



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. KOKOTT
fremsat den 30. april 2015¹

Sag C-105/14

Ivo Taricco m.fl.

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Tribunale di Cuneo (Italien))

»Beskyttelse af Unionens finansielle interesser — skattesvig vedrørende moms — medlemsstaternes pligt til at pålægge effektive, forholdsmæssige sanktioner, der har en afskrækkende virkning — strafferetlige sanktioner — forældelsesfrist for retsforfølgning — begrænsning i henhold til loven af den samlede forældelsesfrist i tilfælde af afbrydelse af forældelsesfristen — nationale forældelsesregler, der i talrige tilfælde kan medføre straffrihed — det strafferetlige legalitetsprincip — forbud mod tilbagevirkende kraft — artikel 325 TEUF — direktiv 2006/112/EF — forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 — konvention om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (»PIF-konventionen«)«

I – Indledning

1. Kræver EU-retten, at medlemsstaterne undlader at anvende visse bestemmelser i deres nationale lovgivning om forældelse af strafbare forhold for derved at sikre en effektiv sanktionering af skattedeliktet? Det er i det væsentlige dette spørgsmål, Domstolen skal beskæftige sig med i den foreliggende sag på grundlag af en anmodning om en præjudiciel afgørelse fra en italiensk kriminalret.
2. Spørgsmålet er opstået på baggrund af bandemæssigt organiseret momssvig i forbindelse med handel med champagne, som er blevet afsløret i Italien. Ivo Taricco og flere andre tiltalte beskyldes for inden for rammerne af en kriminel sammenslutning af have afgivet svigagtige momserklæringer ved brug af fakturaer vedrørende ikke-eksisterende handler. Deres aktiviteter lignede åbenbart karussellsvig.
3. Efter al sandsynlighed vil de strafbare forhold, der formodes at være begået i denne forbindelse, være forældet, inden der er afsagt en endelig strafferetlig dom. I henhold til oplysninger fra den forelæggende ret skyldes dette ikke kun forholdene i den foreliggende konkrete sag, men også et strukturelt problem i italiensk strafferet, der indrømmer forskellige muligheder for at afbryde forældelsesfristen for retsforfølgning, men ikke for at udsætte forældelsesfristen under en verserende straffesag. Desuden gælder der en absolut forældelsesfrist, der som følge af en lovregulering fra 2005 betyder, at en afbrydelse af forældelsen kun forlænger den oprindelige frist med en fjerdedel og ikke længere – som tidligere – med en halvdel. Tilsyneladende indebærer navnlig denne absolutte forældelsesfrist i talrige tilfælde straffrihed for gerningsmændene.

¹ — Originalsprog: tysk.

4. Da der her er tale om moms, og en del af momsen hører til EU's egne indtægter², giver dette tilfælde anledning til at afklare visse grundlæggende spørgsmål vedrørende beskyttelse af EU's finansielle interesser. I denne forbindelse skal der tages behørigt hensyn til rettighederne for de anklagede i straffesagen. For så vidt kan den foreliggende sag minde fjernt om den berømte Berlusconi-sag³. Ved en nærmere betragtning adskiller de retlige spørgsmål i den foreliggende sag sig imidlertid fra dem, som Domstolen i sin tid beskæftigede sig med.

II – Relevante retsfor skrifter

A – EU-retten

5. Den EU-retlige ramme for denne sag udgøres i det væsentlige af forskellige bestemmelser om beskyttelse af Den Europæiske Unions (tidligere De Europæiske Fællesskabers) finansielle interesser. Der er navnlig tale om artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 325 TEUF, forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95⁴ og den såkaldte PIF-konvention⁵. Der må desuden henvises til direktiv 2006/112/EF om det fælles merværdiafgiftssystem⁶.

6. Derudover skal Domstolen også tage stilling til fortolkningen af artikel 101 TEUF, 107 TEUF og 119 TEUF, som jeg dog undlader at gengive ordlyden af her.

EUF-traktatens bestemmelser

7. Artikel 325 TEUF indeholder følgende bestemmelse:

»1. Unionen og medlemsstaterne bekæmper svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, der træffes i overensstemmelse med denne artikel, som virker afskrækkende og er af en sådan art, at de yder en effektiv beskyttelse i medlemsstaterne samt i Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer.

2. Medlemsstaterne træffer de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser.

[...]«

2 — Jf. artikel 2, stk. 1, litra b), i Rådets afgørelse 2007/436/EF, Euratom af 7.6.2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EFT L 163, s. 17, herefter »Rådets afgørelse om egne indtægter«).

3 — Dom Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2005:270).

4 — Rådets forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 af 18.12.1995 om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT L 312, s. 1).

5 — Konvention om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, undertegnet i Luxembourg den 26.7.1995 (EFT C 316, s. 49). Forkortelsen »PIF« står for den franske betegnelse for udtrykket »beskyttelse af finansielle interesser« (»protection des intérêts financiers«).

6 — Rådets direktiv 2006/112/EF af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EFT L 347, s. 1).

Forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95

8. Forordning nr. 2988/95 skaber generelle regler for ensartet kontrol og for administrative foranstaltninger og sanktioner i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende EU-retten (tidligere fællesskabsretten). Forordningens artikel 1, stk. 2, definerer uregelmæssigheder således:

»Som uregelmæssighed betragtes enhver overtrædelse af en fællesskabsbestemmelse, som kan tilskrives en økonomisk beslutningstagers handling eller undladelse, der skader eller kunne skade De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller budgetter, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber, enten ved formindskelse eller bortfald af indtægter, der stammer fra de egne indtægter, der opkræves direkte for Fællesskabernes regning, eller ved afholdelse af en uretmæssig udgift.«

9. Artikel 3 i forordning nr. 2988/95 regulerer forældelsesfristen for retsforfølgning:

»1. Forældelsesfristen for retsforfølgning er fire år fra det tidspunkt, hvor den i artikel 1, stk. 1, omhandlede uregelmæssighed fandt sted. Der kan imidlertid i reglerne for bestemte sektorer fastlægges en kortere frist, som dog ikke kan være mindre end tre år.

Hvad angår vedvarende eller gentagne uregelmæssigheder regnes forældelsesfristen fra den dag, da uregelmæssigheden er ophørt. [...]

Forældelsesfristen for retsforfølgning afbrydes af enhver handling fra den kompetente myndigheds side, som den pågældende gøres bekendt med, og som vedrører undersøgelse eller retsforfølgning af uregelmæssigheden. Efter hver afbrydelse løber forældelsesfristen videre.

Forældelsen indtræder dog senest den dag, da en frist, der er dobbelt så lang som forældelsesfristen, udløber, uden at den kompetente myndighed har pålagt en sanktion, undtagen i de tilfælde, hvor den administrative procedure er suspenderet i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1.

[...]

3. Medlemsstaterne bevarer muligheden for at anvende en længere frist [...]

10. Artikel 6, stk. 1, i forordning nr. 2988/95 indeholder bestemmelser om den administrative procedure i tilfælde af en straffesag, der verserer samtidig og vedrører samme forhold:

»Med forbehold af de administrative fællesskabsforanstaltninger og -sanktioner, der er vedtaget på grundlag af de regler, der ved denne forordnings ikrafttræden gælder for de enkelte sektorer, kan pålæggelsen af økonomiske sanktioner som f.eks. administrative bøder suspenderes af den kompetente myndighed, hvis der er anlagt straffesag mod vedkommende for samme forhold. Ved suspensionen af den administrative procedure suspenderes den i artikel 3 omhandlede forældelsesfrist.

[...]«

PIF-konventionen

11. Herudover indeholder PIF-konventionen, der blev undertegnet i Luxembourg den 26. juli 1995, blev indgået af de daværende 15 medlemsstater i Unionen på grundlag af artikel K.3, stk. 2, litra c), EU⁷ og trådte i kraft den 17. oktober 2002, en række fælles bestemmelser om strafferetlig beskyttelse af Unionens finansielle interesser.

7 — Traktaten om Den Europæiske Union som affattet ved Maastrichttraktaten.

8 — EFT 1995 C 316, s. 48.

12. Under overskriften »Generelle bestemmelser« definerer PIF-konventionens artikel 1 begrebet svig og forpligter medlemsstaterne til at anse de aktiviteter, der omfattes heraf, for strafbare forhold:

»1. I denne konvention betragtes som svig, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser:

[...]

b) for så vidt angår indtægter, enhver forsætlig handling eller undladelse vedrørende:

- anvendelse eller forelæggelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører en uretmæssig formindskelse af indtægterne på De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller på budgetter, der forvaltes af eller for De Europæiske Fællesskaber
- manglende indberetning af en oplysning ved tilsidesættelse af en specifik oplysningspligt, med samme følge
- uretmæssig udnyttelse af en lovligt opnået fordel, med samme følge.

2. Med forbehold af artikel 2, stk. 2, træffer hver medlemsstat de fornødne, egnede foranstaltninger for at gennemføre bestemmelserne i stk. 1 i deres nationale strafferet på en sådan måde, at den deri omhandlede adfærd betragtes som en strafbar handling.

3. Med forbehold af artikel 2, stk. 2, træffer hver medlemsstat endvidere de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at forsætlig udfærdigelse eller levering af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter med den i stk. 1 beskrevne følge betragtes som en strafbar handling, hvis denne adfærd ikke allerede er strafbar enten som en selvstændig lovovertrædelse eller som medvirken eller anstiftelse til eller forsøg på svig som defineret i stk. 1.

[...]«

13. PIF-konventionens artikel 2 indeholder følgende forpligtelse for medlemsstaterne til at indføre sanktioner:

»1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den i artikel 1 nævnte adfærd samt medvirken, anstiftelse eller forsøg i forbindelse med den i artikel 1, stk. 1, nævnte adfærd kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, herunder, i hvert fald i grove tilfælde af svig, frihedsstraf, der kan medføre udlevering, idet der ved grove tilfælde af svig forstås svig, som vedrører et mindstebeløb, der fastsættes i hver medlemsstat. Dette mindstebeløb kan ikke fastsættes højere end 50 000 ECU.

2. En medlemsstat kan imidlertid i mindre grove tilfælde af svig, som vedrører et samlet beløb på under 4 000 ECU, og som i henhold til dens lovgivning ikke er af specielt alvorlig karakter, fastsætte sanktioner af en anden art end de i stk. 1 anførte.

[...]«

Momsdirektivet (direktiv 2006/112/EF)

14. I afsnit IX i direktiv 2006/112, der har overskriften »afgiftsfritagelser«, bestemmer artikel 131 som en del af de »almindelige bestemmelser« i kapitel 1 følgende:

»De i kapitel 2-9 omhandlede fritagelser finder anvendelse med forbehold af andre fællesskabsbestemmelser og på betingelser, som medlemsstaterne fastsætter for at sikre en korrekt og enkel anvendelse af de pågældende fritagelser og hindre enhver form for unddragelse, undgåelse og misbrug.«

15. Artikel 138, stk. 1, der hører til bestemmelserne om »fritagelse i forbindelse med transaktioner inden for Fællesskabet« i afsnit IX, kapitel 4, i direktiv 2006/112, bestemmer følgende i forbindelse med afgiftsfritagelse ved levering af varer:

»Medlemsstaterne fritager levering af varer, der af sælgeren, af erhververen eller for disses regning forsendes eller transporteres til steder uden for medlemsstaternes respektive område, men inden for Fællesskabet, til en anden afgiftspligtig person eller en ikke-afgiftspligtig juridisk person, som handler i denne egenskab i en anden medlemsstat end den, hvor forsendelsen eller transporten af varerne påbegyndes.«

16. Desuden indeholder bestemmelserne om »fritagelse for transaktioner i forbindelse med international varehandel« i afsnit IX, kapitel 10, i direktiv 2006/112, i afdeling 1 om »toldoplag, andre oplag end toldoplag og lignende ordninger« en artikel 158, der i uddrag lyder således:

»1. Uanset artikel 157, stk. 2, kan medlemsstaterne tillade en anden oplagsprocedure end toldoplag i følgende tilfælde:

- a) når varer er bestemt til afgiftsfrie butikker med henblik på levering af varer til rejsende, som medbringer varerne som personlig bagage, og som begiver sig til et tredjeland som område eller et tredjeland ad luft- eller søvejen, og hvor denne levering er fritaget i henhold til artikel 146, stk. 1, litra b)
- b) når varer er bestemt til afgiftspligtige personer med henblik på levering til rejsende om bord på fly eller skibe under en rejse ad luft- eller søvejen, hvor ankomststedet ligger uden for Fællesskabet
- c) når varer er bestemt til afgiftspligtige personer med henblik på momsfri levering i henhold til artikel 151.

2. Når medlemsstaterne anvender den i stk. 1, litra a), omhandlede fritagelse, træffer de de nødvendige foranstaltninger for at sikre en korrekt og enkel anvendelse af denne fritagelse og hindre enhver form for unddragelse, undgåelse og misbrug.

[...]«

B – *Italiensk ret*

17. Artikel 157 i den italienske codice penale⁹, som affattet ved lov nr. 251 af 5. december 2005¹⁰ (herefter »lov nr. 251/2005«), bestemmer følgende under overskriften »Forældelse. Forældelsesfrist«:

»En lovovertrædelse forældes efter en frist, som svarer til den i strafferetten fastsatte maksimale strafflængde for den pågældende overtrædelse, dog under alle omstændigheder mindst seks år hvad angår forbrydelser og fire år hvad angår andre lovovertrædelser, også hvis sidstnævnte lovovertrædelser kun kan straffes med bøde.

Ved konstateringen af forældelsesfristen er det afgørende den lovbestemte straf for den fuldbyrdede lovovertrædelse eller forsøg på lovovertrædelsen, uden at der tages hensyn til strafnedsættende eller strafskærpende forhold, bortset fra de forhold, som loven fastsætter en anden straf end den normale straf for [...]

[...]«

18. Artikel 158 i codice penale regulerer forældelsesfristens begyndelse:

»Forældelsesfristen løber fra dagen for begåelse af lovovertrædelsen. Med hensyn til forsøg på en lovovertrædelse eller fortsat lovovertrædelse løber fristen fra den dag, hvor lovovertræderens handling eller den fortsatte lovovertrædelse er ophørt.

[...]«

19. Artikel 159 i codice penale fastlægger de tilfælde, hvor forældelsen afbrydes. Hertil hører de tilfælde, hvor sagen forelægges en anden ret, eller forsvareren eller den anklagede får forfald. »Forældelsesfristen fortsætter med at løbe, når årsagen til afbrydelsen er ophævet.«

20. Artikel 160 i codice penale indeholder følgende bestemmelser om afbrydelse af forældelsen:

»Forældelsen afbrydes af domfældelsen eller strafforlægget.

Den kendelse, hvorved retlige skridt iværksættes mod personer, eller [...] som bekræfter varetægtsfængsling eller anholdelse, afhøring for domstol eller anklagemyndighed eller indkaldelsen til anklagemyndighed med henblik på afhøring, den foranstaltning, som berammer retsmødet med henblik på vedtagelsen af beslutningen om at henlægge sagen, anklageskriftet [og] den beslutning, hvorved det indledende retsmøde berammes, [...] afbryder ligeledes forældelsen.

Hvis forældelsen er afbrudt, begynder forældelsesfristen på ny at løbe fra dagen for afbrydelsen. I tilfælde af flere afbrydelser løber forældelsesfristen på ny efter den sidste afbrydelse. Fristerne i artikel 157 kan under ingen omstændigheder forlænges ud over fristerne i artikel 161, stk. 2. [...]«

21. Inden forældelsesfristerne blev ændret i lov nr. 251/2005, kunne forældelsesfristen ved afbrydelse af forældelsen forlænges med højst en halvdel.

22. Artikel 161 i codice penale fastlægger følgerne af afbrydelsen af forældelsen således:

»Afbrydelsen af forældelsen har følger for alle, der har begået lovovertrædelsen.

9 — Straffeloven.

10 — GURI nr. 285 af 7.12.2005.

Bortset fra forfølgelse af lovovertrædelser i henhold til strafferetsplejelovens artikel 51, stk. 3 b) og c), kan afbrydelsen af forældelsen føre til en forlængelse på højst en fjerdedel af forældelsesfristen, til en forlængelse på højst halvdelen i de i artikel 99, andet led, nævnte tilfælde, på højst to tredjedele i de i artikel 99, fjerde led, nævnte tilfælde, og på højst en fordobling i de i artikel 102, 103 og 105 nævnte tilfælde.«

23. Artikel 416 i codice penale bestemmer, at de personer, som stifter en sammenslutning med henblik på at begå lovovertrædelser, straffes med fængsel i mellem tre og syv år. En person, der alene deltager i sammenslutningen, straffes med fængsel i mellem et og fem år.

24. I henhold til artikel 2 i decreto legislativo¹¹ nr. 74 af 10. marts 2000 fra Den Italienske Republiks præsident (herefter »lovdekret nr. 74/2000«)¹² udløser afgivelse af en svigagtig momserklæring ved brug af fakturaer eller anden dokumentation for ikke-eksisterende handler (fiktive fakturaer) fængselsstraf på mellem et år og seks måneder og op til seks år. I henhold til artikel 8 i lovdekret nr. 74/2000 kan en person, der udsteder fiktive fakturaer for derved at gøre det muligt for andre at unddrage sig moms, idømmes samme straf.

III – De faktiske omstændigheder og hovedsagen

25. Ivo Taricco og en række andre personer (herefter »de tiltalte«) beskyldes for i perioden mellem 2005 og 2009 at have stiftet eller deltaget i en kriminel sammenslutning. Formålet med den kriminelle sammenslutning var efter sigende at begå lovovertrædelser i form af udstedelse af fakturaer vedrørende fiktive transaktioner og afgivelse af svigagtige momserklæringer ved anvendelse af fakturaer vedrørende fiktive transaktioner.

26. Genstanden for fakturaerne vedrørende fiktive transaktioner, der beløb sig til i alt flere millioner euro, var handel med champagne. På grundlag af aftaler mellem de tiltalte skal salg af champagne på hjemmemarkedet ved hjælp af flere virksomheder, som nogle af de tiltalte hver især var juridisk befuldmægtiget for, urigtigt være blevet opført som transaktioner inden for Fællesskabet.

27. Selskabet Planet s.r.l. var den centrale figur. Det modtog bevidst fakturaer vedrørende fiktive transaktioner fra en række andre virksomheder – såkaldte »missing traders«¹³ – der på deres side optrådte som »importører af champagne«. Planet s.r.l. bogførte disse fakturaer i selskabets eget regnskab, trak den anførte moms fra og indgav i den følgende tid urigtige årlige momsangivelser. På denne måde kunne Planet s.r.l. disponere over champagnen til priser, der lå langt under markedsprisen, og i sidste ende fordreje konkurrencevilkårene. De pågældende »missing traders« indgav på deres side overhovedet ikke nogen årlige momsangivelser, eller indgav dem ganske vist, men betalte ikke selv den pågældende moms.

28. Efter forundersøgelserne blev der rejst sigtelse mod de tiltalte. Anklageskriftet blev først indleveret ved Tribunale di Mondovì. Som følge af en række indsigelser fremsat af de tiltaltes forsvarere under det indledende retsmøde¹⁴ befinder sagen sig atter i forundersøgelsesfasen, nu ved Tribunale di Cuneo, der er den forelæggende ret¹⁵. I dette led af proceduren skal retten, der afholder det indledende retsmøde¹⁶, vurdere, om undersøgelsesforanstaltningerne begrundes, at der kan rejses tiltale og berammes et retsmøde med henblik på forhandling.

11 — Anordning med lovs kraft eller lovdekret.

12 — Lovdekret nr. 74/2000 har følgende titel: »Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto« (Ny regulering af lovovertrædelser vedrørende indkomstskat og moms). Lovdekretet er offentliggjort i GURI nr. 76 af 31.3.2000.

13 — På tysk »verschundene Händler« (o.a.: på dansk »forsvundne handlende«). »Forsvundne handlende« er virksomheder, der udelukkende beskæftiger sig med udstedelse af skattemæssig dokumentation med henblik på skatteunddragelse.

14 — På processproget: udienza preliminare.

15 — Tribunale di Mondovì var i mellemtiden blevet slået sammen med Tribunale di Cuneo.

16 — Giudice dell'Udienza Preliminare.

29. Ifølge oplysninger fra den forelæggende ret indtræder forældelsen af alle skatteretlige lovovertrædelser, som de tiltalte sigtes for at have begået, i henhold til de i Italien gældende bestemmelser om forældelse af retsforfølgning senest den 8. februar 2018 – selv når der tages hensyn til den lovbestemte forlængelse af forældelsesfristen på grund af diverse foranstaltninger, der har ført til afbrydelse af forældelsen. For en af de tiltaltes vedkommende, Goranco Anakiev, indtrådte forældelsen endda allerede den 11. maj 2013.

30. Som den forelæggende ret har fremhævet, er det i det foreliggende tilfælde »højest sandsynligt«, at forældelsen af retsforfølgning indtræder for alle tiltaltes vedkommende, inden der afsiges en endelig dom. Som den forelæggende ret har fremhævet, er dette på ingen måde enestående for den foreliggende sag, men derimod et kendetegn for en lang række straffesager, som er indledt i Italien, i særdeleshed for økonomiske lovovertrædelser, der i sig selv kræver meget omfangsrige undersøgelser og er meget komplekse.

31. På denne baggrund udtrykker den forelæggende ret bekymring for, at retsinstituttet forældelse af retsforfølgning i Italien – i modsætning til dets egentlige formål – i virkeligheden »sikrer straffrihed« for økonomisk kriminelle, og Italien i sidste ende forsømmer sine EU-retlige forpligtelser. Den forelæggende ret mener, at dette i afgørende grad beror på lov nr. 251/2005, hvorved forlængelsen af forældelsesfristen i tilfælde af afbrydelse nu er begrænset til en fjerdedel, imod tidligere en halvdel.

IV – Anmodningen om præjudiciel afgørelse og sagsforløb for Domstolen

32. Ved kendelse af 17. januar 2014, der indgik til Domstolen den 5. marts 2014, har Tribunale di Cuneo forelagt Domstolen følgende spørgsmål til præjudiciel afgørelse:

- »1) Udgør den ved lov nr. 251/2005 indførte ændring af codice penales artikel 160, sidste stykke – for så vidt angår den del, hvorefter forældelsesfristen i tilfælde af afbrydelse forlænges med blot en fjerdedel, og lovovertrædelserne således forældes på trods af, at straffesagen indledes rettidigt, hvilket bevirker, at de sigtede ikke straffes – en tilsidesættelse af bestemmelsen om konkurrencebeskyttelse i artikel 101 TEUF?
- 2) Har den italienske stat gennem den ved lov nr. 251/2005 indførte ændring af codice penales artikel 160, sidste stykke – for så vidt angår den del, hvorefter forældelsesfristen i tilfælde af afbrydelse forlænges med blot en fjerdedel, og lovovertrædelser begået af skrupelløse økonomiske aktører således ikke medfører strafferetlige følger – indført en form for støtte, som er forbudt i henhold til artikel 107 TEUF?
- 3) Har den italienske stat gennem den ved lov nr. 251/2005 indførte ændring af codice penales artikel 160, sidste stykke – for så vidt angår den del, hvorefter forældelsesfristen i tilfælde af afbrydelse forlænges med blot en fjerdedel, og de personer, der misbruger et fællesskabsdirektiv, således forbliver ustraffede – uretmæssigt indført en yderligere undtagelse i forhold til de i artikel 158 i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 tilladte?
- 4) Udgør den ved lov nr. 251/2005 indførte ændring af codice penales artikel 160, sidste stykke – for så vidt angår den del, hvorefter forældelsesfristen i tilfælde af afbrydelse forlænges med blot en fjerdedel, og staten således giver afkald på at straffe handlinger, som fratager staten ressourcer, der også er nødvendige for at opfylde statens forpligtelser over for Den Europæiske Union – en tilsidesættelse af det i artikel 119 TEUF fastlagte princip om sunde offentlige finanser?«

33. Den eneste af de tiltalte i hovedsagen, der har deltaget i sagen om præjudiciel afgørelse, er Goranco Anakiev, der har indgivet skriftligt indlæg. Desuden har den italienske, den tyske og den polske regering samt Europa-Kommissionen deltaget i den skriftlige procedure. Med undtagelse af Goranco Anakiev og den polske regering deltog de samme parter også i retsmødet den 3. marts 2015.

V – Indledende bemærkninger af procesretlig karakter

34. Inden jeg beskæftiger mig med den indholdsmæssige bedømmelse af de præjudicielle spørgsmål, vil jeg, henset til den tvivl, som flere af sagens parter har ytret, fremsætte nogle indledende bemærkninger af procesretlig karakter, der på den ene side vedrører Domstolens kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål (jf. herom lige nedenfor under A.) og på den anden side antagelse af disse spørgsmål til realitetsbehandling (jf. under B.).

A – Domstolens kompetence til at besvare de præjudicielle spørgsmål

35. I henhold til artikel 267 TEUF har Domstolen kompetence til at afgøre præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af traktaterne og gyldigheden og fortolkningen af retsakter udstedt af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer; dvs. at Domstolens kompetence i princippet omfatter fortolkning af hele EU-retten¹⁷.

36. I det foreliggende tilfælde er det ikke til hinder for denne kompetence, at hovedsagen vedrører skatteretlige lovovertrædelser i henhold til national ret. For selv om kompetencen vedrørende strafferet og strafferetspleje stadig i vidt omfang er forbeholdt medlemsstaterne, skal de nationale organer udøve deres kompetence under overholdelse af de EU-retlige krav¹⁸. Hvad særligt angår straffesager om moms har Domstolen desuden for nylig præciseret, at sådanne sager er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde¹⁹.

37. Domstolen har i denne forbindelse kompetence til at fortolke hele EU-retten, herunder PIF-konventionen, for så vidt som dette er relevant for løsningen af den foreliggende sag. PIF-konventionen blev ganske vist i 1995 indgået inden for rammerne af den tidligere »tredje søjle« i Den Europæiske Union på grundlag af EU-traktaten i dens oprindelige affattelse²⁰. I medfør af artikel 9 i protokollen om overgangsbestemmelser²¹ gælder PIF-konventionen dog også fortsat, efter at Unionens søjlestruktur er afskaffet, og Lissabontraktaten er trådt i kraft. Konventionen er altså stadig en integrerende bestanddel af EU-retten.

38. Siden den 1. december 2014 har der desuden ikke været nogen indskrænkninger mere for så vidt angår Domstolens kompetence til at træffe præjudicielle afgørelser inden for det område, der tidligere var dækket af den tredje søjle i Unionen (jf. artikel 10, stk. 1 og 3, i protokollen om overgangsbestemmelser). Dette gælder også for præjudicielle anmodninger som den foreliggende, der blev indgivet inden den 1. december 2014²².

17 — Kun visse dele af EU-retten, der hører til området vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (artikel 24, stk. 1, andet afsnit, sjette punktum, TEU, og artikel 275, stk. 1, TEUF), er undtaget fra denne jurisdiktionskompetence.

18 — Domme Cowan (C-186/87, EU:C:1989:47, præmis 19), Placanica (C-338/04, C-359/04 og C-360/04, EU:C:2007:133, præmis 68) og Achughabian (C-329/11, EU:C:2011:807, præmis 33).

19 — Dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 27 og 28).

20 — Traktaten om Den Europæiske Union, som affattet ved Maastrichttraktaten.

21 — Protokol nr. 36 til EU-traktaten og til EUF-traktaten (EUT 2008 C 115, s. 322).

22 — Jf. i denne retning dom Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, præmis 30 og 31).

39. Bortset herfra havde Domstolen også allerede inden den 1. december 2014 kompetence til at behandle præjudicielle anmodninger fra alle italienske retsinstanter, når anmodningerne vedrørte fortolkning af PIF-konventionen. Den Italienske Republik havde nemlig allerede fra begyndelsen på andet grundlag anerkendt Domstolens kompetence til at træffe sådanne præjudicielle afgørelser, nemlig for det første på grundlag af en tillægsprotokol til PIF-konventionen²³ og for det andet på grundlag af artikel 35, stk. 2, og stk. 3, litra b), TEU²⁴, hvorved Italien til stadighed har indrømmet alle nationale retsinstanter ret til at fremsætte en præjudiciel anmodning²⁵.

40. På grundlag heraf er der ingen tvivl om, at Domstolen har kompetence til at behandle alle de retsproblemer, der henvises til i den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.

B – Spørgsmålet, om de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling

41. Flere af sagens parter har desuden fremført, at de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt Domstolen, ikke kan antages til realitetsbehandling (artikel 267 TEUF og artikel 94 i procesreglementet). I det væsentlige stiller de spørgsmålstejn ved, om de præjudicielle spørgsmål er relevante for afgørelsen af hovedsagen.

42. Hertil skal bemærkes, at det i henhold til fast retspraksis udelukkende tilkommer den forelæggende ret på grundlag af de særlige forhold i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse herom. Når en national retsinstans forelægger Domstolen spørgsmål om EU-retten, foreligger der derfor en formodning for, at disse er relevante for afgørelsen af hovedsagen²⁶.

43. Således kan Domstolen kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, når det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af unionsretten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål²⁷.

44. Noget sådant kan ikke frygtes i det foreliggende tilfælde.

45. Angivelserne i forelæggelseskendelsen om de faktiske omstændigheder i hovedsagen, den nationale lovgivning, der skal anvendes, og nødvendigheden af en præjudiciel afgørelse er tilstrækkelige til at give Domstolen og sagens parter mulighed for som omhandlet i artikel 23 i statuten for Domstolen at tage stilling til de forelagte spørgsmål på velfunderet vis.

23 — Protokol om præjudiciel fortolkning ved De Europæiske Fællesskabers Domstol af konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, undertegnet i Bruxelles den 29.11.1996 (EFT 1997 C 151, s. 1). Ligesom selve PIF-konventionen blev denne tillægsprotokol også vedtaget på grundlag af artikel K.3, stk. 2, litra c), TEU, og trådte i kraft den 17.10.2002.

24 — Traktaten om Den Europæiske Union, som affattet ved Amsterdamtraktaten.

25 — Jf. på den ene side Den Italienske Republiks erklæring i henhold til artikel 35, stk. 2 og stk. 3, litra b), TEU (offentliggjort i EFT 1999 L 114, s. 56) og på den anden side Den Italienske Republiks erklæring af 19.7.2002 i henhold til tillægsprotokollen til PIF-konventionen, der kan ses på følgende hjemmeside fra Rådet for Den Europæiske Union (senest besøgt den 20.2.2015): <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/agreements-conventions/ratification/?v=decl&aid=1996090&pid=I>

26 — Domme Beck og Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, præmis 22), Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 46) og Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 54).

27 — Domme Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, præmis 61), Beck og Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, præmis 22), Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 46) og Križan m.fl. (C-416/10, EU:C:2013:8, præmis 53 og 54).

46. Det kan nemlig nemt udledes af den forelæggende rets beskrivelse, hvad hovedsagen drejer sig om, og hvad der står på spil: Flere personer er anklaget i en italiensk strafferetssag, og den forelæggende ret frygter, at de – ligesom mange andre formodede gerningsmænd i lignende situationer – undgår den straf, der er fastsat i lovgivningen, fordi de nationale bestemmelser om forældelse af retsforfølgning fastsætter for korte forældelsesfrister, navnlig en for kort forlængelse af forældelsesfristen i tilfælde af afbrydelse, således at det forekommer illusorisk, at der kan ske en endelig domfældelse af de tiltalte, inden forældelsen indtræder.

47. Der kan heller ikke være tale om, at de spørgsmål, som er forelagt Domstolen, er af hypotetisk art, eller at de åbenbart savner forbindelse til realiteten i hovedsagen. Det fremgår nemlig af forelæggelseskendelsen, at Domstolens svar er helt afgørende for, om forældelsesreglerne i den nationale lovgivning kan anvendes i hovedsagen, og om det realistisk set er muligt at fælde en endelig afgørelse i hovedsagen, inden forældelsen indtræder.

48. I modsætning til, hvad den italienske regering mener, er den forelæggende ret heller ikke afskåret fra med udgangspunkt i en retstvist, der konkret verserer for den, at gøre mangler i det italienske strafferetlige system til genstand for en præjudiciel anmodning over for Domstolen. Domstolen har derimod allerede flere gange beskæftiget sig med strukturelle problemer, der påstås at optræde i et nationalt sanktionssystem, også netop på grundlag af præjudicielle anmodninger, der fremsættes under en verserende national straffesag²⁸.

49. Selv hvis de almindelige EU-retlige principper – f.eks. det strafferetlige legalitetsprincip – måtte indebære et forbud mod at afvige fra de omtvistede nationale forældelsesregler, ville dette i modsætning til, hvad den italienske regering og Goranco Anakiev har gjort gældende, ikke betyde, at den præjudicielle anmodning ikke kan antages til realitetsbehandling, men højst give Domstolen anledning til at foretage præciseringer i forbindelse med sin besvarelse af de præjudicielle spørgsmål²⁹.

50. Der kan ganske vist være tvivl om de forelagte spørgsmåls relevans for afgørelsen af hovedsagen, for så vidt som Tribunale di Cuneo har forelagt Domstolen spørgsmål om fortolkningen af visse primærretlige forskrifter (artikel 101 TEUF, 107 TEUF og 119 TEUF), der ud fra en første betragtning ikke har noget at gøre med de strafferetlige forældelsesproblemer, der her er tale om. Efter min opfattelse forholder det sig imidlertid ikke *åbenbart* således, at de nævnte forskrifter ikke på nogen måde hænger sammen med hovedsagen. Det er nødvendigt, at Domstolen – i hvert fald kort – beskæftiger sig med *indholdet* af de nævnte bestemmelser i TEUF, for derved at kunne afgøre, om traktatbestemmelserne er til hinder for en strafferetlig forældelsesordning som den italienske eller ej³⁰.

51. For fuldstændighedens skyld skal det endelig bemærkes, at det forhold, at der er tale om et relativt tidligt stadium i hovedsagen – fasen *inden* tiltalerejsning – ikke er til hinder for at antage anmodningen om en præjudiciel afgørelse til realitetsbehandling³¹.

52. Alt i alt skal de indsigelser imod at antage den præjudicielle anmodning til realitetsbehandling, der er fremsat over for Domstolen, afvises.

28 — Jf. navnlig domme Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2005:270) og Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

29 — Jf. i denne retning dom Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2005:270) og kendelse Mulliez m.fl. (C-23/03, C-52/03, C-133/03, C-337/03 og C-473/03, EU:C:2006:285), hvori Domstolen ikke gik ind på sagsparternes forskellige argumenter om, at sagen ikke kunne antages til realitetsbehandling, men derimod straks besvarede de præjudicielle spørgsmål.

30 — Jf. herom nedenfor under punkt 57-72 i dette forslag til afgørelse.

31 — På samme vis behandlede Domstolen i dom E og F (C-550/09, EU:C:2010:382) anmodningen om præjudiciel afgørelse fra en tysk retsinstans, der ligeledes på grundlag af et anklageskrift fra anklagemyndigheden skulle afgøre, om der skulle rejses tiltale i straffesagen. Jf. desuden – mere generelt – domme AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, præmis 45) og Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, præmis 28-32).

VI – Indholdsmæssig bedømmelse af de præjudicielle spørgsmål

53. Som det fremgår af forelæggelseskendelsen, går Tribunale di Cuneo ud fra, at de fleste af de strafferetlige lovovertrædelser, der er relevante i hovedsagen, forældes efter seks år, og for så vidt angår stiftelse af en kriminel sammenslutning efter syv år. Hvis forældelsen, som her, er blevet afbrudt af bestemte undersøgelses- eller retsforfølgingsforanstaltninger, forlænges fristen ifølge forelæggelseskendelsen med en fjerdedel, hvilket betyder, at forældelsesfristen på seks år forlænges til syv år og seks måneder, og forældelsesfristen på syv år forlænges til otte år og ni måneder, hvorved fristen principielt fortsat løber videre, mens straffesagen verserer. Disse absolutte forældelsesregler fører tilsyneladende i en lang række tilfælde til straffrihed for gerningsmændene.

54. På baggrund heraf ønsker den forelæggende ret med sin anmodning om præjudiciel afgørelse i det væsentlige oplyst, om EU-retten er til hinder for en national regel om forældelse af strafferetlig forfølgning som codice penales artikel 160, stk. 4, som affattet ved lov nr. 251/2005, hvorefter forældelsesfristen for momssvig ved afbrydelse af fristen kun forlænges med en fjerdedel af den oprindelige frist, og der derefter indtræder absolut forældelse.

55. Med sine fire præjudicielle spørgsmål anmoder den forelæggende ret nærmere bestemt om oplysninger vedrørende fortolkning af artikel 101 TEUF, 107 TEUF og 119 TEUF samt artikel 158 i direktiv 2006/112.

56. Jeg beskæftiger mig allerførst med disse bestemmelser (jf. lige nedenfor under A), inden jeg derefter går nærmere ind på spørgsmålet om medlemsstaternes forpligtelse til at pålægge effektive sanktioner (jf. nedenfor under B) og til sidst beskæftiger mig med, hvilke konsekvenser det har i hovedsagen, hvis de nationale forældelsesregler strider imod EU-retten (jf. nedenfor under C).

A – De EU-retlige forskrifter, som den forelæggende ret nævner

57. De i alt fire spørgsmål fra Tribunale di Cuneo vedrører Unionens konkurrenceret (jf. herom lige nedenfor under 1), mulighederne for momsfrigtagelse (jf. herom under 2) samt princippet om sunde offentlige finanser (jf. herom under 3).

1. EU-konkurrenceretten (første og andet præjudicielle spørgsmål)

58. Med sine to første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om forældelsesregler som de italienske indskrænker konkurrencen på det indre marked i Europa og således er i strid med artikel 101 TEUF og 107 TEUF.

59. Hertil skal siges, at alt for lemfældige forældelsesregler og en hermed forbunden mangel på effektive strafferetlige sanktioner i forbindelse med momssvig meget vel kan give de virksomheder, der er involveret i denne svig, en uretfærdig konkurrencefordel på det indre marked. Det betyder imidlertid ikke, at der sker en overtrædelse af artikel 101 TEUF eller 107 TEUF.

60. Ganske vist pålægger artikel 101 TEUF, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU, medlemsstaterne pligt til ikke at skabe en situation, som gør det lettere for virksomheder at indgå indbyrdes konkurrencebegrænsende aftaler³². Men det ville føre for vidt at udlede, at en eventuel mangelfuld gennemførelse af de nationale regler om momssvig nødvendigvis fremmer en samordning mellem

32 — Domme Asjes m.fl. (209/84-213/84, EU:C:1986:188, præmis 71 og 72), Vlaamse Reisbureaus (311/85, EU:C:1987:418, præmis 10), Cipolla m.fl. (C-94/04 og C-202/04, EU:C:2006:758, præmis 46 og 47) og API m.fl. (C-184/13 – C-187/13, C-194/13, C-195/13 og C-208/13, EU:C:2014:2147, præmis 28 og 29).

virksomheder. Skulle der alligevel blive indgået konkurrencebegrænsende aftaler mellem virksomheder, kan disse aftaler i øvrigt fuldstændig uafhængigt af skattestrafferetten forfølges efter de konkurrenceretlige procedurer og ved iværksættelse af de specifikke konkurrenceretlige sanktioner i henhold til konkurrenceretten.

61. Hvad angår forbuddet mod statsstøtte i henhold til artikel 107 TEUF kan den mangelfulde gennemførelse af straf på området for moms muligvis medføre en finansiel fordel for virksomheder. Denne fordel har imidlertid ikke en selektiv karakter, da den ikke begunstiger bestemte virksomheder eller virksomhedsgrene i forhold til andre, men gælder ens for alle virksomheder, der er underlagt den nationale strafferet³³.

62. Det må medgives den forelæggende ret, at hvis der i en medlemsstat er mangler i sanktionssystemet i forbindelse med momssvig, kan det medføre en konkurrenceforvridning i forhold til virksomheder fra andre medlemsstater, hvor de nationale organer reagerer strengere i tilfælde af lovovertrædelser. Denne problematik kan imidlertid ikke bedømmes ud fra en kartel- eller statsstøtteretlig målestok men skal drøftes henset til momssystemet og den hermed forbundne forpligtelse til at pålægge effektive sanktioner³⁴.

2. Fritagelser i henhold til momsdirektivet (tredje præjudicielle spørgsmål)

63. Med sit tredje præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om forældelsesregler som de italienske medfører, at der skabes en ny momsfritagelse, som ikke er forudset i direktiv 2006/112.

64. Det skal indledningsvis bemærkes, at Tribunale di Cuneo tilsyneladende tager fejl med hensyn til, hvilken bestemmelse i direktiv 2006/112 der skal anvendes. Artikel 158 i direktivet, der citeres i forelæggelseskendelsen, vedrører nemlig fritagelse for moms på bestemte transaktioner under helt særlige forhold, f.eks. i afgiftsfrie butikker, om bord på fly eller skibe samt ved levering af varer og ydelser som led i diplomatiske og konsulære forbindelser. Der er klart ikke tale om sådanne forhold her.

65. Som Kommissionen med rette har fremført, kunne det derimod komme på tale at anvende artikel 138 i direktiv 2006/112, der bestemmer, under hvilke forudsætninger levering af varer inden for Fællesskabet er fritaget for moms. Denne bestemmelse har en vis forbindelse til omstændighederne i hovedsagen, for så vidt som de tiltalte beskyldes for på svingagtig vis at have ladet som om, der ved deres forretninger med champagne på hjemmemarkedet var tale om levering af varer inden for Fællesskabet.

66. Det forhold, som den forelæggende ret har beskrevet, hvorefter der i straffesager som følge af mangler i systemet indtræder forældelse af retsforfølgningen i talrige tilfælde, medfører ikke i sig selv, at de berørte virksomheder fritages for moms. For spørgsmålet, om der består et momskrav imod dem, afhænger ikke af, om staten kan gennemføre en eventuel strafferetlig sanktion.

3. Princippet om sunde offentlige finanser (fjerde præjudicielle spørgsmål)

67. Endelig ønsker den forelæggende ret med sit fjerde spørgsmål oplyst, om forældelsesregler som de italienske er i overensstemmelse med princippet om sunde offentlige finanser, sådan som dette kommer til udtryk i artikel 119 TEUF.

33 — Jf. i denne retning domme Tyskland mod Kommissionen (C-156/98, EU:C:2000:467, præmis 22), Kommissionen mod Government of Gibraltar og Det Forenede Kongerige (C-106/09 P og C-107/09 P, EU:C:2011:732, præmis 72 og 73), 3M Italia (C-417/10, EU:C:2012:184, præmis 41-44) og P (C-6/12, EU:C:2013:525, præmis 18).

34 — Jf. herom nedenfor under punkt 74-121 i dette forslag til afgørelse.

68. Som indledende forskrift til bestemmelserne om den økonomiske og monetære union i EUF-traktatens afsnit VIII opstiller artikel 119, stk. 3, TEUF, visse »vejledende principper« for medlemsstaterne og Unionens virke, og blandt disse er princippet om sunde offentlige finanser.

69. I modsætning til, hvad Kommissionen tilsyneladende mener, indebærer dette ikke blot en politisk orientering for medlemsstaterne, men derimod også et juridisk bindende EU-retligt krav til udformningen af de offentlige budgetter. Det ændrer ikke ved bestemmelsens retlige natur, at dens indhold ikke er særlig konkret og skal præciseres gennem andre forskrifter og retsakter³⁵. Den ret generelle karakter, som artikel 119, stk. 3, TEUF har, medfører imidlertid, at medlemsstaterne har et vidt spillerum, når de vælger de nationale midler, som de – på grundlag af komplekse økonomiske vurderinger – anser for at være bedst egnede til at sikre sunde offentlige finanser på det område, som hører under deres kompetence³⁶.

70. Man kan ikke nødvendigvis anse enhver foranstaltning fra et nationalt organ, der påvirker udgifter eller indtægter, og heller ikke ethvert afkald på at gennemføre et skatteretligt krav, der faktisk består, for at udgøre en tilsidesættelse af princippet om sunde offentlige finanser. Det afgørende er derimod, om den pågældende medlemsstats finanser som helhed kan betegnes som »sunde«, og dette måles navnlig på baggrund af bestemmelserne og kriterierne for, hvorledes uforholdsmæssigt store offentlige underskud skal undgås (artikel 126, stk. 1 og 2, TEUF, sammenholdt med protokol nr. 12 til EU-traktaten og EUF-traktaten).

71. Det kan således ikke allerede som følge af, at de forældelsesregler, der gælder i Italien for så vidt angår skattestrafferetten, muligvis er behæftet med de systemfejl, som den forelæggende ret har beskrevet, antages, at der foreligger en overtrædelse af princippet om sunde offentlige finanser, sådan som dette er forankret i artikel 119, stk. 3, TEUF.

4. Foreløbig konklusion

72. På grundlag heraf kan det konstateres, at ingen af de bestemmelser i EU-retten, som den forelæggende ret konkret henviser til, er til hinder for forældelsesregler som dem, der blev indført i italiensk strafferet ved codice penales artikel 160, sidste stykke, som affattet ved lov nr. 251/2005.

73. Denne konstatering er imidlertid ikke i sig selv tilstrækkelig til at give den forelæggende ret et nyttigt svar, der letter dens afgørelse af hovedsagen. Det er derimod nødvendigt at fremsætte nogle supplerende bemærkninger om medlemsstaternes forpligtelse til at pålægge effektive sanktioner (jf. straks nedenfor under B). Desuden skal det kort omtales hvilke konsekvenser, det har for retstvisten i hovedsagen, hvis de nationale forældelsesregler er i strid med EU-retten (jf. nedenfor under C).

B – Medlemsstaternes forpligtelse til at pålægge effektive sanktioner

74. I forelæggelseskendelsen omtaler den forelæggende ret ikke udtrykkeligt medlemsstaternes forpligtelse til at pålægge effektive sanktioner i forbindelse med skattesvig vedrørende moms.

35 — Sidstnævnte forhold fremhæves i dom Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid (C-484/08, EU:C:2010:309, præmis 46) for så vidt angår princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence, som ligeledes er forankret i artikel 119 TEUF.

36 — Jf. i samme retning dom Échirolles Distribution (C-9/99, EU:C:2000:532, præmis 25), der ligeledes vedrørte princippet om en åben markedsøkonomi med fri konkurrence, der er forankret i artikel 119 TEUF.

75. Det tilkommer ganske vist alene den forelæggende ret at fastlægge indholdet af de spørgsmål, som den vil forelægge Domstolen³⁷, og Domstolen har på sin side ikke kompetence til at beskæftige sig med juridiske problemer, som den nationale ret udtrykkelig eller indirekte har holdt uden for anmodningen om en præjudiciel afgørelse³⁸.

76. Bortset herfra kan Domstolen, når den beskæftiger sig med en præjudiciel anmodning, imidlertid oplyse den forelæggende ret om alle de elementer, som under hensyn til sagens genstand kan være nyttige ved afgørelsen af hovedsagen, og herved også inddrage regler, som den forelæggende ret ikke har henvist til³⁹.

77. I den foreliggende sag går den nationale rets bekymring for, at forældelsesreglen i codice penale artikel 160, sidste stykke, som affattet ved lov nr. 251/2005, kan være udtryk for en mangel i systemet, der i en lang række tilfælde af skattesvig fører til straffrihed for gerningsmændene i Italien, som en rød tråd gennem forelæggelseskendelsen.

78. Forelæggelseskendelsen indebærer dermed – i hvert fald indirekte – også det yderligere spørgsmål, om forældelsesregler som de italienske er forenelige med medlemsstaternes EU-retlige forpligtelse til at pålægge sanktioner i forbindelse med lovovertrædelser vedrørende moms. Der kan ikke gives noget nyttigt svar på anmodningen om en præjudiciel afgørelse uden at drøfte dette yderligere spørgsmål.

79. I det følgende omtaler jeg først, om en ordning som den italienske opfylder medlemsstaternes *generelle forpligtelse* til at pålægge effektive sanktioner i forbindelse med overtrædelser af EU-retten (jf. lige nedenfor under 1), og derefter beskæftiger jeg mig med medlemsstaternes mere *specielle forpligtelse* til at pålægge en strafferetlig sanktion i forbindelse med svig, som skader Unionens finansielle interesser (jf. herom nedenfor under 2).

1. Den generelle forpligtelse til at pålægge effektive sanktioner

80. Det følger af et generelt princip i EU-retten, der i sidste ende beror på pligten til loyalt samarbejde (artikel 4, stk. 3, TEU), at medlemsstaterne for borgeres overtrædelser af Unionsretten skal fastsætte sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har en afskrækkende virkning⁴⁰, og at overtrædelser af EU-retten desuden – i det mindste – skal sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed⁴¹. I sidste ende er der tale om særlige udformninger af principperne om effektivitet og ækvivalens.

81. Hvad for det første angår *ækvivalensprincippet* har Kommissionen under den mundtlige forhandling anført, at der i italiensk ret findes strafbare handlinger, som ikke er underlagt nogen form for absolut forældelsesfrist. Skulle der herved være tale om strafbare handlinger inden for økonomisk kriminalitet, der kan ligestilles med momssvig, må der også gives afkald på en absolut forældelsesfrist med hensyn til momssvig.

37 — Domme Franzén (C-189/95, EU:C:1997:504, præmis 79) og Belgian Electronic Sorting Technology (C-657/11, EU:C:2013:516, præmis 28) samt kendelse Szabó (C-204/14, EU:C:2014:2220, præmis 16).

38 — Domme Alsatel (247/86, EU:C:1988:469, præmis 7 og 8) og Hennen Olie (C-302/88, EU:C:1990:455, præmis 20). Jf. desuden det nylige forslag til afgørelse fra generaladvokat Mengozzi i sag Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2014:2476, punkt 16-48).

39 — Domme SARPP (C-241/89, EU:C:1990:459, præmis 8), Ritter-Coulais (C-152/03, EU:C:2006:123, præmis 29), Promusicae (C-275/06, EU:C:2008:54, præmis 42), Aventis Pasteur (C-358/08, EU:C:2009:744, præmis 50) og Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562/13, EU:C:2014:2453, præmis 37).

40 — Domme Kommissionen mod Grækenland (68/88, EU:C:1989:339, præmis 24), Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2005:270, præmis 65), Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 94) og Fiamingo m.fl. (C-362/13, C-363/13 og C-407/13, EU:C:2014:2044, præmis 62 og 64).

41 — Domme Kommissionen mod Grækenland (68/88, EU:C:1989:339, præmis 23 og 24) og Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2005:270, præmis 64 og 65). Jf. i samme retning dom SGS Belgium m.fl. (C-367/09, EU:C:2010:648, præmis 41).

82. I nyere tid har Domstolen også for så vidt angår momsområdet udtrykkelig fremhævet kravet om sanktioner, der er effektive, forholdsmæssige og har en afskrækkende virkning – et krav, der følger af *effektivitetsprincippet*. Domstolen har i denne forbindelse ud over at henvise til forskellige bestemmelser i direktiv 2006/112 atter støttet sig til medlemsstaternes pligt til loyalt samarbejde i henhold til artikel 4, stk. 3, TEU⁴².

83. På området for moms har det særlig betydning, at der findes et fungerende system ved overtrædelser af EU-retten, da dette ikke kun hjælper til at sikre ligebehandling af alle virksomheder, der opererer på det indre marked, men også skal beskytte Unionens finansielle interesser, og en del af den moms, som medlemsstaterne opkræver, hører til Unionens egne indtægter⁴³. I henhold til artikel 325 TEUF er medlemsstaterne derfor forpligtede til at bekæmpe ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, »ved hjælp af foranstaltninger, som virker afskrækkende og effektivt«⁴⁴. Det samme følger af forordning nr. 2988/95, der ligeledes har til formål at beskytte Unionens finansielle interesser.

84. Ganske vist opstilles der hverken i de primærretlige forskrifter (artikel 4, stk. 3, TEU og artikel 325 TEUF) eller den relevante sekundærret (forordning nr. 2988/95 og direktiv 2006/112) nogen form for pligt for medlemsstaterne til at sanktionere uregelmæssigheder vedrørende moms *strafferetligt*. Medlemsstaterne kan derimod – med forbehold af, hvad der følger af PIF-konventionen⁴⁵ – frit vælge de sanktioner, de vil anvende, og kan således principielt anvende en kombination af strafferetlige og administrative sanktioner i det nationale system⁴⁶. Det ligger imidlertid i begrebet »sanktion«, at der skal gøres mere end blot det at efteropkræve den moms, der skyldes i forvejen, og i givet fald gøre det med tillæg af morarenter.

85. Uanset, om de sanktioner, der faktisk anvendes i den pågældende medlemsstat, er af administrativ eller strafferetlig art, skal de imidlertid være effektive, forholdsmæssige og have afskrækkende virkning⁴⁷. Det strider imod de EU-retlige krav, hvis en medlemsstat ved sit nationale sanktionssystem, der består af en kombination af administrative og strafferetlige sanktioner, anvender to forskellige instrumenter, der hverken hver for sig eller samlet set opfylder kravene om effektivitet, forholdsmæssighed og afskrækkende virkning.

86. Det er den forelæggende ret, der skal bedømme, om sanktionerne i det nationale system er effektive, forholdsmæssige og har en afskrækkende virkning. Der skal i alle tilfælde, hvor spørgsmålet opstår, tages hensyn til, hvilken stilling den pågældende sanktionsbestemmelse indtager i den samlede ordning, herunder forløbet af og de særlige kendetegn ved proceduren for de forskellige nationale instanser⁴⁸.

87. Som jeg anførte i sagen Berlusconi m.fl.⁴⁹, kan der intet principielt indvendes imod, at medlemsstaterne knytter en forældelsesfrist til de sanktioner, de skal indføre i henhold til EU-retten, da forældelsesfrister har til formål at tjene retssikkerheden og beskyttelsen af de tiltalte, og principielt ikke udelukker en effektiv pålæggelse af sanktioner. I øvrigt opstiller artikel 3 i forordning nr. 2988/95 også en forældelsesfrist for så vidt angår de deri regulerede administrative sanktioner.

42 — Dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 25 og 36).

43 — Artikel 2, stk. 1, litra b), i Rådets afgørelse om egne indtægter. Jf. i tillæg hertil domme Kommissionen mod Italien (C-132/06, EU:C:2008:412, præmis 39), Belvedere Costruzioni (C-500/10, EU:C:2012:186, præmis 22) og Kommissionen mod Tyskland (C-539/09, EU:C:2011:733, præmis 71 og 72).

44 — Dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 26 og 36).

45 — Jf. herom nedenfor under punkt 92-105 i dette forslag til afgørelse.

46 — Dom Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 34). I henhold til artikel 6 i forordning nr. 2988/95 har medlemsstaterne stadig mulighed for at pålægge *strafferetlige* sanktioner.

47 — Jf. i denne retning – om end i en anden forbindelse – domme Colson og Kamann (14/83, EU:C:1984:153, præmis 28), Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 102-104) og Fiamingo m.fl. (C-362/13, C-363/13 og C-407/13, EU:C:2014:2044, præmis 61 in fine).

48 — Jf. allerede mit forslag til afgørelse Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2004:624, punkt 91).

49 — Jf. også for så vidt mit forslag til afgørelse Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2004:624, punkt 107).

88. Der skal imidlertid være sikkerhed for, at de forældelsesbestemmelser, der finder anvendelse, ikke som helhed betragtet undergraver de foreskrevne sanktioners effektivitet og afskrækkende virkning. Uregelmæssigheder vedrørende moms må derfor ikke belægges med rent teoretiske sanktioner. Sanktionssystemet skal tværtimod være udformet således, at enhver, der foretager urigtige momsangivelser eller deltager i sådan svig, også rent faktisk må frygte at blive pålagt sanktioner⁵⁰.

89. Som Kommissionen med rette har fremhævet, skal der tages hensyn til det eventuelle samspil mellem administrative og strafferetlige sanktioner. Mangler ved det strafferetlige sanktionssystem kan påvirke det administrative sanktionssystem. Dette er f.eks. tilfældet, hvis national lovgivning bestemmer, at den administrative procedure suspenderes, mens en straffesag verserer⁵¹, og den administrative procedure ikke kan videreføres senere, når den strafferetlige forfølgning er forældet, idet den pågældende overtrædelse da også er forældet efter forvaltningsretlig målestok.

90. I denne forbindelse kan der også henvises til tidligere retspraksis om visse italienske processuelle regler inden for skatteretten. I henhold hertil kan medlemsstaterne ganske vist under visse omstændigheder afslutte langvarige skattesager⁵², men de må ikke generelt og unuanceret give afkald på at kontrollere, om der eventuelt består en momspligt for de beskatningspligtige transaktioner, der er foretaget i flere beskatningsperioder⁵³.

91. Hvis nationale forældelsesregler henset til alle disse forhold medfører, at det som følge af systemets karakter kun sjældent kan påregnes, at der faktisk pålægges en effektiv, forholdsmæssig og afskrækkende sanktion, strider dette imod medlemsstaternes generelle forpligtelse til at pålægge effektive sanktioner i forbindelse med overtrædelser af EU-retten⁵⁴.

2. Den særlige forpligtelse til at pålægge effektive strafferetlige sanktioner

92. Ud over den netop omtalte generelle pligt til at pålægge effektive sanktioner påhviler der medlemsstaterne en særlig forpligtelse til at sanktionere svig, der skader Unionens finansielle interesser, *strafferetligt*.

93. Denne pligt til at pålægge strafferetlige sanktioner fremgår af PIF-konventionen, navnlig artikel 2, stk. 1, heri, hvorefter svig, der skader Unionens interesser, skal straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning. I grove tilfælde af svig skal der endog kunne pålægges frihedsstraf.

94. Rådet for Den Europæiske Union fortolker ganske vist anvendelsesområdet for PIF-konventionen snævert og vil undtage moms fra konventionen. I sin forklarende rapport⁵⁵ har Rådet indtaget det standpunkt, at indtægter i henhold til PIF-konventionen kun omfatter de to første kategorier af Unionens egne indtægter, dvs. dels told, dels bestemte afgifter inden for landbrugsområdet. Efter Rådets opfattelse omfatter Unionens indtægter i henhold til PIF-konventionen derimod ikke indtægter, der udgør provenuet af anvendelsen af en for alle medlemsstater gældende ensartede sats på momsregningsgrundlaget, da disse egne indtægter ikke opkræves direkte til Unionen.

50 — Jf. mit forslag til afgørelse Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2004:624, punkt 108).

51 — Artikel 6 i forordning nr. 2988/95 giver medlemsstaterne denne mulighed.

52 — Dom Belvedere Costruzioni (C-500/10, EU:C:2012:186, præmis 28).

53 — Dom Kommissionen mod Italien (C-132/06, EU:C:2008:412, præmis 43-47 og 52).

54 — Jf. i samme retning mit forslag til afgørelse Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2004:624, punkt 110).

55 — Forklarende rapport vedrørende konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, godkendt af Rådet den 26.5.1997 (EFT 1997 C 191, s. 1); jf. deri navnlig forklaringerne til konventionens artikel 1, stk. 1 (EFT 1997 C 191, s. 4, sidste afsnit).

95. Hvis Rådets opfattelse i den forklarende rapport, som Tyskland også har tilsluttet sig under den mundtlige forhandling for Domstolen, følges, skal den EU-retlige pligt til strafferetlig sanktionering af uregelmæssigheder vedrørende moms således ikke finde anvendelse⁵⁶.

96. Den forklarende rapport er imidlertid kun en retligt ikke-bindende meningstilkendegivelse fra et af Unionens organer, der endda ikke selv er part i PIF-konventionen, men kun medvirkede til forarbejderne til denne, idet det udarbejdede konventionsteksten og anbefalede medlemsstaterne at vedtage den i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser [artikel K.3, stk. 2, litra c), EU].

97. Rådets forklarende rapport kan følgelig ikke anses for en autentisk fortolkning af PIF-konventionen, idet hverken selve konventionen eller tillægsprotokollen hertil på nogen måde henviser til rapporten. Det tilkommer alene Domstolen at foretage en retligt bindende fortolkning af PIF-konventionen. Dette kunne allerede fra begyndelsen af udledes af tillægsprotokollen til PIF-konventionen, som bemyndigede Domstolen til at fortolke konventionen, og det følger i dag af artikel 19, stk. 1, andet punktum, og stk. 3, litra b), TEU samt artikel 267 TEUF.

98. Efter min opfattelse bør Domstolen ikke behandle den forklarende rapport til PIF-konventionen anderledes end pressemeddelelser fra Unionens organer om lovgivningstiltag eller erklæringer i protokollater i forbindelse med vedtagelse af sådanne retsakter: I henhold til fast retspraksis om fortolkning af en sekundærretlig bestemmelse kan sådanne udtalelser ikke tjene som fortolkningsgrundlag, når erklæringens indhold ikke omhandles af bestemmelsen⁵⁷.

99. Dette er tilfældet i den foreliggende sag. For at begrunde, at momsen ikke er omfattet af PIF-konventionens anvendelsesområde, henviste Rådet i sin forklarende rapport udelukkende til det forhold, at »moms ikke er en egen indtægt, som opkræves direkte til [Unionen]«⁵⁸. Netop denne overvejelse er imidlertid ikke indgået i PIF-konventionens ordlyd og kan ikke begrunde en snæver fortolkning af konventionens anvendelsesområde.

100. PIF-konventionens anvendelsesområde er derimod affattet så bredt som muligt. I henhold til konventionens artikel 1, stk. 1, litra b), omfatter den generelt og uden nogen former for indskrænkninger Unionens »indtægter«, når der er tale om »indtægterne« på Unionens »almindelige budget«. Til disse indtægter hører ikke mindst også Unionens egne indtægter, der hidrører fra moms⁵⁹. Der består nemlig en direkte forbindelse mellem medlemsstaternes opkrævning af momsindtægter og tilrådighedsstillelse for Unionens budget af tilsvarende momsindtægter⁶⁰.

101. En bred fortolkning af PIF-konventionen, der inddrager moms, er i øvrigt i overensstemmelse med konventionens formål, der helt generelt er at bekæmpe svig, der skader Unionens finansielle interesser, og tilstræbe, at bekæmpelsen foregår effektivt⁶¹.

56 — Efter den tyske regerings opfattelse vil moms først blive et af de områder, på hvilke medlemsstaterne i henhold til EU-retten skal indføre strafferetlige sanktioner, hvis et direktivforslag, som Kommissionen har fremsat, vedtages: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om strafferetlig beskyttelse af Fællesskabets finansielle interesser, KOM(2001), 272 endelig udg. (EFT C 240 E, s. 125).

57 — Domme Antonissen (C-292/89, EU:C:1991:80, præmis 18), Skov og Bilka (C-402/03, EU:C:2006:6, præmis 42) og Quelle (C-404/06, EU:C:2008:231, præmis 32).

58 — Jf. det relevante afsnit i den forklarende rapport (EFT 1997 C 191, s. 4, sidste afsnit).

59 — Artikel 2, stk. 1, litra b), i Rådets afgørelse om egne indtægter.

60 — Domme Kommissionen mod Tyskland (C-539/09, EU:C:2011:733, præmis 72) og Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 26).

61 — Første og anden betragtning til Rådets retsakt om udarbejdelse af PIF-konventionen (EFT 1995 C 316, s. 48).

102. Hvis PIF-konventionens anvendelsesområde indskrænkes således, at konventionen kun omfatter svig vedrørende told og afgifter inden for landbrugsområdet, vil det mindske dette retsinstruments bidrag til beskyttelse af Unionens finansielle interesser betydeligt. En så snæver fortolkning af PIF-konventionens anvendelsesområde, som Rådet tilsyneladende foreslår, ville stride imod den regel, at en fortolkning af en EU-retlig bestemmelse, som et af Unionens organer foreslår, ikke må resultere i, at bestemmelsen berøves sin effektive virkning⁶².

103. Således forpligter PIF-konventionen medlemsstaterne til at pålægge strafferetlige sanktioner i tilfælde af svig vedrørende moms til skade for Unionens finansielle interesser – i hvert fald når der er tale om svig af en vis grovhed. Denne forpligtelse har særlig betydning her, eftersom rent administrative sanktioner i sig selv – navnlig når der er tale om bøder – henset til de forhold, der tit ligger til grund for svig vedrørende moms, næppe kan have en tilstrækkelig afskrækkende virkning. Mange personer og virksomheder, der er involveret i sådanne tilfælde af svig, befinder sig nemlig i forvejen i en yderst sårbar økonomisk situation.

104. Det tilkommer den forelæggende ret at bedømme, om de strafferetlige sanktioner i national lovgivning er »effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning« som omhandlet i PIF-konventionens artikel 2, stk. 1. Herved gælder det ovenfor anførte⁶³: I hvert enkelt tilfælde, hvor dette spørgsmål opstår, skal den enkelte sanktionsbestemmelse bedømmes henset til, hvilken stilling den har i den samlede ordning, herunder forløbet af og de særlige kendetegn ved proceduren for de forskellige nationale instanser.

105. Hvis nationale forældelsesbestemmelser medfører, at det, sådan som systemet fungerer, kun sjældent må påregnes, at der faktisk pålægges sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, strider dette imod medlemsstaternes pligt i henhold til artikel 2 i PIF-konventionens artikel 2 til at pålægge passende strafferetlige sanktioner i forbindelse med svig, der skader Unionens finansielle interesser.

C – Konsekvenserne for hovedsagen, hvis de nationale forældelsesregler er i strid med EU-retten

106. Måtte den forelæggende ret på grundlag af ovenfor omtalte målestok nå frem til, at de nationale forældelsesregler – og derved navnlig codice penale artikel 160, sidste stykke, som affattet ved lov nr. 251/2005, der fremhæves i forelæggelseskendelsen – er i strid med EU-retten, skal det afslutningsvis undersøges, hvilke konsekvenser dette har for hovedsagen.

107. I henhold til fast retspraksis skal de nationale domstole sikre sig EU-rettens fulde virkning⁶⁴.

62 — Dom Kommissionen mod Belgien (C-437/04, EU:C:2007:178, præmis 56 in fine).

63 — Jf. ovenfor under punkt 86-90 i dette forslag til afgørelse.

64 — Udtalelse 1/09 (EU:C:2011:123, præmis 68). Jf. desuden særligt for så vidt angår direktiver blot dom Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, præmis 48).

108. Med henblik herpå er de for det første forpligtet til at fortolke og anvende alle nationale bestemmelser i overensstemmelse med EU-retten. I denne forbindelse skal de i videst muligt omfang fortolke national lovgivning i lyset af de relevante EU-retlige bestemmelsers ordlyd og formål, for at fremkalde det med disse tilsigtede resultat⁶⁵. Idet de tager den nationale ret i dens helhed i betragtning og anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i denne ret, skal de gøre alt, hvad der henhører under deres kompetence, for at sikre den fulde virkning af de EU-retlige bestemmelser og for at nå et resultat, der er i overensstemmelse med det mål, der tilsigtes med EU-retten⁶⁶.

109. Den forelæggende ret vil navnlig skulle undersøge, om der ved at foretage en fortolkning, der er i overensstemmelse med EU-retten, kan nås et resultat, der fører til suspension af forældelsen, så længe hovedsagen verserer for de italienske kriminalretter – eller i det mindste for bestemte retsinstanser.

110. Forpligtelsen til at foretage en fortolkning i overensstemmelse med EU-retten begrænses ganske vist af generelle retsprincipper og kan ikke tjene som grundlag for en fortolkning *contra legem* af national ret⁶⁷.

111. Måtte den forelæggende ret ved fortolkningen af national ret ikke kunne nå til et resultat, der er i overensstemmelse med EU-retten, ville den være forpligtet til at sikre den fulde virkning af EU-rettens bestemmelser og om fornødent af egen drift undlade at anvende enhver modstående bestemmelse i national lovgivning, endog en senere national bestemmelse, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af denne ad lovgivningsvejen eller ved ethvert andet forfatningsmæssigt middel⁶⁸.

112. I givet fald ville den forelæggende ret altså skulle undlade at anvende en bestemmelse som codice penales artikel 160, sidste stykke, som affattet ved lov nr. 251/2005, i hovedsagen, såfremt denne bestemmelse er udtryk for en mangel i systemet, der som følge af uforholdsmæssigt korte forældelsesfrister betyder, at retten ikke kan nå til et resultat, der er i overensstemmelse med EU-retten.

113. Det skal dog undersøges nærmere, om en sådan fremgangsmåde strider imod almindelige principper i EU-retten, navnlig princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Dette princip hører til de almindelige retsgrundsætninger, der er en grundlæggende bestanddel af de forfatningsmæssige traditioner, der er fælles for medlemsstaterne⁶⁹, og betragtes nu ifølge artikel 49 i chartret om grundlæggende rettigheder som en af de grundlæggende rettigheder i EU. I henhold til homogenitetsprincippet (chartrets artikel 52, stk. 3, første punkt) skal der ved fortolkningen af chartrets artikel 49 ikke mindst tages hensyn til EMRK's artikel 7 og retspraksis herom fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (herefter »Menneskerettighedsdomstolen«).

65 — Jf. om en fortolkning i overensstemmelse med primærretten domme Murphy m.fl. (157/86, EU:C:1988:62, præmis 11) og ITC (C-208/05, EU:C:2007:16, præmis 68). Jf. om en fortolkning i overensstemmelse med sekundærretten domme Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, præmis 8), Pfeiffer m.fl. (C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 113), Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 24) og Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, præmis 71).

66 — Domme Pfeiffer m.fl. (C-397/01 – C-403/01, EU:C:2004:584, præmis 115-119), Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 111), Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 27), Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, præmis 38) og Schoenimport »Italmoda« Mariano Previti (C-131/13, C-163/13 og C-164/13, EU:C:2014:2455, præmis 52). Jf. på lignende vis allerede dom Colson og Kamann (14/83, EU:C:1984:153, præmis 28): »under fuld udnyttelse af det skøn, den råder over i henhold til national ret«.

67 — Dom Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, præmis 39). Jf. desuden domme Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, præmis 13) og Adeneler m.fl. (C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 110).

68 — Domme Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, præmis 21 og 24), Melki og Abdeli (C-188/10 og C-189/10, EU:C:2010:363, præmis 43) og Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 45).

69 — Domme Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, præmis 49) og Intertanko m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312, præmis 70).

114. Princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, betyder, at ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, som ikke udgjorde en forbrydelse efter national ret eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået, og at der heller ikke kan pålægges en strengere straf end den, der var anvendelig på det tidspunkt (chartrets artikel 49, stk. 1, første og andet punkt). Hermed forbundet er reglen om, at et direktiv ikke direkte kan danne grundlag for at fastlægge eller skærpe et strafansvar⁷⁰.

115. I modsætning til, hvad Goranco Anakiev og den italienske regering mener, er der i det foreliggende tilfælde ingen risiko for en konflikt med princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel. For princippet indebærer blot i materielretlig henseende, at loven klart skal definere overtrædelserne og den straf, de medfører⁷¹. Forældelsesbestemmelser fortæller imidlertid hverken noget om en adfærds strafbarhed eller straffens omfang, men derimod kun, om en strafbar handling kan forfølges. De falder således slet ikke ind under anvendelsesområdet for reglen *nullum crimen, nulla poena sine lege*⁷². Af samme grund finder princippet om anvendelse med tilbagevirkende kraft af mildere straffe (artikel 49, stk. 1, tredje punktum, i chartret om grundlæggende rettigheder⁷³) heller ikke anvendelse på spørgsmål om forældelse.

116. Den foreliggende sag adskiller sig herved i øvrigt grundlæggende fra sagen Berlusconi m.fl., der – i modsætning til her – bl.a. drejede sig om en ændring af de *materielretlige* bestemmelser i national ret og navnlig den anvendelige strafferamme for bestemte kriminelle handlinger, hvilket bl.a. førte til lavere straffe og dermed havde indirekte konsekvenser for forældelse af retsforfølgningen⁷⁴.

117. På baggrund heraf er princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, absolut opfyldt i en sag som den foreliggende, eftersom den adfærd, de tiltalte beskyldes for, og den straf, der kan idømmes herfor, stadig fremgår uforandret af den italienske straffelov, nærmere betegnet artikel 2 og 8 i lovdekret nr. 74/2000. Strafansvar og strafferamme følger på ingen måde direkte af EU-retlige bestemmelser som artikel 4, stk. 3, TEU artikel 325 TEUF, direktiv 2006/112, forordning nr. 2988/95 eller PIF-konventionen.

118. I modsætning til hvad der var tilfældet i sagen Berlusconi m.fl., ville anvendelsen af EU-retlige bestemmelser her altså ikke direkte skabe forpligtelser for en borger og navnlig ikke danne grundlag for at fastlægge eller skærpe et strafansvar for borgerne. En sådan anvendelse ville blot – på procesretligt plan – befri de nationale retshåndhævende myndigheder fra bånd, der er i strid med EU-retten.

119. Det kan ikke udledes af princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, at de bestemmelser om forældelsens varighed, gang og afbrydelse, som skal anvendes, nødvendigvis altid skal rette sig efter de lovregler, der gjaldt på det tidspunkt, hvor handlingen blev begået. Der findes ikke nogen berettiget forventning af denne art.

70 — Domme X (14/86, EU:C:1987:275, præmis 20), Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, præmis 13), X (C-74/95 og C-129/95, EU:C:1996:491, præmis 24), Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2005:270, præmis 74) og Grøngaard og Bang (C-384/02, EU:C:2005:708, præmis 30).

71 — Domme Advocaten voor de Wereld (C-303/05, EU:C:2007:261, præmis 50), Intertanko m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312, præmis 71) og Lafarge mod Kommissionen (C-413/08 P, EU:C:2010:346, præmis 94).

72 — Jf. herom Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.6.2000, Coëme m.fl. mod Belgien (sagsnummer 32492/96 m.fl., Reports of Judgments and Decisions 2000-VII, præmis 149), og af 17.9.2009, Scoppola mod Italien (nr. 2) (sagsnummer 10249/03, præmis 110). Jf. i tilslutning til Menneskerettighedsdomstolens dom i sagen Coëme m.fl. mod Belgien dom fra den italienske forfatningsdomstol (Corte costituzionale), nr. 236 af 19.7.2011, præmis 15. Jf. i samme retning allerede inden da afgørelse fra den tyske forfatningsdomstol (Bundesverfassungsgericht) (BVerfGE 25, 269, 286 ff.).

73 — Jf. om dette princips forankring i medlemsstaternes forfatningsmæssige traditioner og de almindelige fællesskabsretlige grundsætninger desuden dom Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2005:270, præmis 68 og 69) samt mit forslag til afgørelse i denne sag (EU:C:2004:624, punkt 155-157). Menneskerettighedsdomstolen anerkender nu også dette princip inden for rammerne af EMRK's artikel 7 (dom af 17.9.2009, Scoppola mod Italien [nr. 2], sagsnummer 10249/03, præmis 105-109).

74 — Jf. dom Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2005:270, præmis 18-22) samt mit forslag til afgørelse i denne sag (EU:C:2004:624, punkt 31).

120. Den tidsmæssige ramme, inden for hvilken en kriminel handling kan forfølges, kan også ændre sig, efter at handlingen er begået, så længe der ikke er indtrådt forældelse⁷⁵. I sidste ende gælder der her ikke noget andet end ved spørgsmålet om anvendelse af nye processuelle bestemmelser på situationer, der ganske vist er opstået tidligere, men som stadig ikke er afsluttet⁷⁶.

121. Inden for rammerne af medlemsstaternes procesautonomi giver dette i alle tilfælde, hvor der endnu ikke er indtrådt forældelse⁷⁷, et spillerum til at tage hensyn til EU-retlige bedømmelser, som medlemsstaternes domstole under overholdelse af princippet om ækvivalens og effektivitet skal benytte fuldt ud, når de anvender deres nationale lovgivning.

122. Der er ikke tale om at udlede *nye* forældelsesfrister *direkte* af EU-retten. Desuden indeholder hverken artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 325 TEUF, forordning nr. 2988/95 eller PIF-konventionen nogen tilstrækkelig konkrete bestemmelser, der kan anvendes direkte over for borgerne. Det samme gælder – allerede på grund af dets retlige karakter – for direktiv 2006/112⁷⁸.

123. Den konkrete EU-retskonforme håndhævelse af forældelsesfristernes varighed og gang skal derimod følge af national ret. EU-retten har for så vidt højest *indirekte virkning* i hovedsagen, idet den hjælper de nationale retsinstanser med at bane vej til at anvende national lovgivning i overensstemmelse med EU-retten.

124. Der er ikke tale om at ophæve forældelsen helt, men derimod om at anvende passende forældelsesregler⁷⁹, der får det til at virke realistisk, at der kan pålægges effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner i en retfærdig rettergang inden en rimelig frist (artikel 47, stk. 2, i chartret om grundlæggende rettigheder og EMRK artikel 6, stk. 1, første punktum).

125. Blandt de foranstaltninger, som den forelæggende ret skal iværksætte i denne forbindelse, kan der navnlig være tale om at anvende forældelsesbestemmelserne *uden* den absolutte forældelsesfrist, der er fastsat i codice penale artikel 160, sidste stykke, som affattet ved lov nr. 251/2005. Som allerede nævnt⁸⁰ findes der, sådan som Kommissionen har anført under den mundtlige forhandling, i italiensk ret tilsyneladende strafbare handlinger – også inden for økonomisk kriminalitet – som ikke er underlagt nogen form for absolut forældelsesfrist.

126. Alternativt kunne det overvejes at anvende de nye forældelsesregler for skattesvig, der i mellemtiden er blevet vedtaget i Italien ved lov nr. 148/2011⁸¹, og hvorefter forældelsesfristen forlænges med en tredjedel⁸². Endelig kunne det komme på tale at anse de tidligere forældelsesregler i codice penale, som affattet *inden* lov nr. 251/2005, for stadig at have gyldighed i det foreliggende tilfælde.

75 — Menneskerettighedsdomstolens dom af 22.6.2000, Coëme m.fl. mod Belgien, sagsnummer 32492/96 m.fl., Reports of Judgments and Decisions 2000-VII, præmis 149.

76 — Jf. herom domme Meridionale Industria Salumi m.fl. (212/80-217/80, EU:C:1981:270, præmis 9), Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, præmis 49), Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, præmis 31) og Kommissionen mod Spanien (C-610/10, EU:C:2012:781, præmis 45) samt mit forslag til afgørelse Kommissionen mod Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2014:2438, punkt 28-31).

77 — I sagen mod den tiltalte Goranco Anakiev er de handlinger, som denne anklages for at have begået, ifølge den forelæggende ret allerede forældet.

78 — Domme Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, præmis 36), X (C-74/95 og C-129/95, EU:C:1996:491, præmis 23) og Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2005:270, præmis 73).

79 — Jf. herom allerede ovenfor under punkt 87 og 88 i dette forslag til afgørelse.

80 — Jf. herom allerede ovenfor under punkt 81 i dette forslag til afgørelse.

81 — Jf. artikel 2, stk. 36-21, litra l) (GURI nr. 216 af 16.9.2011).

82 — Under sagen for Domstolen har tiltalte Goranco Anakiev henvist til disse nye regler.

127. I sidste ende afhænger det af national ret og fortolkningen heraf, hvilken af disse veje, der skal vælges, og det tilkommer alene de nationale domstole at tage stilling hertil. Set ud fra en EU-retlig synsvinkel skal det blot påses, at den valgte løsning bliver fundet ved en retfærdig rettergang (artikel 47, stk. 2, i chartret for grundlæggende rettigheder og EMRK's artikel 6, stk. 1, første punktum) på en måde, der ikke indebærer en forskelsbehandling, og som beror på klare, kontrollerbare kriterier, der kan anvendes på generel vis.

VII – Forslag til afgørelse

128. Jeg foreslår på baggrund af det ovenfor anførte, at Domstolen besvarer de præjudicielle spørgsmål, som Tribunale di Cuneo har forelagt, således:

- »1) Artikel 4, stk. 3, TEU, artikel 325 TEUF, forordning (EF, Euratom) nr. 2988/95 og direktiv 2006/112/EF skal fortolkes således, at medlemsstaterne har pligt til at pålægge effektive, forholdsmæssige sanktioner, der har en afskrækkende virkning, i forbindelse med uregelmæssigheder vedrørende moms.
- 2) I henhold til artikel 2, stk. 1, i konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, undertegnet i Luxembourg den 26. juli 1995, har medlemsstaterne pligt til i forbindelse med momssvig at pålægge strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, herunder, i hvert fald i grove tilfælde af svig, frihedsstraf.
- 3) Nationale regler om forældelse af retsforfølgning, der som følge af systemets karakter i talrige tilfælde medfører straffrihed for dem, der er skyldige i momssvig, er ikke forenelige med de nævnte EU-retlige bestemmelser. De nationale retter skal i verserende straffesager undlade at anvende sådanne regler.«