



Datum van inontvangstneming : 04/12/2024

Zaak C-590/24**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

10 september 2024

Verwijzende rechter:

Najvyšší súd Slovenskej republiky (Slowakije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

3 september 2024

Verzoekende partij:

AK Dlhopolec s.r.o.

MABONEX SLOVAKIA spol. s r.o.

A.B.

X.Y.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (hoogste rechterlijke instantie van de Slowaakse Republiek)

[...]

[zaaknummer]

BESLISSING

Najvyšší súd Slovenskej republiky (hoogste rechterlijke instantie de Slowaakse Republiek, Slowakije), in de procedure tot oplegging van een geldboete op grond van § 13 van de zákon č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (wet nr. 315/2016 inzake het register van partners van de publieke sector en tot wijziging en aanvulling van bepaalde wetten, als gewijzigd) (hierna: „wet RPPS”), in de zaak van de bevoegde persoon **AK Dlhopolec s.r.o.**, gevestigd [OMISSIS] te Zvolen [OMISSIS] (hierna: „**de bevoegde persoon**”), en partner van de publieke sector MABONEX SLOVAKIA spol. s r.o., gevestigd [OMISSIS] te Piešťany [OMISSIS] (hierna: „**de partner van de publieke**

sector”), namens wie uitvoerend directeurs **A.B.** [OMISSIS] en **X.Y.** [OMISSIS] (hierna: „**de uitvoerend directeurs**”) in de voor de zaak relevante periode als statutair orgaan fungeerden, alle voornoemde partijen vertegenwoordigd door [OMISSIS] advocaat [OMISSIS], [gegevens van de verzoekende partijen en advocaat] **betreffende het hoger beroep** tegen de beslissing van de Krajský súd v Žiline (rechter in tweede aanleg Žilina, Slowakije) van 18 juli 2023 [OMISSIS]

beslist:

- I. het Hof van Justitie van de Europese Unie krachtens artikel 19, lid 3, onder b), van het Verdrag betreffende de Europese Unie (hierna: „VEU”) en artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (hierna: „VWEU”) **te verzoeken** om een prejudiciële beslissing over de navolgende vragen:
 - 1) Moeten artikel 26, gelezen in samenhang met de artikelen 49 en 114 VWEU, artikel 57 van richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van overheidsopdrachten en tot intrekking van richtlijn 2004/18/EG (hierna: „richtlijn 2014/24”), gelezen in samenhang met artikel 58 van die richtlijn, en artikel 3 van richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van concessieovereenkomsten (hierna: „richtlijn 2014/23”), gelezen in samenhang met de artikelen 38 en 41 van die richtlijn, aldus worden uitgelegd dat **zij zich verzetten tegen een regeling** als die welke in casu aan de orde is, op grond waarvan de oplegging van een geldboete op grond van § 13 van de wet RPPS en de niet-betaling ervan resulteren in de uitsluiting van het recht om overeenkomsten en concessieovereenkomsten met de publieke sector (al dan niet in het kader van openbare aanbestedingsprocedures) te sluiten, louter **als gevolg van (en dus vanwege) de doorhaling** in het Register partnerov verejného sektora (register van partners van de publieke sector) (hierna: „RPPS”)?
 - 2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord: moeten de voornoemde bepalingen van artikel 26, gelezen in samenhang met de artikelen 49 en 114 VWEU, artikel 57 van richtlijn 2014/24, gelezen in samenhang met artikel 58 van die richtlijn, en artikel 3 van richtlijn 2014/23, gelezen in samenhang met de artikelen 38 en 41 van die richtlijn, **aldus worden uitgelegd** dat **zij zich verzetten tegen het opleggen van een geldboete** op grond van § 13, lid 1, onder a), van de wet RPPS indien de niet-betaling ervan in doorhaling in het RPPS kan resulteren?
 - 3) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord: moeten artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) en het daaruit voortvloeiende evenredigheidsbeginsel inzake straffen aldus worden uitgelegd dat **zij zich verzetten tegen een regeling** als die welke in casu aan de orde is, op grond waarvan de niet-betaling van de aan de partner van de publieke sector opgelegde geldboete automatisch –

zonder de mogelijkheid om rekening te houden met de ernst van het strafbare feit (het onrechtmatig handelen), de individuele omstandigheden bij het plegen ervan en de redenen van de niet-betaling van de boete – tot gevolg heeft dat deze partner in het RPPS wordt doorgehaald en dat hij zich gedurende een periode van twee jaar vanaf de doorhaling niet in het RPPS mag inschrijven?

- 4) Moeten artikel 49 van het Handvest en het evenredigheidsbeginsel inzake straffen aldus worden uitgelegd dat **zij zich verzetten tegen een regeling** als die welke in casu aan de orde is, op grond waarvan de autoriteit die de sanctie aan de partner van de publieke sector oplegt, **automatisch een geldboete ten belope van het bedrag van het economisch voordeel oplegt**, zonder dat zij kan beoordelen welk strafbaar feit ten grondslag aan de oplegging van de geldboete ligt en **zonder dat zij rekening kan houden** met andere negatieve rechtsgevolgen voor de beboete persoon (andere sancties) die na de oplegging van de geldboete kunnen ontstaan?
- 5) Moeten artikel 49 van het Handvest en het legaliteits- en evenredigheidsbeginsel inzake straffen alsmede het rechtszekerheidsbeginsel aldus worden uitgelegd dat **zij zich verzetten tegen een regeling** als die welke in casu aan de orde is, op grond waarvan een geldboete **ten belope van het bedrag van het economisch voordeel** wordt opgelegd, terwijl uit die regeling zelf **niet uitdrukkelijk** volgt wat de **basisparameters** voor de vaststelling van het economisch voordeel zijn wat betreft **de grondslag** voor de berekening ervan **en de periode** waarin het is behaald?
- 6) Moeten artikel 49 van het Handvest en het legaliteitsbeginsel inzake straffen alsmede het rechtszekerheidsbeginsel aldus worden uitgelegd dat **zij zich verzetten tegen een regeling** als die welke in casu aan de orde is, op grond waarvan de rechtsgrondslag voor de oplegging van een geldboete bestaat in het niet-voldoen aan de vereiste van onpartijdigheid van de bevoegde persoon, **zonder dat de criteria** aan de hand waarvan deze onpartijdigheid moet worden beoordeeld, **nader worden omschreven?**

[...] [schorsing van de procedure]

Motivering

Informatie over de regeling in kwestie en relevante bepalingen van het nationaal recht:

- 1 In de Slowaakse Republiek is de wet RPPS^{1[...]} aangenomen, op grond waarvan het RPPS in opgezet. **Personen die vermogensrechtelijke betrekkingen met de publieke sector hebben of wensen te hebben en die als gevolg daarvan financiële middelen van de publieke sector (inclusief Europese fondsen)**

¹ [OMISSIS]

ontvangen, dan wel vermogen of andere vermogensrechten uit hoofde van een (al dan niet in het kader van een openbare aanbestedingsprocedure gesloten) overeenkomst verwerven, **zijn verplicht in het RPPS ingeschreven te staan**, ten minste voor de duur van een dergelijke overeenkomst met de publieke sector, indien de waarde van deze geldelijke prestatie **het wettelijke drempelbedrag overschrijdt** (100 000 EUR in het geval van een eenmalige betaling uit hoofde van een overeenkomst en 250 000 EUR in het geval van meerdere gedeeltelijke of periodieke betalingen uit hoofde van een overeenkomst).

- 2 De bedoeling van de wetgever was om **transparantie te bieden over vermogensrechtelijke betrekkingen** die verband houden met de overheidsfinanciën of eigendommen die toebehoren aan de zogenaamde publieke sector, met name aan de staat, gemeenten, hogere territoriale eenheden, openbare instellingen enz. Een persoon die vermogensrechtelijke betrekkingen met de staat, een lokale overheid of de publieke sector wenst aan te gaan, wordt in deze wet „**partner van de publieke sector**” genoemd. In het RPPS worden onder andere de gegevens van **de uiteindelijk begunstigde van het voordeel (hierna: „uiteindelijk begunstigde”)** opgenomen, **aangezien het beoogde doel van de wet transparantie is over welke personen voordelen behalen uit overeenkomsten die met de publieke sector worden gesloten**. In de wet RPPS is tegelijkertijd bepaald dat een partner van de publieke sector niet zelf een verzoek tot inschrijving in het RPPS kan indienen, maar zich moet wenden tot **een onafhankelijke persoon** (bijvoorbeeld een advocaat, notaris, bank, belastingadviseur, accountant) **die medeverantwoordelijk zal zijn voor de identificatie en verificatie** van de uiteindelijk begunstigde van deze partner van de publieke sector en die, na de verificatie, een verzoek tot inschrijving in het RPPS zal indienen. Deze onafhankelijke persoon wordt in de wet RPPS „**bevoegde persoon**” genoemd en is – uit hoofde van de vervulde functie (bijvoorbeeld van notaris, advocaat of belastingadviseur) – verplicht om de verificatie van de uiteindelijk begunstigde met professionele zorgvuldigheid uit te voeren.
- 3 Conform § 19, onder c), eerste zin, van de wet RPPS „[is het] de bevoegde persoon **niet toegestaan** handelingen in het kader van de onderhavige wet te verrichten indien de bevoegde persoon **enige betrekkingen** heeft met de partner van de publieke sector of leden van diens organen **op grond waarvan zijn onpartijdigheid in twijfel zou kunnen worden getrokken, in het bijzonder** indien de bevoegde persoon **persoonlijke of vermogensrechtelijke banden** heeft met de partner van de publieke sector; betrekkingen tussen de partner van de publieke sector en de bevoegde persoon in het kader van de door de bevoegde persoon uit hoofde van bijzondere wetsbepalingen verrichte handelingen zijn geen betrekkingen op grond waarvan de onpartijdigheid van de bevoegde persoon in twijfel zou kunnen worden getrokken”.
- 4 § 13, lid 1, van de wet RPPS: [„]indien in het verzoek tot inschrijving **onjuiste of onvolledige gegevens** van de uiteindelijk begunstigde of van de werknemers in de

publieke sector in de zin van § 4, lid 4, onder f)²[...], worden vermeld, of niet is voldaan aan de verplichting om binnen de in § 9, lid 1³, genoemde termijn **een verzoek tot wijziging van de in het register opgenomen gegevens** van de uiteindelijk begunstigde in te dienen, dan wel het in § 19 bedoelde **verbod wordt geschonden**, legt de registratieautoriteit op:

a) **aan de partner van de publieke sector:** een geldboete ten belope van het bedrag van het economisch voordeel dat de partner van de publieke sector heeft behaald; **indien het bedrag van het economisch voordeel niet kan** worden vastgesteld, legt de registratieautoriteit een geldboete voor een bedrag van tussen de 10 000 EUR en 1 000 000 EUR op;

b) **aan een persoon die fungeert als statutair orgaan** of lid van het statutair orgaan van de partner van de publieke sector ten tijde van de schending van de in de inleidende zin bedoelde verplichting: een geldboete voor een bedrag van tussen de 10 000 EUR en 100 000 EUR; leden van het statutair orgaan zijn hoofdelijk aansprakelijk voor de betaling van de in de voorgaande zin bedoelde geldboete”.

Overeenkomstig § 13, lid 4, van de wet RPPS „[legt] de registratieautoriteit een geldboete voor een bedrag van tussen de 10 000 EUR en 100 000 EUR aan **de bevoegde persoon** op indien deze het in § 19 bedoelde verbod schendt”.

Conform § 13, lid 6, van de wet RPPS “[houdt] de registratieautoriteit bij het opleggen van de geldboete inzonderheid rekening met de aard, ernst, wijze en gevolgen van de schending”.

Voorwerp van het hoofdgeding en relevante feiten:

- 5 De Okresný súd Žilina (rechter in eerste aanleg Žilina, Slowakije) (hierna: „rechter in eerste aanleg”) heeft bij beslissing van 3 oktober 2022 [...], in samenhang met de herstelbeslissing [...] van 21 februari 2023 [...], op grond van **§ 13 van de wet RPPS** de volgende sancties opgelegd: een **geldboete** van 20 000 EUR aan de partner van de publieke sector; een **geldboete** van 10 000 EUR aan de uitvoerend directeurs die in de voor de zaak relevante periode als statutair orgaan namens de partner van de publieke sector fungeerden, voor de betaling waarvan zij hoofdelijk aansprakelijk zijn; een **geldboete** van 20 000 EUR aan de bevoegde persoon. De partijen bij de procedure zijn in beroep gegaan tegen de voornoemde beslissing van de rechter in eerste aanleg.
- 6 De Krajský súd v Žiline (rechter in tweede aanleg Žilina, Slowakije) (hierna: „rechter in tweede aanleg”) heeft bij beslissing van 18 juli 2023 op het beroep

² [OMISSIS]

³ § 9, lid 1, van de wet RPPS bepaalt dat de bevoegde persoon verplicht is om, na het verrichten van de verificatie, een verzoek tot wijziging van de in het RPPS opgenomen gegevens in te dienen **binnen 60 dagen na de wijziging van de gegevens** van de uiteindelijk begunstigde die in het RPPS zijn opgenomen of na de wijziging van de uiteindelijk begunstigde.

beslist [...], het beroep verworpen en de bestreden beslissing [...] in samenhang met de herstelbeslissing [...] bevestigd [inhoud van de beslissingen]. Tegen deze beslissing van de Krajský súd v Žiline zijn de partner van de publieke sector, de uitvoerend directeurs en de bevoegde persoon gezamenlijk in **hoger beroep** gegaan bij de **Najvyšší súd Slovenskej republiky** (hierna: „verwijzende rechter”) die **bevoegd is** om hierover een uitspraak te doen.

- 7 Verzoekende partijen stellen dat de rechters (in eerste en tweede aanleg) bij het opleggen van de geldboete aan de partner van de publieke sector, als gevolg van een schending van de wet, in strijd met de fundamentele **principes van strafoplegging** hebben beslist door een straf op te leggen die niet op wettelijke criteria was gebaseerd maar op **criteria die de wet niet kent**.
- 8 Om het economisch voordeel vast te stellen, benoemde de rechter in eerste aanleg een deskundige. Volgens het rapport van de deskundige was het economisch voordeel van de partner van de publieke sector in de periode vanaf de dag van zijn inschrijving in het RPPS tot de aanvang van de procedure tot oplegging van een geldboete **negatief** (minus 295 850,65 EUR). Tegelijkertijd was het totale economische resultaat van de partner van de publieke sector met betrekking tot alle zakelijke transacties in dezelfde periode positief. Bijgevolg stellen verzoekende partijen dat **gelet op het vastgestelde verlies geen geldboete** aan de partner van de publieke sector **mocht worden opgelegd**. Zij betogen dat het economisch voordeel van de partner van de publieke sector **buiten redelijke twijfel** is vastgesteld en dat de rechters in de zaak daarom ten onrechte het tweede deel van de (hierboven in punt 4 aangehaalde) bepaling van § 13, lid 1, onder a), hebben toegepast dat – volgens verzoekende partijen – **alleen van toepassing is** wanneer **het economisch voordeel niet kan worden vastgesteld**.
- 9 Verzoekende partijen stellen verder dat de rechters (in eerste en tweede aanleg) tevens onrechtmatig geldboetes aan de uitvoerend directeurs en de bevoegde persoon hebben opgelegd **als gevolg van een onjuiste juridische beoordeling van de relatie** tussen de partner van de publieke sector en de bevoegde persoon. **Verzoekende partijen voeren aan** dat er tussen de partner van de publieke sector en de bevoegde persoon **alleen sprake is van een relatie van het type advocaat-cliënt** (zij hebben geen gezamenlijk vermogen, er is geen sprake van dominante/gecontroleerde status van een van hen ten opzichte van de andere, zij zijn geen naasten van elkaar, en de personen die functies in hun statutaire organen vervullen zijn ook geen naasten). Bij de oplegging van de geldboete hebben de rechters geoordeeld dat het in § 19, onder c), van de wet RPPS vervatte verbod (hierboven in punt 3 aangehaald) was geschonden omdat een vennoot en uitvoerend directeur van de bevoegde persoon (J.D.) en een vennoot en uitvoerend directeur van de partner van de publieke sector (A.B.) **samen vennoten en uitvoerend directeurs waren van vennootschap** JAM Group s.r.o. (oorspronkelijke handelsnaam: Prvá dražobná spoločnosť, s.r.o.) en dat **hun gezamenlijke betrokkenheid – als vennoten en uitvoerend directeurs – bij deze derde vennootschap objectieve** twijfels kan doen rijzen over de **onpartijdigheid** van de bevoegde persoon. Bij de beoordeling van de

onpartijdigheid hebben de rechters **zich laten leiden door** de rechtspraak betreffende de beoordeling van onpartijdigheid van rechters in wrakingsprocedures. Verzoekende partijen stellen dat hoewel A.B. en J.D. in 2012 samen een vennootschap (onder de naam Prvá dražobná spoločnosť, s.r.o.) hadden opgericht, zij in de procedure wel hebben aangetoond dat deze vennootschap geen economische activiteiten uitvoerde (geen belastbare transacties verrichtte, geen facturen opstelde, geen bankrekening had) en dat het doel waarvoor zij was opgericht, niet is gerealiseerd. Verzoekende partijen betogen dat de bevoegde persoon geen rechter is en de handelingen van de bevoegde persoon onder de wetgeving vallende handelingen „sui generis” zijn, en dat **uit de wet RPPS niet volgt dat bij beoordeling van onpartijdigheid van bevoegde personen dezelfde onpartijdigheidscriteria moeten worden toegepast als bij beoordeling van objectieve onpartijdigheid van rechters**. In de hogerberoepsprocedure voeren verzoekende partijen aan dat zij zich ten tijde van inschrijving in het RPPS **te goeder trouw** aan de uitlegging van de wet hebben gehouden, geen gronden voor **subjectieve onpartijdigheid** hebben gevonden, en dat zij de betrekkingen tussen A.B. en J.D. – met het oog op de economische inactiviteit van de door hen opgerichte vennootschap – **als een formele relatie hebben beschouwd**. Zij stellen dat de rechters het recht hebben geschonden doordat zij **in de zaak (voor verzoekende partijen onverwacht) de eisen voor beoordeling van objectieve onpartijdigheid van rechters hebben toegepast**. Volgens verzoekende partijen moet iedereen kunnen nagaan wat als een strafbaar feit wordt beschouwd en welke sanctie op de verboden gedraging staat.

- 10 Aan de verwijzende rechter is verzocht om te oordelen over de juistheid van de toepassing van § 13, lid 1, en § 19, onder c), van de wet RPPS in de voornoemde zaak, alsmede over de juistheid van de juridische beoordeling door de rechters in eerste en tweede aanleg met betrekking tot de oplegging en hoogte van de sanctie en de onpartijdigheid van de bevoegde persoon. Volgens de verwijzende rechter **moeten** de rechtsvragen die in de hogerberoepsprocedure aan de orde worden gesteld, **niet afzonderlijk** – alleen in de context van toepassing van § 13, lid 1, en § 19, onder c), van de wet RPPS – **maar ook in de context van andere bepalingen** van deze wet **worden beoordeeld**, in de context van **het doel en de gronden voor de totstandkoming** van deze wet en het opzetten van het RPPS.
- 11 **En hoewel het rechtstreekse voorwerp** van de gerechtelijke procedure in de onderhavige zaak betrekking heeft op het opleggen van een financiële sanctie (geldboete) op grond van § 13 van de wet RPPS, kan volgens de verwijzende rechter niet worden voorbijgegaan aan het feit dat het opleggen van een financiële sanctie ook **andere rechtsgevolgen** kan hebben voor partners van de publieke sector, personen die als statutair orgaan fungeren en bevoegde personen: hetzij met betrekking tot **de duur van de inschrijving in het RPPS**, hetzij met betrekking tot **aansprakelijkheid van de bevoegde persoon** voor de betaling van de geldboete door het statutair orgaan, of met betrekking tot **uitsluiting van het recht** van personen die als statutair orgaan van een partner van de publieke sector fungeerden, **om (uitvoerende of toezichhoudende) functies bij rechtspersonen te bekleden**. Het kan ook leiden tot **herroeping van de overeenkomst** door een

entiteit van de publieke sector (**d.w.z. zonder tussenkomst** van de sanctionerende autoriteit).

Met betrekking tot de duur van de inschrijving in het RPPS:

- 12 Uit § 13, lid 2, van de wet RPPS volgt dat de registratieautoriteit de **inschrijving van de partner** van de publieke sector **doorhaalt** wanneer zij een onherroepelijke **geldboete heeft opgelegd** voor het niet-voldoen aan de verplichting om binnen de wettelijke termijn een verzoek tot wijziging van de in het register opgenomen gegevens van de uiteindelijk begunstigde in te dienen, dan wel voor de schending van het in § 19 vervatte verbod (zoals hierboven in punt 3 aangehaald) en deze geldboete **niet** in de door de rechter gestelde termijn **is betaald**. Op grond van § 13a van de wet RPPS **mag** de partner van de publieke sector **gedurende een periode van twee jaar** vanaf de doorhaling **niet opnieuw** in het RPPS worden **ingeschreven**.

Met betrekking tot de aansprakelijkheid van de bevoegde persoon:

- 13 Conform § 13, lid 5, eerste zin, van de wet RPPS is de bevoegde persoon „**aansprakelijk voor de betaling van de geldboete** die is opgelegd aan een persoon die fungeert als statutair orgaan van de partner van de publieke sector”.

Met betrekking tot het recht van het statutair orgaan van de partner van de publieke sector om uitvoerende of toezichthoudende functies bij rechtspersonen te bekleden:

- 14 Op grond van § 14 van de wet RPPS is een **beslissing tot oplegging van een geldboete tegelijkertijd, overeenkomstig § 13, lid 2, een beslissing tot uitsluiting** overeenkomstig § 13 van de Obchodný zákonník (wetboek van handelsrecht). De uitsluiting is van toepassing op (de leden van) het statutair orgaan van de partner van de publieke sector die (op grond van § 13, lid 2) in het RPPS is doorgehaald. De beslissing tot uitsluiting heeft tot gevolg dat het de uitgesloten leden van het statutair orgaan **in de periode van drie jaar na het onherroepelijk worden van de beslissing niet is toegestaan** te fungeren als leden van het statutair of toezichthoudend orgaan van **enige vennootschap of coöperatie**. Hetzelfde geldt voor het fungeren als leidinggevende van een organisatie-eenheid van een onderneming, als leidinggevende van een onderneming van een buitenlandse persoon, als leidinggevende van een organisatie-eenheid van een onderneming van een buitenlandse persoon of als procuratiehouder.

Met betrekking tot het recht van een entiteit van de publieke sector om de overeenkomst te herroepen:

- 15 Een entiteit van de publieke sector die als partij bij de overeenkomst financiële middelen, eigendommen, eigendomsrechten of andere vermogensrechten aan de partner van de publieke sector verschaft, **is** op grond § 15 van de wet RPPS

gerechtigd om de overeenkomst te herroepen per de datum van het onherroepelijk worden van de beslissing tot oplegging van de geldboete.

Motivering van het verzoek om een prejudiciële beslissing, waaronder de relevante bepalingen van Unierecht:

- 16 Hoewel uit de bewoordingen van de wet RPPS en uit de memorie van toelichting van deze wet **niet kan worden afgeleid** dat bij deze wet handelingen van de Europese Unie (hierna: „Unie”) worden omgezet, is de verwijzende rechter van oordeel dat de toepassing van deze wet **aanzienlijke overlappingsen vertoont met verschillende gebieden die door het Unierecht worden geregeld.**
- 17 Naar nationaal recht is **inschrijving in het RPPS** een voorwaarde die een marktdeelnemer moet vervullen om in overeenstemming met **§ 11, lid 1, van de zákon č. 343/2015 Z. z.** o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (wet nr. 343/2015 inzake overheidsopdrachten en tot wijziging en aanvulling van bepaalde wetten, als gewijzigd) (hierna: „wet inzake overheidsopdrachten”) **als inschrijver** of als **onderaannemer** van een inschrijver deel te mogen nemen aan een openbare aanbestedingsprocedure. Bij de wet inzake overheidsopdrachten zijn enkele Europese richtlijnen⁴ in het nationaal recht van de Slowaakse Republiek omgezet, en de voornoemde nationale wetgeving is zowel van toepassing op overheidsopdrachten waarvan de geraamde waarde hoger is dan de in de Europese richtlijnen bepaalde drempelbedragen, **als op overheidsopdrachten onder deze drempelbedragen.** Het is dan ook duidelijk dat de kwestie van de inschrijving of de mogelijkheid tot **doorhaling** van de partner van de publieke sector in het RPPS, zoals hier het geval is, **een rechtstreekse invloed heeft op het domein van overheidsopdrachten** dat uitdrukkelijk tot de door het Unierecht geregelde domeinen behoort. Bovendien neemt de verwijzende rechter in aanmerking dat uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) volgt dat de begrippen en wettelijke regelingen van de Unie uniform moeten worden toegepast. Wanneer een nationale regeling zich voor haar oplossingen voor situaties waarop een handeling van de Unie niet van toepassing is, rechtstreeks en onvoorwaardelijk conformeert aan de in die handeling gekozen oplossingen, **de Unie er stellig belang bij heeft dat de overgenomen bepalingen van die handeling op eenvormige wijze worden uitgelegd.** Daardoor kunnen immers uiteenlopende uitleggingen in de toekomst worden vermeden en kunnen deze situaties op dezelfde wijze worden behandeld als situaties die wel binnen de werkingssfeer van die bepalingen vallen (zie bijvoorbeeld arresten van 18 oktober 1990, **██████** C-297/88 en C-197/89, EU:C:1990:360, punten 36 en 37; 5 april 2017, **██████** C-298/15, EU:C:2017:266, punten 33 en 34; 10 september 2020,

⁴ Bijvoorbeeld richtlijn 92/665/EEG van de Raad, richtlijn 92/13/EEG van de Raad, richtlijn 2009/81/EG van het Europees Parlement en de Raad, richtlijn 2014/23/EU van het Europees Parlement en de Raad, richtlijn 2014/24/EU van het Europees Parlement en de Raad en richtlijn 2014/25/EU van het Europees Parlement en de Raad.

Tax-Fin-Lex, C-367/19, EU:C:2020:685, punt 21, en 31 maart 2022, Smetna palata na Republika Bulgaria, C-195/21, EU:C:2022:239, punt 43).

- 18 In de memorie van toelichting van de wet RPPS is ook gewezen op de noodzaak om transparantie over vermogensrechtelijke betrekkingen in de publieke sector te vergroten, en de noodzaak om het RPPS op te zetten wordt ook ingegeven door het feit dat „slechts 20 procent van de uitgaven van de publieke sector” in het kader van overheidsopdrachten wordt gerealiseerd. De wet RPPS is daarom zowel van toepassing op vermogensrechtelijke betrekkingen uit hoofde van overeenkomsten die als gevolg van een openbare aanbestedingsprocedure worden aangegaan, als op overeenkomsten **die zonder een openbare aanbestedingsprocedure mogen worden gesloten**. Zonder inschrijving in het RPPS of **gedurende een periode van twee jaar vanaf de „punitieve” doorhaling** in het RPPS is het de natuurlijke of rechtspersoon in kwestie **niet toegestaan om (zelfs buiten het systeem van overheidsopdrachten)** vermogensrechtelijke betrekkingen met de publieke sector **aan te gaan**, middelen uit **Europese fondsen** te ontvangen (met uitzondering van het Europees Landbouwarantiefonds) **of zich in te schrijven op een contract** indien de waarde van de prestaties uit hoofde van een dergelijk contract het in de wet RPPS bepaalde drempelbedrag zou overschrijden. De verwijzende rechter acht het relevant dat de wet RPPS **bijzondere eisen** stelt die kunnen worden beschouwd als een **belemmering bij de toegang** tot overheidsmiddelen, inclusief Europese fondsen, en bij het aangaan van vermogensrechtelijke overeenkomsten (zowel binnen als buiten het systeem van overheidsopdrachten) **voor alle ondernemers en economisch actieve personen, ongeacht of zij woonachtig of gevestigd zijn in de Slowaakse Republiek**, een andere lidstaat of zelfs een land dat geen lidstaat van de EU is. Personen die overeenkomsten met entiteiten van de publieke sector wensen aan te gaan, moeten zich wenden tot een „tussenpersoon”, dat wil zeggen een bevoegde persoon, met wie zij **samenwerking moeten aangaan in het kader waarvan zij ten behoeve van de verificatie van de uiteindelijk begunstigde een aantal gegevens moeten verstrekken**, terwijl **veel van deze gegevens al in andere registers zijn opgenomen** (in de Slowaakse Republiek bijvoorbeeld in het handelsregister) en vanuit het oogpunt van deze persoon gevoelig kunnen zijn (persoonsgegevens, gegevens over de eigendoms- en bestuursstructuur, gegevens die mogelijk bedrijfsgeheimen bevatten). Een verzoek tot inschrijving in het RPPS kan **uitsluitend door tussenkomst van een dergelijke tussenpersoon** worden ingediend die deze dienst tegen betaling aanbiedt. Bovendien vereist de wet RPPS dat de identificatie van de uiteindelijk begunstigde door een bevoegde persoon **niet alleen bij eerste inschrijving** in het RPPS wordt geverifieerd, maar ook bij indiening van een verzoek tot wijziging van de uiteindelijk begunstigde, op 31 december van [elk] kalenderjaar en in andere gevallen. Een dergelijke administratieve en financiële last **kan** potentiële inschrijvers – met name inschrijvers die **in een andere lidstaat** woonachtig of gevestigd zijn – **ervan weerhouden** om economische activiteiten in het kader van overeenkomsten met de publieke sector te verrichten **en kan dus een belemmering vormen voor de vrijheid van vestiging, het vrij verkeer van goederen en het vrij verrichten van diensten binnen de Unie**. Uit de rechtspraak van het Hof volgt dat wanneer

een lidstaat een maatregel vaststelt die **afwijkt van een** door het VWEU gewaarborgde **fundamentele vrijheid** (zoals het vrij verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal), **deze maatregel binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt** (zie bijvoorbeeld *Online Games e.a.*, C-685/15, punt 56 en *ECOTEX BULGARIA*, C-544/19, punt 87).

- 19 Met betrekking tot geldboetes en mogelijke verdere rechtsgevolgen van het opleggen van een geldboete op grond van § 13 van de wet RPPS, overweegt de verwijzende rechter dat de toepassing van de wet RPPS gevolgen heeft voor de toegang tot **financiële middelen uit Europese fondsen**, met uitzondering van het Europees Landbouwgarantiefonds, en voor de toepassing van het Unierecht, met inbegrip van **de fundamentele rechten en vrijheden**. Het gaat hierbij in het bijzonder om gevolgen voor de werking van **de interne markt** (artikel 26, lid 2, VWEU), **het vrij verkeer van personen, goederen, diensten en kapitaal** (bijvoorbeeld artikel 49 VWEU), **de harmonisatie van de wetgeving** (artikel 114 VWEU) en **de fundamentele vrijheden die ten grondslag aan de gemeenschappelijke markt liggen, in het bijzonder de vrijheid van vestiging** (artikel 16 van het Handvest). Rekening houdend met **de aard** van de gesanctioneerde wetsovertreding en **de zwaarte van de sanctie**, is de verwijzende rechter ook van oordeel dat **de sanctie in casu een punitief karakter heeft** en dat bij het opleggen ervan derhalve **het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen** moeten worden toegepast (**artikel 49 van het Handvest**).
- 20 Naast andere gegevens worden in het RPPS ook **gegevens van uiteindelijk begunstigden** opgenomen, dit om **transparantie** over de door de publieke sector aangegane juridische betrekkingen te vergroten, hetgeen wordt bereikt door het openbaar maken van **de eigendoms- en bestuursstructuren** van entiteiten die „zakendoen” met de staat, ook met lokale overheden. Het begrip „uiteindelijk begunstigde” is door de wet RPPS „overgenomen” uit de zákon č. 297/2008 Z. z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (wet nr. 297/2008 inzake de bescherming tegen het witwassen van inkomsten uit strafbare feiten en inzake de bescherming tegen de financiering van terrorisme, en tot wijziging en aanvulling van bepaalde wetten, zoals gewijzigd) (hierna: „**Wet AML**”), die dient als instrument voor de omzetting van richtlijn 2015/849⁵ en waarin de kenmerken van uiteindelijk begunstigden en de procedure tot identificatie van uiteindelijk begunstigden zijn vastgelegd. Het is dus een begrip dat door de Uniewetgeving op het gebied van de bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme is geïntroduceerd ter **identificatie van elke natuurlijke persoon die eigenaar is**

⁵ Richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie.

van of zeggenschap heeft over **een rechtspersoon**. Op grond van richtlijn 2015/849 moest ook een centraal register worden opgezet waarin gegevens van uiteindelijk begunstigden zouden worden opgenomen. In de Slowaakse Republiek is dit het Register právnických osôb (register van rechtspersonen) dat door het Štatistický úrad Slovenskej republiky (bureau voor de statistiek van de Slowaakse Republiek) wordt bijgehouden. Dit register is **niet gekoppeld aan het RPPS** en hoewel de wet RPPS naar de door richtlijn 2015/849 en de wet AML geïntroduceerde definitie van de uiteindelijk begunstigde verwijst, verplicht zij de bevoegde persoon – als persoon die de identificatie dient te verrichten van de uiteindelijk begunstigde van de persoon die in het RPPS wordt ingeschreven – om **onpartijdig en met professionele zorgvuldigheid te handelen, alle beschikbare informatie** over het voorwerp van inschrijving te verkrijgen en deze informatie te beoordelen. Er bestaan dus **twee systemen voor identificatie** van uiteindelijk begunstigden. In de praktijk kan het daardoor voorkomen dat de uiteindelijk begunstigde in de zin van richtlijn 2015/849 en de wet AML een andere entiteit is dan de uiteindelijk begunstigde in de zin van de wet RPPS. Naar onze mening is de wijze waarop gegevens van **uiteindelijk begunstigden in het RPPS** worden gepubliceerd, in het bijzonder dat de volledige inhoud van het „verificatiedocument”⁶ online wordt gepubliceerd en voor elk lid van de samenleving beschikbaar is, bovendien geen waarborg voor de bescherming van de fundamentele rechten en vrijheden overeenkomstig de vereisten van artikelen 7 en 8 van het Handvest in de context van het arrest in de zaak nr. C-37/20 betreffende Luxembourg Business Registers. In de Slowaakse rechtsorde functioneren er in feite twee registers met gegevens van uiteindelijk begunstigden naast elkaar, maar de gegevens in het Register konečných užívateľov (register van uiteindelijk begunstigden), dat onder de bevoegdheid van het bureau voor de statistiek van de Slowaakse Republiek valt, zijn toegankelijk uitsluitend voor rechthebbenden die op grond van § 5 van de wet AML zijn bevoegd, en alleen op aanvraag, terwijl de gegevens van uiteindelijk begunstigden gepubliceerd in het RPPS, dat onder de bevoegdheid van het Ministerstvo spravodlivosti (ministerie van Justitie, Slowakije) valt, zijn online beschikbaar en toegankelijk voor elk lid

⁶ Een verificatiedocument bevat een reeks gegevens met betrekking tot de identificatie en verificatie van de identificatie van de uiteindelijk begunstigde. De bevoegde persoon moet in dit document in het bijzonder:

- toelichten op basis van welke informatie hij de uiteindelijk begunstigde heeft geïdentificeerd of geverifieerd;
- de eigendoms- en bestuursstructuur van de partner van de publieke sector vermelden, indien deze een rechtspersoon is;
- een overzicht geven van de openbare ambtenaren die lid zijn van de eigendoms- of bestuursstructuur van de partner van de publieke sector, indien de bevoegde persoon hiervan op de hoogte is of had kunnen zijn, onder vermelding van hun openbare functie;
- verklaren dat de in het verificatiedocument vermelde feiten overeenstemmen met de door de bevoegde persoon vastgestelde feiten.

Een verificatiedocument mag geen algemeen gebruikte identificator bevatten.

van de samenleving. Bovenstaande situatie is evenmin aanvaardbaar in het licht van de rechtspraak van het Hof op grond waarvan „de eenvormige toepassing van het Unierecht en het gelijkheidsbeginsel vereisen dat de bewoordingen van een bepaling van Unierecht die ter bepaling van de betekenis en de draagwijdte ervan niet uitdrukkelijk naar het recht van de lidstaten verwijst, normaliter in de gehele Europese Unie autonoom en uniform worden uitgelegd, rekening houdend met de context van de bepaling en het doel van de betrokken regeling” (zie bijvoorbeeld arresten van 29 oktober 2015, *Saudaçor*, C-174/14, EU:C:2015:733, punt 52 en 6 september 2018, *Tsjechische Republiek/Commissie*, C-4/17 P, EU:C:2018:678, punt 43).

- 21 Gelet op het voorgaande heeft de verwijzende rechter geoordeeld dat hij het **met het oog op een conforme uitlegging van de relevante bepalingen van de wet RPPS** wenselijk en noodzakelijk acht om de **in punt I gestelde prejudiciële vragen** aan het Hof voor te leggen.

Met betrekking tot de eerste, de tweede en de derde prejudiciële vraag:

- 22 De wet RPPS heeft onder andere de wet inzake overheidsopdrachten gewijzigd en de aanbestedende diensten verplicht om bij [het plaatsen van] overheidsopdrachten te controleren of de inschrijvers en hun onderaannemers in het RPPS ingeschreven staan. Bovengenoemde bepalingen zijn ook van toepassing op personen die in een andere lidstaat woonachtig of gevestigd zijn (zoals hierboven in punt 18 toegelicht). Richtlijn 2014/24 voorziet in artikel 57 in verplichte en facultatieve gronden voor uitsluiting van deelname aan een overheidsopdracht en in artikel 58 in andere selectiecriteria met betrekking tot overheidsopdrachten, die betrekking kunnen hebben op de geschiktheid om een bepaalde beroepsactiviteit uit te oefenen, de economische en financiële draagkracht en de technische en beroepsbekwaamheid, voor zover deze **passend zijn en verband houden met het voorwerp** van de opdracht. Hoewel een van de gronden voor uitsluiting van deelname aan een overheidsopdracht het witwassen van geld of de financiering van terrorisme is, is de wet RPPS, zoals hierboven vermeld, niet ter omzetting van richtlijn 2015/849 aangenomen. Bovendien is in de aanhangige zaak **niet aangetoond dat de gegevens** van de uiteindelijk begunstigde van de partner van de publieke sector **onjuist waren**. Daarnaast voorziet richtlijn 2014/23 in artikel 3 in de beginselen van gelijke behandeling, non-discriminatie en transparantie, regelt zij in artikel 38 de selectie en kwalitatieve beoordeling van gegadigden voor de concessie (met inbegrip van verplichte en facultatieve gronden voor uitsluiting van een ondernemer) en legt zij in artikel 41 de gunningscriteria vast die aan de in artikel 3 genoemde beginselen moeten voldoen en die ervoor moeten zorgen dat de inschrijvingen onder voorwaarden van daadwerkelijke mededinging worden beoordeeld. De antwoorden op de eerste drie vragen acht de verwijzende rechter cruciaal om te kunnen beoordelen of eventuele doorhaling in het RPPS, als secundair gevolg van het niet-betalen van de aan de partner van de publieke sector opgelegde geldboete, verenigbaar is met het Unierecht betreffende de werking van de interne markt en op het gebied van overheidsopdrachten.

Met betrekking tot de derde, de vierde en de vijfde prejudiciële vraag:

- 23 De wet RPPS voorziet in § 13, lid 1, in een geldboete als primaire sanctie, maar regelt vervolgens in andere bepalingen ook andere rechtsgevolgen voor de partner van de publieke sector, bevoegde persoon en uitvoerend directeur die uit het opleggen van een geldboete kunnen voortvloeien. De omschrijving van gesanctioneerde gedragingen, handelingen en nalatigheden en van de straf die op deze onrechtmatige handelingen staat, moet voldoen aan de eisen van een zekere mate van precisie en voorzienbaarheid. De strafmaat moet ook in verhouding tot de ernst van de inbreuk staan en recht doen aan de gevolgen van deze inbreuk voor andere personen of het wettelijk beschermd algemeen belang. Met betrekking tot de in de onderhavige zaak opgelegde geldboete acht de verwijzende rechter het derhalve van belang om rekening te houden met de vereisten die voortvloeien uit het legaliteits- en rechtszekerheidsbeginsel en met de kwestie van de evenredigheid van de sanctie ten opzichte van de gepleegde inbreuk, **die ook uit het Unierecht voortvloeien** [zie bijvoorbeeld arrest van 14 oktober 2021, Landespolizeidirektion Steiermark (Speelautomaten), C-231/20, EU:C:2021:845, punt 45].
- 24 § 13, lid 1, onder a), **beschrijft een aantal afzonderlijke handelingen** die als strafbare feiten worden beschouwd: het vermelden van onjuiste of onvolledige gegevens van de uiteindelijk begunstigde of werknemers in de publieke sector van de Slowaakse Republiek die lid zijn van de eigendoms- of bestuursstructuur van de partner van de publieke sector; het niet-voldoen aan de verplichting om een verzoek tot wijziging van de in het register opgenomen gegevens van de uiteindelijk begunstigde binnen 60 dagen na de wijziging van de gegevens in te dienen; overtreding door de bevoegde persoon van het handelingsverbod naar aanleiding van omstandigheden die de onpartijdigheid in twijfel trekken. [De wet] voorziet in **dezelfde straf** voor al deze strafbare feiten, zonder rekening te houden met **de individuele omstandigheden** van de specifieke partner van de publieke sector, de specifieke bevoegde persoon, **de wijze** waarop het strafbare feit is gepleegd, **de ernst** ervan en **de gevolgen** voor het algemeen belang. In het bijzonder is in de onderhavige zaak **niet aangetoond of gesteld dat de** in het RPPS opgenomen **gegevens van de uiteindelijk begunstigde** van de partner van de publieke sector (die cruciaal worden geacht voor de transparantie over vermogensrechtelijke betrekkingen in de publieke sector) **onjuist of onvolledig waren**. Alleen de onpartijdigheid van de bevoegde persoon wordt in twijfel getrokken.
- 25 De wet RPPS **voorziet primair in de oplegging van een geldboete** ten belope van het bedrag van het door de partner van de publieke sector behaalde **economisch voordeel, zonder de mogelijkheid om dit bedrag te verlagen**. Voor wat het evenredigheidsbeginsel betreft, bevat de wet weliswaar een bepaling op grond waarvan de sanctionerende autoriteit rekening kan houden met „de aard, ernst, wijze en gevolgen van de schending van de verplichting” (§ 13, lid 6, hierboven in punt 4 aangehaald), maar tegelijkertijd vereist dezelfde wet dat er een geldboete wordt opgelegd ten belope van een bedrag dat exact overeenkomt

met het economisch voordeel, zonder dat er rekening wordt gehouden met de omstandigheden op grond waarvan deze boete wordt opgelegd. Wanneer het economisch voordeel niet kan worden vastgesteld, voorziet de wet in de oplegging van een geldboete voor een bedrag van tussen de 10 000 EUR en 100 000 EUR. Bijgevolg kan een individuele beoordeling op grond van § 13, lid 6, van de wet RPPS in de praktijk alleen plaatsvinden wanneer het economisch voordeel niet kan worden vastgesteld en er een geldboete binnen de wettelijk bepaalde grenzen wordt opgelegd. Met betrekking tot de wijze van strafoplegging die afhankelijk is van het economisch voordeel, rijzen er twijfels over **de evenredigheid** van de opgelegde sanctie vanwege het ontbreken van de mogelijkheid om rekening te houden met de individuele omstandigheden bij het plegen van het strafbare feit alsmede met de ernst en gevolgen van dit feit voor het algemeen belang, het ontbreken van een bovengrens van de sanctie en het ontbreken van de mogelijkheid van matiging ervan door de sanctionerende autoriteit. [De twijfels rijzen] des te meer wanneer in overweging wordt genomen dat de betreffende partner van de publieke sector vervolgens ook kan worden geconfronteerd met andere negatieve gevolgen (doorhaling in het RPPS, herroeping van de overeenkomst) die de bevoegde autoriteit ten tijde van oplegging van de sanctie **niet kan voorspellen**, en dat in het geval van herroeping van de overeenkomst zelfs de beboete partij **geen handelingen kan ondernemen om deze gevolgen te voorkomen** (aangezien het recht om de overeenkomst te herroepen bij de entiteit van de publieke sector – de wederpartij bij de overeenkomst – berust).

- 26 Uit de tekst van de wet RPPS volgt bovendien **niet rechtstreeks wat als economisch voordeel moet worden beschouwd: het voordeel dat is behaald uit hoofde van een overeenkomst of overeenkomsten met de publieke sector** (een overeenkomst of overeenkomsten waarvoor de inschrijving in het RPPS noodzakelijk was) **of het resultaat uit alle commerciële en economische activiteiten van de beboete entiteit**. Ook vermeldt de wet RPPS **niet uitdrukkelijk wat de periode is** waarin het economisch voordeel van de beboete entiteit moet worden onderzocht: de periode vanaf de inschrijving in het RPPS of vanaf de sluiting van de overeenkomst, of misschien de periode van het kalenderjaar voorafgaand aan het jaar waarin de sanctie is opgelegd. Bij de uitlegging van het begrip „economisch voordeel” hebben de lagere rechters (in eerste en tweede aanleg) zich op de **memorie van toelichting** van de wet RPPS gebaseerd en geoordeeld dat het gaat om de winst die is behaald door de partner van de publieke sector uit hoofde van relevante transacties met de publieke sector in de periode vanaf de inschrijving van de partner van de publieke sector in het RPPS tot de aanvang van de procedure tot oplegging van geldboete. Het is daarom gerechtvaardigd om de vraag te stellen of het bestaan van een memorie van toelichting bij de wet RPPS of het toepassen van een uitlegging die met deze memorie van toelichting overeenstemt, vanuit het perspectief van de beboete partij **aan het rechtszekerheidsvereiste voldoet en of hiermee geen afbreuk wordt gedaan aan het recht van de beboete partij om vooraf te weten welke straf op een specifiek strafbaar feit staat**. [Dit is] des te meer [van belang] nu uit het rapport van de in deze zaak benoemde deskundige is gebleken dat de economische

activiteiten van de partner van de publieke sector ten behoeve van de publieke sector in een **verlies** van 295 850,65 EUR hebben geresulteerd, terwijl het resultaat uit alle economische activiteiten van de partner van de publieke sector (zowel ten behoeve van de publieke sector als daarbuiten) positief was, dat wil zeggen dat er winst is behaald. In de onderhavige zaak hebben de lagere rechters (in eerste en tweede aanleg), na vaststelling van een negatief resultaat uit hoofde van transacties met de publieke sector, een straf opgelegd op grond van § 13, onder a), tweede deel van de zin na de puntkomma, van de wet RPPS (hierboven in punt 4 aangehaald). In de hogerberoepsprocedure betwisten de partijen de **toepasselijkheid van dit deel** van de wetbepaling, aangezien het economisch voordeel **wel kon worden vastgesteld** maar negatief was, dat wil zeggen dat er een verlies is vastgesteld. Ook wijzen zij erop dat indien het economisch voordeel op 1 EUR was vastgesteld, de partner van de publieke sector **paradoxaal in een gunstigere positie** met betrekking tot de oplegging van de geldboete **zou verkeren dan nu het geval is**, nadat er een negatief economisch voordeel is vastgesteld en aan hem een geldboete voor een bedrag van tussen de 10 000 EUR en 1 000 000 EUR is opgelegd. De antwoorden op vragen drie tot en met vijf zijn volgens de verwijzende rechter van cruciaal belang om te kunnen beoordelen of de aldus opgelegde geldboete, samen met de mogelijke secundaire gevolgen zoals hierboven in punten 12-15 omschreven, kan worden beschouwd als een voor de beboete entiteiten voorzienbaar en evenredig gevolg van het gepleegde strafbare feit, en dus of een aldus opgelegde geldboete verenigbaar is met de uit het Unierecht voortvloeiende beginselen inzake het opleggen van straffen (zie bijvoorbeeld arrest van 6 oktober 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, punten 96-100).

Met betrekking tot de zesde prejudiciële vraag:

- 27 In de aanhangige zaak zijn de geldboetes **om dezelfde reden** aan de partner van de publieke sector, de bevoegde persoon en de uitvoerend directeurs opgelegd, namelijk vanwege **de schending** door de bevoegde persoon **van het handelingsverbod** van § 19 van de wet RPPS. In het geval van de bevoegde persoon is dit dus schending van een verbod dat **rechtstreeks betrekking heeft op de bevoegde persoon**, en in het geval van de partner van de publieke sector en de uitvoerend directeurs is de oplegging van de boete een sanctie wegens hun „schuld” **bij de keuze** van een tussenpersoon die een verzoek tot inschrijving in het RPPS moest indienen.
- 28 In casu is de bevoegde persoon door de lagere rechters (in eerste en tweede aanleg) op grond van § 19, letter c), van de wet RPPS (hierboven in punt 3 aangehaald) uitgesloten van handelingen. In de zaak hebben de rechters alleen geconstateerd dat de uitvoerend directeur en vennoot van de bevoegde persoon en de uitvoerend directeur en vennoot van de partner van de publieke sector samen betrokken zijn bij een derde vennootschap, zonder andere feiten te vermelden ter bevestiging van de aard, de omvang en het belang van deze economische betrekkingen (zie punt 9 voor nadere informatie hierover). In de tekst van § 19, onder c) van de wet RPPS worden nogal vage formuleringen gebruikt: „enige

betrekkingen”, „persoonlijke banden”, „vermogensrechtelijke banden”, „in twijfel zou kunnen worden getrokken”, hetgeen in combinatie met de opsommende aard van de gronden voor uitsluiting van onpartijdigheid (door het gebruik van het bijwoord „in het bijzonder”) een **vrij ruime marge** voor interpretatie van deze bepaling biedt. De wet RPPS voorziet echter niet in **meer specifieke criteria** ten aanzien van de **kwaliteit, aard, duur of nauwheid** van de betrekkingen of „banden” die als zo zwaarwegend moeten worden beschouwd dat zij de onpartijdigheid van de bevoegde persoon in twijfel zouden kunnen trekken. In de praktijk kunnen zich verschillende situaties voordoen (bijvoorbeeld incidentele zakelijke bijeenkomsten, het samen aan een universiteit studeren, het bekleden van functies in statutaire of toezichthoudende organen van rechtspersonen, vennoten of aandeelhouders zijn van dezelfde vennootschap of lid zijn van dezelfde coöperatie) waarbij moet worden beoordeeld of zij **automatisch** de onpartijdigheid van de bevoegde persoon **uitsluiten**.

- 29 Zoals hierboven (in punt 9) opgemerkt, hebben de lagere rechters zich bij de beoordeling van de onpartijdigheid van de bevoegde persoon laten leiden door de criteria voor de beoordeling van onpartijdigheid van gerechtelijke instanties en rechters. Uit de rechtspraak van het Hof inzake onpartijdigheid **volgt niet** uitdrukkelijk dat bij de beoordeling van onpartijdigheid, zoals vereist bijvoorbeeld door artikel 41 van het Handvest dat het recht op behoorlijk bestuur regelt (zie bijvoorbeeld arresten van 12 januari 2023, HSBC Holdings e.a./Commissie, C-883/19 P, EU:C:2023:11, punten 236-237, en 14 maart 2024, D & A Pharma/Commissie en EMA, C-291/22, EU:C:2024:228, punten 71 e.v.), de op artikel 47 van het Handvest gebaseerde criteria voor de beoordeling van onpartijdigheid van gerechtelijke instanties en rechters **naar analogie worden toegepast** [bijvoorbeeld arrest van 19 november 2019, A.K. e.a. (Onafhankelijkheid van de tuchtkamer van de Sąd Najwyższy), C-585/18, C-624/18 en C-625/18 EU:C:2019:982, punten 119-129].
- 30 In het algemeen kan bij de beoordeling van onpartijdigheid rekening worden gehouden met twee aspecten: het subjectieve en het objectieve. Bij de beoordeling van de subjectieve onpartijdigheid wordt naar de persoonlijke (interne) overtuigingen van de persoon in kwestie, in dit geval de bevoegde persoon, gekeken: of hij zich onafhankelijk en onpartijdig voelt, en of zijn betrekkingen met de partner van de publieke sector objectieve (onafhankelijke, onpartijdige) uitvoering van de uit de wet RPPS voortvloeiende handelingen verhinderen of in de weg staan. Bij de beoordeling van de objectieve onpartijdigheid wordt gekeken of er waarborgen bestaan die twijfels over de onpartijdigheid uitsluiten, dan wel of er sprake is van feiten die (bij de partijen of het publiek) gegronde twijfels doen rijzen met betrekking tot de onpartijdigheid van de bevoegde persoon. In dit verband moet worden opgemerkt dat zelfs bij het beoordelen van de objectieve onpartijdigheid van een rechter **het loutere bestaan** van „banden” of „betrekkingen” tussen de rechter in kwestie en de partijen of hun vertegenwoordigers, **zonder dat er sprake is van andere omstandigheden, niet betekent** dat de rechter automatisch van de procedure wordt uitgesloten. Het moet gaan om een „band” of „betrekking” van een zodanige aard en ernst dat er

legitieme en gerechtvaardigde bezwaren met betrekking tot de onpartijdigheid van de rechter ontstaan. Deze bezwaren moeten zo concreet en ernstig zijn dat er zelfs bij een onafhankelijke waarnemer gerechtvaardigde twijfels over de onpartijdigheid van de rechter ontstaan. Handelingen van een bevoegde persoon in de zin van de wet RPPS zijn van een andere aard dan die van een rechter. Zij zijn gebaseerd op een contractuele relatie tussen een cliënt en een professionele dienstverlener. Ook is hiervoor een zekere mate van wederzijds vertrouwen vereist, gelet op de gegevens die door de partner van de publieke sector ten behoeve van de verificatie van zijn uiteindelijk begunstigde worden verstrekt (zie hierboven in punten 18 en 20). Het ligt daarom voor de hand dat advocaten, notarissen, belastingadviseurs, accountants en andere bevoegde personen deze handelingen voor de huidige klanten van hun advocaten-, notaris-, belastingadvies- en accountantskantoren zullen uitvoeren. Daarin is ook voorzien in de wet RPPS zelf, die in § 19, onder c), bepaalt dat „betrekkingen tussen de partner van de publieke sector en de bevoegde persoon **in het kader van de door de bevoegde persoon** uit hoofde van andere wetsbepalingen **verrichte handelingen** [...] **geen betrekkingen** [zijn] op grond waarvan de onpartijdigheid van de bevoegde persoon in twijfel zou kunnen worden getrokken”, terwijl de toelichting bij de wet deze andere wetsbepalingen definieert als bepalingen die de handelingen van advocaten, notarissen, belastingadviseurs, accountants enz. regelen.

- 31 Er kan worden gesteld dat de geanalyseerde regeling van § 19, onder c), aan de sanctionerende autoriteit een dermate ruime beoordelingsmarge biedt dat het voor de betrokkenen **zeer lastig is om te voorspellen** wat zal worden beschouwd als een „band” of „betrekking” die de onpartijdigheid van de bevoegde persoon uitsluit. De onduidelijkheid van deze kwestie is door de rechters zelf erkend. [...] [citaat uit de beslissing van de rechter in eerste aanleg] De memorie van toelichting bij de wet RPPS, die [...] [passage uit de memorie van toelichting] de formulering van de regeling *de facto* slechts heeft gewijzigd [...], is evenmin nuttig voor de uitlegging.
- 32 Het antwoord op de zesde vraag is volgens de verwijzende rechter van cruciaal belang om te kunnen beoordelen of het opleggen van de geldboete op grond van een uitlegging van de vereisten van onpartijdigheid van de bevoegde persoon, zoals in casu, als **voorzienbaar en evenredig** kan worden beschouwd en dus of het op deze wijze opleggen van een straf verenigbaar is met de uit het Unierecht voortvloeiende beginselen inzake het opleggen van straffen.

[...] [schorsing van de procedure, toelichting over de beroepsprocedure en namen van de rechters]