Hongarije naar analogie wordt toegepast, volgt daaruit dat de lidstaten, wanneer zij hun verplichtingen uit hoofde van de TRIPs-overeenkomst nakomen – met inbegrip van de uit artikel 61 daarvan voortvloeiende verplichtingen –, het recht van de Unie ten uitvoer brengen in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest. Voor zover de in artikel 172b, leden 1 en 2, NK bedoelde strafbare feiten de tenuitvoerlegging vormen van de uit artikel 61 van de TRIPs-overeenkomst voortvloeiende verplichtingen, is het Handvest dus van toepassing op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie.

31. Anders dan de Oostenrijkse regering betoogt, staat de omstandigheid dat de auteurs van de Verdragen de Unie slechts beperkte bevoegdheden op strafrechtelijk gebied hebben toegekend [34] en dat het stafrecht derhalve in beginsel onder de bevoegdheid van de lidstaten valt [35], niet aan deze conclusie in de weg.

32. Ten eerste volgt uit dezelfde rechtspraak namelijk dat die bevoegdheid in elk geval niet alleen moet worden uitgeoefend met inachtneming van de door het Unierecht gewaarborgde fundamentele vrijheden, maar ook met inachtneming van het gehele Unierecht, met name het primaire recht. [36] Ook wanneer de lidstaten handelen in sectoren die onder hun bevoegdheid vallen, dienen zij bijgevolg de verplichtingen in acht te nemen die voor hen voortvloeien uit het Unierecht. [37] Ten tweede heeft het Hof reeds lang geleden erkend dat het enkele feit dat het strafrecht, net als het strafprocesrecht, in beginsel niet onder de bevoegdheid van de Unie valt [38],

30 Zie artikel 2, lid 3, onder b).

31 Zie arrest van 15 maart 2012, SCF Consorzio Fonografici (C-135/10, EU:C:2012:140, punten 39 en 40). Zie ook arrest van 13 november 2018, Levola Hengelo (C-310/17, EU:C:2018:899, punt 39).

32 Zie arrest van 15 maart 2012, SCF Consorzio Fonografici (C-135/10, EU:C:2012:140, punt 40).

33 Zie arrest van 18 juli 2013, Daiichi Sankyo en Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, punten 45-60).

34 Zie arrest van 26 februari 2019, Rimšēvičs en ECB/Letland (C-202/18 en C-238/18, EU:C:2019:139, punt 57).

35 Zie arrest van 17 december 2020, Generalstaatsanwaltschaft Berlin e.a. (Uitlevering aan Oekraïne) (C-398/19, EU:C:2020:1032, punt 65).

36 Zie arrest van 26 februari 2019, Rimšēvičs en ECB/Letland (C-202/18 en C-238/18, EU:C:2019:139, punt 57).

37 Zie in die zin arrest van 22 februari 2022, RS (Gevolgen van de uitspraken van een grondwettelijk hof) (C-430/21, EU:C:2022:99, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Zie arrest van 11 november 1981, Casati (203/80, punt 27), en 16 juni 1998, Lemmens (C-226/97, punt 19).

de Unierechter niet belet om maatregelen te nemen die verband houden met het strafrecht van de lidstaten wanneer het gebruik van doeltreffende, evenredige en afschrikkende straffen door de bevoegde nationale instanties een onontbeerlijke maatregel is om volledige doeltreffendheid van een bepaald Uniebeleid of de goede werking van de interne markt te verzekeren [39]. Die bevoegdheid is thans uitdrukkelijk neergelegd in artikel 83, lid 2, VWEU. Hieruit volgt dat de Uniewetgever onder de in die bepaling gestelde voorwaarden bevoegd is om op strafrechtelijk gebied de harmonisatiemaatregelen met betrekking tot de vaststelling van de minimumvoorschriften inzake de bepaling van strafbare feiten en sancties vast te stellen die nodig zijn om de volledige doeltreffendheid van de door hem vastgestelde normen inzake de bescherming van intellectuele eigendom te verzekeren, een bescherming die overigens in artikel 17, lid 2, van het Handvest is neergelegd. De omvang van de uit artikel 61 van de TRIPs-overeenkomst voortvloeiende verplichting voor de lidstaten om te voorzien in strafrechtelijke procedures en sancties voor gevallen van opzettelijke inbreuk op een merk gaat niet verder dan de bevoegdheid waarin artikel 83, lid 2, VWEU voorziet.

33. Zoals de Oostenrijkse regering benadrukt, gaat het overeenkomstig artikel 4, lid 2, onder j), VWEU inderdaad om een met de lidstaten gedeelde bevoegdheid, die volgens artikel 2, lid 2, VWEU door hen wordt uitgeoefend „voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend". De Unie heeft geen harmonisatievoorschriften vastgesteld op het gebied van sancties en strafrechtelijke procedures voor inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten. [40] Zoals de Oostenrijkse regering ook heeft opgemerkt, heeft het Hof gepreciseerd dat het loutere feit dat een nationale maatregel binnen een gebied valt waarop de Unie over bevoegdheden beschikt, deze maatregel niet binnen de werkingssfeer van het Unierecht kan brengen en bijgevolg kan leiden tot de toepassing van het Handvest. [41] Tot slot blijkt uit vaste rechtspraak die teruggaat tot het arrest van 26 oktober 1982, Kupferberg, waarnaar de Oostenrijkse regering eveneens heeft verwezen, dat de maatregelen die nodig zijn ter uitvoering van een door de Unie gesloten overeenkomst, naargelang van de actuele stand van het Unierecht op de onder de overeenkomst vallende gebieden, hetzij door de instellingen van de Unie, hetzij door de lidstaten moeten worden getroffen. [42]

34. Hoewel het de Unie nog steeds volledig vrijstaat om op basis van haar bevoegdheden in verband met de interne markt regels vast te stellen inzake, ten eerste, intellectuele-eigendomsrechten, met inachtneming van de in de TRIPs-overeenkomst neergelegde normen inzake het bestaan, de reikwijdte en de gebruikmaking van intellectuele-eigendomsrechten [43], en ten tweede, op grond van artikel 83, lid 2, VWEU, op strafrechtelijk gebied, teneinde de doeltreffendheid van de voorschriften voor de bescherming van deze rechten te waarborgen, is de door deze overeenkomst tot stand gebrachte wereldwijde harmonisatie van de bescherming van de intellectuele eigendom [44], ook wat de bestrijding van namaak betreft, in beginsel bindend voor elk WTO-lid en maakt zij deel uit van de rechtsorde

[39] Zie in die zin arrest van 13 september 2005, Commissie/Raad (C-176/03, EU:C:2005:542, punt 48), hoewel het Hof in het arrest van 23 oktober 2007, Commissie/Raad (C-440/05, EU:C:2007:625, punt 70), heeft geoordeeld dat de vaststelling van de aard en de hoogte van de op te leggen strafrechtelijke sancties niet tot de bevoegdheid van de Europese Gemeenschap behoort.

[40] De Commissie heeft op 12 juli 2005 een voorstel aangenomen voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake strafrechtelijke maatregelen om de handhaving van intellectuele-eigendomsrechten te waarborgen [COM(2005) 276 definitief], dat is gewijzigd op 26 april 2006 [COM(2006) 168 definitief; hierna: „gewijzigd voorstel voor een richtlijn"]. Dit voorstel, dat aanvankelijk was gebaseerd op artikel 95 EG en, na de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon, op artikel 83, lid 2, VWEU, is in 2010 ingetrokken (PB 2010, C 252, blz. 7).

[41] Zie arrest van 14 oktober 2021, INSS (Nabestaandenpensioen op basis van een niet-huwelijks partnerschap) (C-244/20, niet gepubliceerd, EU:C:2021:854, punt 61).

[42] Zie arrest van 26 oktober 1982, Kupferberg (104/81, EU:C:1982:362, punt 12; hierna: „arrest Kupferberg").

[43] Zie arrest van 18 juli 2013, Daiichi Sankyo en Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, punt 59).

[44] Zie in die zin arrest van 18 juli 2013, Daiichi Sankyo en Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, punt 58).

van de Unie, los van handelingen tot interne harmonisatie. Dit heeft tot gevolg dat de uitvoering van de in het kader van die overeenkomsten aangegane verbintenissen binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt, zelfs indien zij door de lidstaten bij de uitoefening van hun bevoegdheid ten uitvoer worden gelegd.

35. Daarnaast heeft het Hof in dat arrest Kupferberg geoordeeld dat „[d]oor ervoor te zorgen dat de verplichtingen uit een door de gemeenschapsinstellingen gesloten overeenkomst worden nagekomen, […] de lidstaten een verplichting [vervullen] die niet slechts bestaat jegens het betrokken derde land, doch ook en vooral jegens de Gemeenschap, die de verantwoordelijkheid voor de behoorlijke uitvoering van de overeenkomst op zich heeft genomen", met de nadruk op het „communautaire karakter" van de betrokken bepalingen van dergelijke overeenkomsten.[45] Punt 213 van het arrest Commissie/Hongarije lijkt een verdere ontwikkeling van die rechtspraak die, hoewel zij zonder meer een ruime uitlegging vormt van het begrip „het recht van de Unie ten uitvoer brengen" in artikel 51, lid 1, van het Handvest, evenwel niet verder gaat dan de door deze bepaling opgelegde grenzen. Volgens mij kan de reikwijdte van de uitlegging van dit begrip die uit dat punt blijkt dus niet worden beperkt tot gevallen waarin het gaat om de uitvoering van bepalingen van overeenkomsten die onder de – reeds uitgeoefende – bevoegdheid van de Unie vallen, zoals de Oostenrijkse regering betoogt.[46]

36. Ten eerste breng ik in herinnering dat het Hof in het arrest Commissie/Hongarije op het argument dat de Unie niet bevoegd is op het gebied van hoger onderwijs, heeft geantwoord dat, aangezien de in het kader van de GATS aangegane verbintenissen onder de gemeenschappelijke handelspolitiek vallen, die verbintenissen – met inbegrip van die betreffende de liberalisering van de handel in particuliere onderwijsdiensten – ondanks de uitgebreide bevoegdheid van de lidstaten op het gebied van onderwijs, onder de exclusieve bevoegdheid van de Unie vallen.[47] Ten tweede wijs ik erop dat in het arrest Agenzia delle dogane e dei monopoli en Ministero dell'Economia e delle Finanze de uitvoering van de FCTC door de betrokken lidstaat op vergelijkbare wijze ertoe heeft geleid dat de algemene beginselen van het Unierecht ook van toepassing zijn indien er geen specifieke harmonisatiewetgeving op Unieniveau bestaat, niet alleen wat de toepasselijke sancties betreft, maar ook met betrekking tot de geschonden materiële rechtsregels.[48] In dit verband is het ook van belang dat de strafprocedure tegen G. ST. T. en de in die procedure aan de orde zijnde sancties – anders dan in de zaak die tot dat arrest heeft geleid – tot doel hebben inbreuken op de door een ingeschreven merk verleende uitsluitende rechten te bestrijden, rechten waarvan de omvang op Unieniveau vergaand is geharmoniseerd en gereglementeerd.[49]

37. Wat tot slot het aan artikel 207, lid 6, VWEU ontleende argument van de Oostenrijkse regering betreft dat „[d]e uitoefening van de bij dit artikel verleende bevoegdheden op het gebied van de gemeenschappelijke handelspolitiek […] niet [leidt] tot enige harmonisering van de wettelijke of bestuursrechtelijke regelingen van de lidstaten voor zover de Verdragen een dergelijke harmonisering uitsluiten", volstaat het, ten eerste, op te merken dat het feit dat

45 Zie arrest Kupferberg, punten 13 en 14.

46 Indien dat het geval zou zijn, zou het Handvest van toepassing zijn op grond van de bepalingen die de Unie in het kader van haar interne bevoegdheid heeft vastgesteld.

47 Zie arrest Commissie/Hongarije, punt 74. Met dit argument voerde Hongarije aan dat het Hof niet bevoegd was om kennis te nemen van het betrokken beroep wegens niet-nakoming.

48 Zoals gezegd heeft het Hof in dat arrest uitdrukkelijk erkend dat de aspecten betreffende de verkoop van tabaksproducten aan minderjarigen niet zijn geharmoniseerd.

49 Zie richtlijn (EU) 2015/2436 van het Europees Parlement en de Raad van 16 december 2015 betreffende de aanpassing van het merkenrecht der lidstaten (PB 2015, L 336, blz. 1) en verordening (EU) 2017/1001 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2017 inzake het Uniemerk (PB 2017, L 154, blz. 1).

artikel 166, lid 4, VWEU harmonisatie in de onderwijssector uitdrukkelijk verbiedt, het Hof in het arrest Commissie/Hongarije niet heeft belet om het Handvest om de in punt 213 van dat arrest uiteengezette redenen van toepassing te achten en, ten tweede, dat artikel 83, lid 2, VWEU – zoals gezien – uitdrukkelijk voorziet in de mogelijkheid van onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten op het gebied van het strafrecht indien dat nodig blijkt voor een doeltreffende uitvoering van beleid van de Unie. [50]

38. Gelet op een en ander ben ik van mening dat het Handvest van toepassing is op de situatie in het hoofdgeding, indien en voor zover de in het hoofdgeding gelaakte gedraging en de daarop toepasselijke sancties binnen de werkingssfeer van artikel 61 van de TRIPs-overeenkomst vallen. Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om dit na te gaan.

B. Derde prejudiciële vraag

39. Met zijn derde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen van het Hof te vernemen of het in artikel 49, lid 1, van het Handvest neergelegde legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen zich verzet tegen een nationale wettelijke regeling volgens welke eenzelfde gedraging zowel een bestuursrechtelijke overtreding als een strafbaar feit kan vormen, zonder dat de contouren van beide sancties duidelijk worden omschreven en zonder dat de betrokkenen aldus in staat worden gesteld om de gevolgen van dergelijke gedragingen te voorzien.

40. Volgens vaste rechtspraak moeten strafbepalingen op grond van het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen voldoen aan bepaalde vereisten van toegankelijkheid en voorzienbaarheid, zowel wat de delictsomschrijving als wat de straftoemeting betreft. [51] Dit beginsel is ook van toepassing op de cumulatie van procedures en administratieve en strafrechtelijke sancties, en daarom moeten dezelfde vereisten ook in acht worden genomen in het geval van bepalingen die dubbele bestraffing toestaan. [52] Het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen vereist weliswaar dat de wet een duidelijke omschrijving geeft van de strafbare feiten en de daarop gestelde straffen, maar aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de justitiabele uit de bewoordingen van de relevante bepaling, zo nodig met behulp van de door de rechterlijke instanties daaraan gegeven uitlegging, kan opmaken voor welk handelen of nalaten hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld. [53] Voorts kan het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen volgens vaste rechtspraak niet aldus worden uitgelegd dat het de geleidelijke verduidelijking van de regels van strafrechtelijke aansprakelijkheid door rechterlijke uitlegging in achtereenvolgende zaken verbiedt, op voorwaarde dat het resultaat redelijkerwijs kon worden voorzien toen de inbreuk werd gepleegd, met name gelet op de uitlegging die toentertijd werd gehanteerd in de rechtspraak betreffende de wettelijke bepaling in kwestie. [54]

41. Blijkens de verwijzingsbeslissing is aan G. ST. T. uitsluitend het in artikel 172b, lid 2, NK bedoelde gekwalificeerde strafbare feit ten laste gelegd. Zoals de verwijzende rechter zelf benadrukt, is het bestaan van „aanzienlijke schadelijke gevolgen” een van de bestanddelen van deze inbreuk en vormt dit het onderscheid met de in artikel 127, lid 1, ZMGO bedoelde administratieve overtreding.

[50] Zie over dit punt ook de conclusie van advocaat-generaal Kokott in de zaak Commissie/Raad (C-137/12, EU:C:2013:441, punten 66 en 67).

[51] Zie arrest van 11 juni 2020, JI (C-634/18, EU:C:2020:455, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[52] Zie arrest van 5 mei 2022, BV (C-570/20, EU:C:2022:348, 348, punt 37).

[53] Zie arrest van 5 mei 2022, BV (C-570/20, EU:C:2022:348, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[54] Zie arrest van 5 mei 2022, BV (C-570/20, EU:C:2022:348, punt 41).

42. Voorts blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de Varhoven kasatsionen sad (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Bulgarije) in een uitleggingsarrest van 2013[55] een methode heeft vastgesteld voor de berekening van de schade die wordt veroorzaakt door het in artikel 172b NK bedoelde strafbare feit – waarvan de verwijzende rechter in het kader van de eerste twee prejudiciële vragen de verenigbaarheid met richtlijn 2004/48 betwist – met het doel, onder andere, praktische richtsnoeren te geven voor de juiste kwalificatie van het in artikel 172b NK bedoelde strafbare feit en voor de afbakening daarvan ten opzichte van bestuursrechtelijke overtredingen.

43. Voor zover uit de in punt 40 van deze conclusie aangehaalde rechtspraak blijkt, ten eerste, dat de geleidelijke verduidelijking van de regels inzake de strafrechtelijke aansprakelijkheid door rechterlijke uitlegging als zodanig niet onverenigbaar is met het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, en ten tweede, dat de enkele omstandigheid dat de precieze scheidslijn tussen de administratieve en de strafrechtelijke overtreding, net als de eventuele cumulatie van de in het vooruitzicht gestelde sancties, afhankelijk is van de uitlegging van een algemeen begrip dat een omvangrijke beoordeling van de rechterlijke instanties vergt, op zich geen afbreuk kan doen aan de duidelijkheid en nauwkeurigheid van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling[56], staat het aan de verwijzende rechter om te beoordelen of er, ondanks het voornoemde uitleggingsarrest van de Varhoven kasatsionen sad, een dusdanige verwarring blijft bestaan over de bestanddelen van de bestuursrechtelijke overtreding van artikel 127 ZMGO en die van het strafbare feit van artikel 172b NK dat de strekking van de uit dat artikel voortvloeiende strafrechtelijke aansprakelijkheid niet voorzienbaar is.

44. Daarom moet mijns inziens op de derde prejudiciële vraag worden geantwoord dat wanneer de wetgeving van een lidstaat een inbreuk op een ingeschreven merk bestraft met administratieve en strafrechtelijke sancties, artikel 49, lid 1, van het Handvest vereist dat de grenzen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid duidelijk zijn bepaald. Het daarin vervatte beginsel verzet zich er niet tegen dat de precieze omvang van de bestanddelen van het strafbare feit van namaak die dit strafbare feit onderscheiden van de bestuursrechtelijke overtreding, nader wordt bepaald door middel van rechterlijke uitlegging, mits die uitlegging de betrokkenen in staat stelt om precies te weten voor welk handelen of nalaten zij strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld.

C. Vierde prejudiciële vraag

45. Met zijn vierde prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de in artikel 172b, lid 2, NK vastgestelde straffen, te weten een vrijheidsstraf van vijf tot acht jaar en een geldboete van 5 000 tot 8 000 BGN, in overeenstemming zijn met het in artikel 49, lid 3, van het Handvest neergelegde evenredigheidsbeginsel. Volgens deze rechter is de vrijheidsstraf, en met name de ondergrens van de strafmaat, „bijzonder hoog”, gezien het feit dat ook het louter verkopen van de betrokken producten onder dit strafbare feit valt. Daarnaast preciseert hij dat de mogelijkheden tot strafverkorting of uitstel van de tenuitvoerlegging van de straf voor de rechter, gezien de hoogte van de straf, bijzonder beperkt zijn. Tot slot benadrukt hij dat zowel de cumulatie van de vrijheidsstraf met een hoge geldboete als de bijkomende maatregel bestaande in de verbeurdverklaring en vernietiging van de goederen waarop het strafbare feit betrekking heeft, de totale opgelegde straf nog zwaarder maken.

[55] Zie arrest van 31 mei 2013 in zaak nr. 1/2013.

[56] Zie in die zin arrest van 20 maart 2018, Garlsson Real Estate e.a. (C-537/16, EU:C:2018:193, punten 52 en 53).

46. In dit verband herinner ik eraan dat de lidstaten volgens vaste rechtspraak bij gebreke van harmonisatie van de toepasselijke sancties op het niveau van de Unie bevoegd blijven de sancties te kiezen die zij passend achten. Zoals gezegd moeten de lidstaten hun bevoegdheid echter uitoefenen met eerbiediging van het Unierecht en de algemene beginselen daarvan, en derhalve met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel.[57] Artikel 61 van de TRIPs-overeenkomst schrijft de WTO-leden enkel voor om bepaalde inbreuken op intellectuele-eigendomsrechten strafbaar te stellen en geeft slechts aan dat de mogelijke sancties „vrijheidsstraffen of geldboetes [omvatten] die voldoende zijn om afschrikkend te werken, in overeenstemming met het niveau van de straffen opgelegd voor strafbare feiten van overeenkomstige zwaarte". Bovendien heeft op dit gebied, zoals gezegd, geen harmonisatie op Unieniveau plaatsgevonden. Hieruit volgt dat de lidstaten dienaangaande over een ruime beoordelingsvrijheid beschikken, met name wat de hoogte van de toepasselijke sancties betreft, een vrijheid die hen in staat stelt om met name de ernst van de inbreuk op nationaal niveau te beoordelen en deze sancties dienovereenkomstig aan te passen.

47. Voorts breng ik in herinnering dat volgens vaste rechtspraak het in artikel 49, lid 3, van het Handvest neergelegde beginsel van evenredigheid van de straf verlangt dat de strengheid van de opgelegde sancties ook in verhouding staat tot de ernst van de strafbaar gestelde feiten, met name door te verzekeren dat deze sancties een reële afschrikkende werking hebben, doch zonder dat zij verdergaan dan noodzakelijk is om het doel van de betrokken regeling te bereiken.[58] Daarnaast heeft het Hof gepreciseerd dat het evenredigheidsbeginsel vereist dat bij het vaststellen van de sancties rekening wordt gehouden met de omstandigheden van het concrete geval.[59] Het staat uiteindelijk aan de nationale rechter, die als enige bevoegd is om de feiten te beoordelen en het nationale recht uit te leggen, om na te gaan of in het bij hem aanhangige geding aan deze vereisten is voldaan.

48. Wat om te beginnen de aard en de ernst van de overtreding betreft, blijkt in casu uit de verwijzingsbeslissing dat artikel 172b NK onder meer beoogt het opzettelijk namaken van merken te bestraffen, dat wil zeggen een vrij ernstige gedraging die volgens artikel 61 van de TRIPs-overeenkomst strafrechtelijk moet worden bestraft en wel zodanig dat daarvan een voldoende afschrikkende werking uitgaat. Namaak is een voortdurend toenemend verschijnsel dat sinds lang een internationale omvang heeft aangenomen, en vormt een ernstige bedreiging voor ondernemingen en de nationale economieën, met aanzienlijke sociale gevolgen. Daarnaast veroorzaakt namaak problemen op het gebied van consumentenbescherming, met name wanneer de volksgezondheid en de veiligheid in het geding zijn. Dit verschijnsel lijkt ook in toenemende mate verband te houden met de georganiseerde misdaad.[60]

49. Wat in de eerste plaats de in artikel 172b, lid 2, NK vastgestelde vrijheidsstraf betreft, deze is bijzonder hoog, met name gelet op de minimumgrens voor deze straf, die op vijf jaar is vastgesteld[61], zodat er gerede twijfel bestaat over de evenredigheid ervan, met name wanneer deze straf wordt toegepast op gedragingen als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, zoals beschreven door de verwijzende rechter. Wel moet er rekening mee worden gehouden dat artikel 172b, lid 2, NK van toepassing is wanneer er sprake is van specifieke verzwarende

[57] Zie arrest van 11 februari 2021, K.M. (Sancties opgelegd aan een scheepskapitein) (C-77/20, EU:C:2021:112, punt 36).

[58] Zie in die zin arrest van 14 oktober 2021, Landespolizeidirektion Steiermark e.a. (Speelautomaten) (C-231/20, EU:C:2021:845, punt 45).

[59] Zie arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, punt 45).

[60] Op basis van deze elementen heeft de Commissie in haar gewijzigde voorstel voor een richtlijn benadrukt dat de bestrijding van namaak en piraterij voor de Unie van essentieel belang is.

[61] Ter vergelijking: het gewijzigde voorstel voor een richtlijn voorzag voor hetzelfde strafbare feit in een maximale gevangenisstraf van ten minste vier jaar indien het in het kader van een criminele organisatie werd gepleegd of een risico voor de gezondheid of de veiligheid van personen inhield.

omstandigheden, die enerzijds verband lijken te houden met herhaling of voortzetting en anderzijds met de ernst van de veroorzaakte schade. Voor de eenvoudige overtreding voorziet artikel 172b, lid 1, NK, namelijk in een lagere minimumstraf, die is vastgesteld op drie jaar. De Commissie heeft er terecht op gewezen dat een van de aspecten waarmee bij de beoordeling van de evenredigheid van een strafrechtelijke bepaling rekening moet worden gehouden, de vraag is of de sanctie kan worden aangepast aan de ernst van het strafbare feit. [62]

50. Zoals gezegd blijkt in de onderhavige zaak uit de verwijzingsbeslissing wel dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde gedraging, bestaande in het te koop aanbieden van kledingstukken waarop merken zijn aangebracht die overeenkomen met ingeschreven merken – gezien de ernst van de daaruit voortvloeiende schade – door de openbare aanklager is opgevat als een strafbaar feit in de zin van artikel 172b, lid 2, NK, maar het Hof beschikt noch in abstracto, noch met betrekking tot de concrete zaak over voldoende elementen, met name wat de precieze strekking van het begrip „aanzienlijke schadelijke gevolgen" in de zin van artikel 172b, lid 2, NK betreft, om de verwijzende rechter naast de reeds aangegeven beoordelingselementen nog andere elementen aan te reiken. Het staat hoe dan ook aan die rechter om, in het licht van alle omstandigheden van de zaak die op grond van het nationale recht in aanmerking kunnen worden genomen, concreet te onderzoeken of de vrijheidsstraf in verhouding staat tot de verweten gedraging en de gevolgen daarvan, en om zo nodig de hoogte van deze straf aan te passen aan de specifieke omstandigheden van de zaak, voor zover dit op grond van de hem toegekende beoordelingsvrijheid mogelijk is, en daarbij, voor zover hij daartoe bevoegd is, de feiten waarvoor G. ST. T. verantwoordelijk wordt gehouden, te kwalificeren als strafbare feiten in de zin van artikel 172b, lid 1, NK in plaats van als strafbare feiten in de zin van lid 2 van dat artikel.

51. Wat in de tweede plaats de op grond van artikel 172b, lid 2, NK mogelijke cumulatie van een geldboete en een vrijheidsstraf betreft, wijs ik erop dat het Hof reeds heeft kunnen verduidelijken dat de cumulatie van strafrechtelijke sancties gepaard moet gaan met regels waarmee kan worden gewaarborgd dat de zwaarte van het geheel van de opgelegde sancties strookt met de ernst van het betrokken strafbare feit, en dat dit vereiste niet alleen voortvloeit uit het in artikel 49, lid 3, van het Handvest neergelegde beginsel van evenredigheid van de sancties, maar ook uit artikel 52, lid 1, daarvan. [63] Het Hof heeft eveneens gepreciseerd dat dit vereiste zonder uitzondering geldt voor alle cumulatief opgelegde sancties en dus zowel voor de cumulatie van sancties van dezelfde aard als voor de cumulatie van sancties van verschillende aard, zoals geldelijke sancties en vrijheidsstraffen. [64]

52. In de onderhavige zaak staat het derhalve aan de verwijzende rechter om, ter beoordeling van de evenredigheid van de concrete toepassing van de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling, na te gaan of er regels bestaan waarmee kan worden verzekerd dat de zwaarte van het geheel van de straffen, met inbegrip van verbeurdverklaring en vernietiging van de goederen waarop de inbreuk betrekking heeft, in overeenstemming is met het strikt noodzakelijke in verhouding tot de ernst van de gepleegde inbreuk, en of deze regels van toepassing zijn in de strafzaak tegen G. ST. T.

53. Op basis van het voorgaande moet het antwoord op de vierde prejudiciële vraag mijns inziens daarom luiden dat artikel 49, lid 3, van het Handvest aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die, met het oog op de bestrijding van inbreuken op

62 Zie arresten van 11 februari 2021, K.M. (Sancties opgelegd aan een scheepskapitein) (C-77/20, EU:C:2021:112, punt 51), en 16 juli 2015, Chmielewski (C-255/14, EU:C:2015:475, punt 26).

63 Zie in die zin arrest van 20 maart 2018, Procura della Repubblica (C-524/15, EU:C:2018:197, punt 55).

64 Zie arrest van 5 mei 2022, BV (C-570/20, EU:C:2022:348, punt 50).

ingeschreven merken, voorziet in strafrechtelijke sancties van zowel vrijheidsbenemende als geldelijke aard, waarvan de zwaarte niet in verhouding staat tot de ernst van de gepleegde inbreuken. Het staat aan de verwijzende rechter om deze evenredigheid in concreto te onderzoeken in het licht van met name de door deze regeling geboden mogelijkheid om deze straffen aan te passen aan de ernst van de inbreuk, en van het geheel van omstandigheden die op grond van het nationale recht in aanmerking kunnen worden genomen, teneinde een afweging te maken tussen enerzijds de ernst van het betrokken strafbare feit en anderzijds de belasting die de cumulatie van deze straffen daadwerkelijk voor de betrokkene meebrengt.

IV. Conclusie

54. In het licht van het voorgaande geef ik het Hof in overweging om de derde en de vierde prejudiciële vraag van Rayonen sad – Nesebar als volgt te beantwoorden:

„Artikel 49, lid 1, van het Handvest moet aldus worden uitgelegd dat wanneer de wetgeving van een lidstaat een inbreuk op een ingeschreven merk bestraft met bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties, het in die bepaling neergelegde legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen vereist dat de grenzen van de strafrechtelijke aansprakelijkheid duidelijk zijn bepaald. Dit beginsel verzet zich er niet tegen dat de precieze omvang van de bestanddelen van het strafbare feit van namaak die dit strafbare feit onderscheiden van de bestuursrechtelijke overtreding, nader wordt bepaald door middel van een rechterlijke uitlegging, mits die uitlegging de betrokkenen in staat stelt om op het tijdstip waarop het strafbare feit wordt gepleegd, precies te weten voor welk handelen of nalaten zij strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld.

Artikel 49, lid 3, van het Handvest moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling die met het oog op de bestrijding van inbreuken op ingeschreven merken voorziet in strafrechtelijke sancties van zowel vrijheidsbenemende als geldelijke aard, voor zover de zwaarte van deze sancties, zowel afzonderlijk als cumulatief beschouwd, niet in verhouding staat tot de ernst van de gepleegde inbreuken. Het staat aan de verwijzende rechter om deze evenredigheid in concreto te onderzoeken in het licht van met name de door deze regeling geboden mogelijkheid om deze straffen aan te passen aan de ernst van de inbreuk, en van het geheel van omstandigheden die op grond van het nationale recht in aanmerking kunnen worden genomen, teneinde een afweging te maken tussen enerzijds de ernst van het betrokken strafbare feit en anderzijds de belasting die de cumulatie van deze straffen daadwerkelijk voor de betrokkene meebrengt.”