



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

26. februar 2013 \*

»Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder — anvendelsesområde — artikel 51 — gennemførelse af EU-retten — bekæmpelse af handlinger, der skader Unionens egne indtægter — artikel 50 — princippet *ne bis in idem* — national ordning, hvorefter den samme culpøse handling sanktioneres ved to separate procedurer, en administrativ og en strafferetlig — forenelighed«

I sag C-617/10,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Haparanda tingsrätt (Sverige) ved afgørelse af 23. december 2010, indgået til Domstolen den 27. december 2010, i sagen:

**Åklagaren**

mod

**Hans Åkerberg Fransson,**

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene A. Tizzano, M. Ilešič, G. Arestis og J. Malenovský samt dommerne A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, C. Toader, J.-J. Kasel og M. Safjan (refererende dommer),

generaladvokat: P. Cruz Villalón

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 24. januar 2012,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Hans Åkerberg Fransson ved advokat J. Sterner og professor U. Bernitz
- den svenske regering ved A. Falk og S. Johannesson, som befuldmægtigede
- den tjekkiske regering ved M. Smolek og J. Vlácil, som befuldmægtigede
- den danske regering ved C. Vang, som befuldmægtiget

\* Processprog: svensk.

- den tyske regering ved T. Henze, som befuldmægtiget
  - Irland ved D. O'Hagan, som befuldmægtiget, bistået af M. McDowell, SC
  - den græske regering ved K. Paraskevopoulou og Z. Chatzipavlou, som befuldmægtigede
  - den franske regering ved N. Rouam, som befuldmægtiget
  - den nederlandske regering ved C. Wissels og J. Langer, som befuldmægtigede
  - den østrigske regering ved C. Pesendorfer, som befuldmægtiget
  - Europa-Kommissionen ved R. Lyal og J. Enegren, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 12. juni 2012, afsagt følgende

### Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af princippet *ne bis in idem* i EU-retten.
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Åklagaren (anklagemyndigheden) og Hans Åkerberg Fransson vedrørende anklagemyndighedens retsforfølgning af sidstnævnte for groft skattesvig.

### Retsforskrifter

*Den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder*

- 3 Artikel 4 i tillægsprotokol nr. 7 til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Strasbourg den 22. november 1984 (herefter »tillægsprotokol nr. 7 til EMRK«), med overskriften »Ret til ikke at blive retsfulgt eller straffet to gange« bestemmer følgende:
  - »1. Under én og samme stats jurisdiktion skal ingen i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken han allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i overensstemmelse med denne stats lovgivning og strafferetspleje.
  2. Bestemmelserne i det foregående stykke forhindrer ikke genoptagelse af sagen i overensstemmelse med vedkommende stats lovgivning og strafferetspleje, såfremt der foreligger bevis for nye eller nyopdagede kendsgerninger, eller såfremt der i den tidligere rettergang er begået en grundlæggende fejl, som kunne påvirke sagens udfald.
  3. Der kan ikke ske fravigelse fra denne artikel i medfør af artikel 15 i [den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950 (herefter »EMRK«)].«

*EU-retten*

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

- 4 Artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) med overskriften »Ret til ikke at blive retsforfulgt eller straffet to gange for samme lovovertrædelse« er affattet som følger:

»Ingen skal i en straffesag på ny kunne stilles for en domstol eller dømmes for en lovovertrædelse, for hvilken den pågældende allerede er blevet endeligt frikendt eller domfældt i en af Unionens medlemsstater i overensstemmelse med lovgivningen.«

- 5 Chartrets artikel 51 definerer dets anvendelsesområde som følger:

»1. Bestemmelserne i dette charter er rettet til Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer under iagttagelse af nærhedsprincippet samt til medlemsstaterne, dog kun når de gennemfører EU-retten. De respekterer derfor rettighederne, overholder principperne og fremmer anvendelsen heraf i overensstemmelse med deres respektive kompetencer og under overholdelse af grænserne for de kompetencer, der er tildelt Unionen i traktaterne.

2. Dette charter udvider ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne.«

Sjette direktiv 77/388/EØF

- 6 Artikel 22 i Rådets sjette direktiv 77/388/EØF af 17. maj 1977 om harmonisering af medlemsstaternes lovgivning om omsætningsafgifter – Det fælles merværdiafgiftssystem: ensartet beregningsgrundlag (EFT L 145, s. 1, herefter »sjette direktiv«) bestemmer i den affattelse, der følger af direktivets artikel 28h:

»[...]

4.

- a) Enhver afgiftspligtig person skal indgive en angivelse inden for en af medlemsstaterne nærmere fastsat frist. [...]

[...]

8. Medlemsstaterne kan fastsætte andre forpligtelser, som de skønner nødvendige for at sikre en korrekt opkrævning af afgiften og for at undgå svig [...]

[...]«

*Svensk ret*

- 7 § 2 i skattebrottslagen (lov om skattesvig, 1971:69) har følgende ordlyd:

»For skattesvig straffes med fængsel indtil to år den, som på anden vis end mundtligt med forsæt afgiver urigtige oplysninger til en myndighed eller til en myndighed undlader at indgive erklæring, kontroloplysninger eller andre foreskrevne oplysninger og derved giver anledning til fare for, at skat unddrages statskassen eller fejlagtigt krediteres eller efterbetales til denne person eller tredjemand.«

- 8 Skattebrottslagens § 4 bestemmer:

»Såfremt en lovovertrædelse omfattet af § 2 er at anse for grov, straffes for groft skattesvig med fængsel fra seks måneder indtil seks år.

Ved bedømmelsen af, om lovovertrædelsen er at anse for grov, skal det navnlig tages i betragtning, om der er tale om betydelige beløb, om gerningsmanden har anvendt falske dokumenter eller vildledende bogføring, eller om forholdet er foregået som led i systematisk kriminalitet og i stort omfang eller på anden vis har været af særlig alvorlig art.«

- 9 Taxeringslagen (ligningsloven, 1990:324) bestemmer følgende i kapitel 5, § 1:

»Såfremt den skattepligtige person på anden vis end mundtligt under proceduren har indgivet urigtige oplysninger til brug for skatteligningen, pålægges en særskilt afgift (skattetillæg). Det samme gælder, såfremt den skattepligtige person har indgivet en sådan oplysning i en skatteretssag, og oplysningen, efter at være blevet undersøgt under sagen, ikke er blevet antaget.

En oplysning anses for urigtig, når det klart fremgår, at en oplysning, der er indgivet af den skattepligtige person, er fejlagtig, eller når den skattepligtige person har undladt at indgive en oplysning til brug for skatteligningen, som han havde pligt til at indgive. En oplysning skal dog ikke anses for urigtig, når oplysningen sammen med de øvrige indgivne oplysninger udgør et tilstrækkeligt grundlag for en korrekt afgørelse. En oplysning skal heller ikke anses for urigtig, når oplysningen er så meningsløs, at den åbenbart ikke kan lægges til grund for afgørelsen.«

- 10 Taxeringslagens kapitel 5, § 4, bestemmer:

»Såfremt der er indgivet urigtige oplysninger, er skattetillægget 40% af den skat, der er omfattet af kapitel 1, § 1, stk. 1, nr. 1)-5), og som i tilfælde af, at den urigtige oplysning var blevet antaget, ikke ville være blevet pålagt den skattepligtige person eller dennes ægtefælle. For så vidt angår merværdiafgift er skattetillægget 20% af den skat, som fejlagtigt ville være blevet krediteret den skattepligtige person.

Skattetillægget beregnes ud fra en sats på 10% eller for så vidt angår merværdiafgift på 5%, når den urigtige oplysning er blevet rettet eller ville have kunnet rettes ved hjælp af det kontrolmateriale, som er almindeligt tilgængeligt for Skatteverket [skattemyndigheden], og som var tilgængeligt for Skatteverket inden udgangen af november i skatteåret.«

- 11 Taxeringslagens kapitel 5, § 14, bestemmer:

»Den skattepligtige person skal helt eller delvist fritages for særskilt afgift, når fejlen eller undladelsen fremstår som undskyldelig, eller når det i øvrigt ville være urimeligt at opkræve afgiftens fulde beløb. Såfremt den skattepligtige person delvist fritages for afgiften, nedsættes den til halvdelen eller en fjerdedel.

[...]

Ved bedømmelsen af, om det i øvrigt ville være urimeligt at opkræve afgiftens fulde beløb, skal det navnlig tages i betragtning, om

[...]

- 3) fejlen eller undladelsen ligeledes har medført, at den skattepligtige person er ifaldet ansvar for overtrædelser af skattebrottslagen (1971:69), eller i henhold til kapitel 36, § 1 b, i brottsbalken [straffeloven] har fået konfiskeret udbytte opnået ved kriminel virksomhed.«

### **Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål**

- 12 Hans Åkerberg Fransson var den 9. juni 2009 tilsagt til at give møde for Haparanda tingsrätt (byretten i Haparanda) som tiltalt for bl.a. groft skattesvig. Han var anklaget for i sine skatteangivelser for skatteårene 2004 og 2005 at have afgivet urigtige oplysninger og herved at have udsat statskassen for tab af indtægter i forbindelse med opkrævningen af indkomstskat og merværdiafgift (herefter »moms«) svarende til et beløb på 319 143 SEK for skatteåret 2004, heraf 60 000 SEK vedrørende moms, og på 307 633 SEK for skatteåret 2005, heraf 87 550 SEK vedrørende moms. Hans Åkerberg Fransson var endvidere tiltalt for ikke at have foretaget angivelse af arbejdsgiverbidrag for referenceperioderne oktober 2004 og oktober 2005, hvilket havde udsat de sociale organisationer for tab af indtægter på henholdsvis 35 690 SEK og 35 862 SEK. Ifølge anklageskriftet var lovovertrædelserne at betegne som grove, eftersom de dels vedrørte betydelige beløb, dels var foregået som led i systematisk kriminalitet og i stort omfang.
- 13 Ved Skatteverkets afgørelse af 24. maj 2007 blev Hans Åkerberg Fransson for skatteåret 2004 pålagt et skattetillegg på 35 542 SEK vedrørende indtægter fra hans erhvervsvirksomhed, 4 872 SEK vedrørende moms og 7 138 SEK vedrørende arbejdsgiverbidrag. Ved samme afgørelse pålagde Skatteverket ham yderligere skattetillegg for skatteåret 2005 på 54 240 SEK vedrørende indtægter fra hans erhvervsvirksomhed, 3 255 SEK vedrørende moms og 7 172 SEK vedrørende arbejdsgiverbidrag. Skattetillegget er påløbet renter. Skattetillegget er ikke blevet indbragt for en forvaltningsdomstol, og tidsfristen, inden for hvilken dette kunne ske, udløb den 31. december 2010 for så vidt angår skatteåret 2004 og den 31. december 2011 for så vidt angår skatteåret 2005. Afgørelsen om skattetillegg er begrundet i samme afgivelse af urigtige oplysninger, som ligger til grund for anklagemyndighedens påstande i den i hovedsagen omhandlede straffesag.
- 14 For den forelæggende ret er opstået det spørgsmål, om tiltalen mod Hans Åkerberg Fransson skal afvises med den begrundelse, at han allerede i en anden sag er blevet straffet for de samme handlinger, hvilket er i strid med princippet *ne bis in idem*, som er fastsat i artikel 4 i tillægsprotokol nr. 7 til EMRK og chartrets artikel 50.
- 15 På denne baggrund har Haparanda tingsrätt besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
  - »1) I henhold til svensk ret kan en national ret kun undlade at anvende nationale bestemmelser, som mistænkes for at krænke princippet *ne bis in idem* i artikel 4 i tillægsprotokol nr. 7 til [EMRK] og dermed ligeledes mistænkes for at krænke artikel 50 i [chartret], såfremt der er klart grundlag herfor i EMRK eller Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. Er en sådan betingelse for at undlade at anvende bestemmelser i national ret forenelig med EU-retten og navnlig dens almindelige principper om bl.a. EU-rettens forrang og direkte virkning?
  - 2) Er en tiltale for skattesvig omfattet af princippet *ne bis in idem* i artikel 4 i tillægsprotokol nr. 7 til EMRK og chartrets artikel 50, når den tiltalte tidligere under en administrativ procedure er blevet pålagt en økonomisk sanktion (skattetillegg) som følge af samme indgivelse af urigtige oplysninger?

- 3) Påvirkes svaret på spørgsmål 2 af den omstændighed, at disse sanktioner skal koordineres, således at den almindelige domstol har mulighed for at nedsætte straffen i straffesagen under hensyntagen til, at den tiltalte på grundlag af samme indgivelse af urigtige oplysninger også er blevet pålagt et skattetillæg?
- 4) Inden for rammerne af [princippet] ne bis in idem er det under visse omstændigheder tilladt at træffe afgørelse om yderligere sanktioner under en ny sag vedrørende samme handling, som allerede er blevet undersøgt og har ført til en afgørelse om sanktioner mod den pågældende. Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende, er betingelserne i henhold til princippet ne bis in idem for pålæggelse af flere sanktioner under forskellige sager da opfyldt, når der i den senere sag i forhold til den tidligere sag foretages en ny og selvstændig undersøgelse af sagens faktiske omstændigheder?
- 5) Den svenske ordning med at pålægge skattetillæg og undersøge ansvaret for skattesvig i forskellige sager er begrundet i en række hensyn af almen interesse [...]. Såfremt spørgsmål 2 besvares bekræftende, er en ordning som den svenske da forenelig med princippet ne bis in idem, når det ville være muligt at indrette en ordning, som ikke ville være omfattet af princippet ne bis in idem, uden at det herved ville være nødvendigt hverken at afstå fra at pålægge skattetillæg eller træffe afgørelse om ansvar for skattesvig, ved at beslutningen om pålæggelse af skattetillæg i de tilfælde, hvor et ansvar for skattesvig kunne være aktuelt, overføres fra Skatteverket og i givet fald en forvaltningsdomstol til den almindelige domstol, når denne behandler tiltalen for skattesvig?«

### **Om Domstolens kompetence**

- 16 Den svenske regering, den tjekkiske regering, den danske regering, Irland og den nederlandske regering samt Europa-Kommissionen har bestridt, at de præjudicielle spørgsmål kan antages til realitetsbehandling. Domstolen har ikke kompetence til at besvare dem, medmindre det skattetillæg, som Hans Åkerberg Fransson er blevet pålagt, og den strafforfølgning, som er indledt mod ham, og som er hovedsagens genstand, gennemfører EU-retten. Dette er imidlertid ikke tilfældet for hverken de nationale bestemmelser, der ligger til grund for pålæggelsen af skattetillæg, eller for dem, der ligger til grund for strafforfølningen. I overensstemmelse med chartrets artikel 51, stk. 1, er ovennævnte skattetillæg og strafforfølgning således ikke omfattet af princippet ne bis in idem, som er sikret ved chartrets artikel 50.
- 17 I denne forbindelse bemærkes, at chartrets anvendelsesområde for så vidt angår medlemsstaternes virke er defineret i chartrets artikel 51, stk. 1, hvorefter chartrets bestemmelser kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten.
- 18 Denne artikel i chartret bekræfter således Domstolens praksis om, i hvilket omfang medlemsstaternes virke skal efterleve de krav, der følger af de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved Unionens retsorden.
- 19 Det følger nemlig i det væsentlige af Domstolens faste praksis, at de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved Unionens retsorden, kan anvendes i alle situationer, der reguleres af EU-retten, men ikke uden for sådanne situationer. Det er af denne grund, at Domstolen allerede har udtalt, at den ikke kan bedømme en national lovgivning i henhold til chartret, når denne lovgivning ikke er omfattet af EU-retten. Når en sådan lovgivning er omfattet af EU-rettens anvendelsesområde, skal Domstolen derimod inden for rammerne af en anmodning om præjudiciel afgørelse give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves, for at den nationale ret kan vurdere, om denne lovgivning er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (jf. i denne retning dom af 18.6.1991, sag C-260/89, ERT, Sml. I, s. 2925, præmis 42, af 29.5.1997, sag C-299/95, Kremzow, Sml. I, s. 2629, præmis 15, af 18.12.1997, sag C-309/96, Annibaldi, Sml. I, s. 7493,



præmis 13, af 22.10.2002, sag C-94/00, Roquette Frères, Sml. I, s. 9011, præmis 25, af 18.12.2008, sag C-349/07, Sopropé, Sml. I, s. 10369, præmis 34, af 15.11.2011, sag C-256/11, Dereci m.fl., Sml. I, s. 11315, præmis 72, og af 7.6.2012, sag C-27/11, Vinkov, præmis 58).

- 20 Denne definition af anvendelsesområdet for de grundlæggende rettigheder i Unionen underbygges af forklaringerne til chartrets artikel 51, som i henhold til artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages i betragtning ved fortolkningen heraf (jf. i denne retning dom af 22.12.2010, sag C-279/09, DEB, Sml. I, s. 13849, præmis 32). Ifølge disse forklaringer »[påhviler] forpligtelsen til at respektere de grundlæggende rettigheder, der er fastlagt inden for rammerne af Unionen, kun [...] medlemsstaterne, når de handler inden for rammerne af EU-retten«.
- 21 Eftersom de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, følgelig skal efterleves, når en national lovgivning falder ind under EU-rettens anvendelsesområde, findes der ikke situationer, som henhører under EU-retten, uden at de grundlæggende rettigheder finder anvendelse. Den omstændighed, at EU-retten finder anvendelse, indebærer, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse.
- 22 Når en retlig situation derimod ikke henhører under EU-rettens anvendelsesområde, har Domstolen ikke kompetence til at træffe afgørelse herom, og de af chartrets bestemmelser, der eventuelt er blevet påberåbt, kan ikke i sig selv danne grundlag for denne kompetence (jf. i denne retning kendelse af 12.7.2012, sag C-466/11, Currà m.fl., præmis 26).
- 23 Disse betragtninger svarer til de betragtninger, der ligger til grund for artikel 6, stk. 1, TEU, hvorefter chartrets bestemmelser ikke på nogen måde udvider Unionens beføjelser som fastsat i traktaterne. Ifølge chartrets artikel 51, stk. 2, udvider chartret ikke anvendelsesområdet for EU-retten ud over Unionens kompetencer og skaber ingen nye kompetencer eller nye opgaver for Unionen og ændrer ikke de kompetencer og opgaver, der er fastlagt i traktaterne (jf. dommen i sagen Dereci m.fl., præmis 71).
- 24 I det foreliggende tilfælde bemærkes, at den pålæggelse af skattetillæg og den strafforfølgning, som Hans Åkerberg Fransson enten har været eller er genstand for, delvis er forbundet med hans tilsidesættelse af angivelsespligten på momsområdet.
- 25 På momsområdet følger det imidlertid af dels artikel 2, artikel 250, stk. 1, og artikel 273 i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347, s. 1), som bl.a. gengiver bestemmelserne i sjette direktivs artikel 2 og dets artikel 22, stk. 4 og 8, i den affattelse, der følger af direktivets artikel 28h, dels artikel 4, stk. 3, TEU, at hver medlemsstat har pligt til at vedtage alle de love og administrative foranstaltninger, som er egnede til at sikre, at den moms, som skyldes på dens område, opkræves i sin helhed, samt til at bekæmpe svig (jf. dom af 17.7.2008, sag C-132/06, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5457, præmis 37 og 46).
- 26 Medlemsstaterne er endvidere i henhold til artikel 325 TEUF forpligtede til at bekæmpe ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, som virker afskrækkende og effektivt, og de er navnlig forpligtede til at træffe de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser (jf. i denne retning dom af 28.10.2010, sag C-367/09, SGS Belgium m.fl., Sml. I, s. 10761, præmis 40-42). Da Unionens egne indtægter bl.a. i henhold til artikel 2, stk. 1, i Rådets afgørelse 2007/436/EF, Euratom af 7. juni 2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EUT L 163, s. 17) omfatter provenuet af anvendelsen af en ensartet sats på de harmoniserede momsregningsgrundlag, der er fastlagt i henhold til EU-retlige regler, består der en direkte forbindelse mellem opkrævning af momsindtægter under overholdelse af den gældende EU-ret og tilrådgivningsstilling for Unionens budget af tilsvarende momsindtægter, idet enhver lakune i

opkrævningen af momsindtægter potentielt kan føre til reduktion af de momsindtægter, der skal stilles til rådighed (jf. i denne retning dom af 15.11.2011, sag C-539/09, Kommissionen mod Tyskland, Sml. I, s. 11235, præmis 72).

- 27 Heraf følger, at den pålæggelse af skattetillæg og den strafforfølgning for skattesvig, som den tiltalte i hovedsagen har været eller er genstand for på grund af urigtige oplysninger afgivet på momsområdet, udgør en gennemførelse af artikel 2, artikel 250, stk. 1, og artikel 273 i direktiv 2006/112 (tidligere sjette direktivs artikel 2 og 22) og af artikel 325 TEUF og dermed en gennemførelse af EU-retten i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i chartrets artikel 51, stk. 1.
- 28 Den omstændighed, at den nationale lovgivning, som ligger til grund for nævnte skattetillæg og strafforfølgning, ikke er blevet vedtaget for at gennemføre direktiv 2006/112, berører ikke denne konklusion, idet anvendelsen heraf har til formål at sanktionere en tilsidesættelse af nævnte direktivs bestemmelser, og dermed har til formål at gennemføre den forpligtelse, som medlemsstaterne i medfør af traktaten har til effektivt at sanktionere adfærd, der skader Unionens finansielle interesser.
- 29 Når en ret i en medlemsstat skal efterprøve, om en national bestemmelse eller foranstaltning er forenelig med de grundlæggende rettigheder, og denne bestemmelse eller foranstaltning gennemfører EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1, i en situation, hvor medlemsstaternes virke ikke fuldt ud er reguleret af EU-retten, er det dog fortsat muligt for nationale myndigheder og retter at anvende nationale normer til beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, forudsat at denne anvendelse ikke gør indgreb i det beskyttelsesniveau, som er fastsat i chartret, således som dette fortolkes af Domstolen, eller i EU-rettens forrang, enhed og effektive virkning (jf. med hensyn til sidstnævnte aspekt dom af 26.2.2013, sag C-399/11, Melloni, præmis 60).
- 30 Når de nationale retter skal fortolke chartrets bestemmelser i denne henseende, har de mulighed for og i givet fald en forpligtelse til at forelægge Domstolen en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF.
- 31 Det følger af de ovenstående betragtninger, at Domstolen har kompetence til at besvare de forelagte spørgsmål og til at give alle de oplysninger med hensyn til fortolkningen, som kræves, for at den forelæggende ret kan vurdere, om den nationale lovgivning er forenelig med princippet *ne bis in idem*, der er fastsat i chartrets artikel 50.

### **Om de præjudicielle spørgsmål**

#### *Det andet, det tredje og det fjerde spørgsmål*

- 32 Med disse spørgsmål, som behandles samlet, ønsker Haparanda tingsrätt i det væsentlige oplyst, om princippet *ne bis in idem*, der er fastsat i chartrets artikel 50, skal fortolkes således, at det er til hinder for, at der indledes strafforfølgning for skattesvig mod en tiltalt, når sidstnævnte allerede er blevet pålagt et skattetillæg for samme indgivelse af urigtige oplysninger.
- 33 Med henblik på anvendelsen af princippet *ne bis in idem* i chartrets artikel 50 på en strafforfølgning for skattesvig som den, der er genstand for tvisten i hovedsagen, er det en forudsætning, at de foranstaltninger, som allerede er blevet vedtaget over for den tiltalte ved en endelig afgørelse, har en strafferetlig karakter.
- 34 I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at chartrets artikel 50 ikke er til hinder for, at en medlemsstat pålægger en kombination af strafferetlige og skattemæssige sanktioner for den samme manglende overholdelse af angivelsespligten på momsområdet. Med henblik på at sikre den fulde opkrævning af momsindtægter og herved beskytte Unionens finansielle interesser kan



medlemsstaterne nemlig frit vælge, hvilke sanktioner der skal finde anvendelse (jf. i denne retning dom af 21.9.1989, sag 68/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. s. 2965, præmis 24, af 7.12.2000, sag C-213/99, de Andrade, Sml. I, s. 11083, præmis 19, og af 16.10.2003, sag C-91/02, Hannl-Hofstetter, Sml. I, s. 12077, præmis 17). Disse sanktioner kan således have form af administrative sanktioner, strafferetlige sanktioner eller en kombination af disse. Det er først, når skattetillægget har karakter af strafferetlig sanktion som omhandlet i chartrets artikel 50, og når det er blevet endeligt, at nævnte bestemmelse er til hinder for, at der mod den samme person indledes en strafforfølgning for de samme handlinger.

- 35 Det bemærkes endvidere, at med henblik på at bedømme den strafferetlige karakter af skattetillægget er tre kriterier relevante. Det første kriterium er den retlige kvalificering af lovovertrædelsen i national ret, det andet kriterium er selve lovovertrædelsens art, og det tredje kriterium er karakteren og stregheden af den sanktion, som den pågældende risikerer at blive pålagt (dom af 5.6.2012, sag C-489/10, Bonda, præmis 37).
- 36 Det tilkommer den forelæggende ret ud fra disse tre kriterier at vurdere, om den kumulation af skattemæssige og strafferetlige sanktioner, som er fastsat i den nationale lovgivning, skal undersøges i forhold til de nationale normer som omhandlet i denne doms præmis 29, hvilket i givet fald ville kunne medføre, at kumulationen anses for at være i strid med disse normer, forudsat at de resterende sanktioner er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning (jf. i denne retning bl.a. dommen i sagen Kommissionen mod Grækenland, præmis 24, samt dom af 10.7.1990, sag C-326/88, Hansen, Sml. I, s. 2911, præmis 17, af 30.9.2003, sag C-167/01, Inspire Art, Sml. I, s. 10155, præmis 62, af 15.1.2004, sag C-230/01, Penycoed, Sml. I, s. 937, præmis 36, og af 3.5.2005, forenede sager C-387/02, C-391/02 og C-403/02, Berlusconi m.fl., Sml. I, s. 3565, præmis 65).
- 37 Det følger af de ovenstående betragtninger, at det andet, det tredje og det fjerde spørgsmål skal besvares med, at princippet *ne bis in idem*, der er fastsat i chartrets artikel 50, ikke er til hinder for, at en medlemsstat for den samme manglende overholdelse af angivelsespligten på momsområdet først pålægger et skattetillæg og dernæst en strafferetlig sanktion, for så vidt som den første sanktion ikke har en strafferetlig karakter, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at bedømme.

#### *Det femte spørgsmål*

- 38 Med det femte spørgsmål ønsker Haparanda tingsrätt nærmere bestemt oplyst, om en national lovgivning, hvorefter den samme ret i tilfælde af skattesvig kumulativt kan pålægge skattetillæg og strafferetlige sanktioner, er forenelig med princippet *ne bis in idem*, som er sikret ved chartrets artikel 50.
- 39 I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at inden for rammerne af proceduren i artikel 267 TEUF tilkommer det udelukkende den nationale ret, som tvisten er indbragt for, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, 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 (jf. bl.a. dom af 8.9.2011, forenede sager C-78/08 - C-80/08, Paint Graphos m.fl., Sml. I, s. 7611 præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Den formodning for, at de præjudicielle spørgsmål, som en national ret har forelagt, er relevante, kan kun undtagelsesvis afvises, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten 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 sagligt korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (jf. i denne retning bl.a. dommen i sagen Paint Graphos m.fl., præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

- 41 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgårelsen, at den nationale lovgivning, som den forelæggende ret har henvist til, ikke er den lovgivning, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, samt at den ikke på nuværende tidspunkt findes i den svenske retsorden.
- 42 Det skal derfor fastslås, at det femte spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, da den opgave, som Domstolen varetager inden for rammerne af artikel 267 TEUF, er at bidrage til justitsforvaltningen i medlemsstaterne og ikke at udøve responderende virksomhed vedrørende generelle eller hypotetiske spørgsmål (jf. bl.a. dommen i sagen *Paint Graphos m.fl.*, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

#### *Det første spørgsmål*

- 43 Med det første spørgsmål ønsker Haparanda tingsrätt nærmere bestemt oplyst, om en national retspraksis, hvorefter den nationale rets pligt til at undlade at anvende enhver bestemmelse, der er i strid med en grundlæggende frihed som sikret ved EMRK og chartret, er underlagt en betingelse om, at denne uoverensstemmelse klart fremgår af de pågældende retsakter eller af den dertil hørende retspraksis, er forenelig med EU-retten.
- 44 Hvad indledningsvis angår de konsekvenser, som den nationale ret må drage i tilfælde af en konflikt mellem national ret og EMRK, bemærkes, at selv om de grundlæggende rettigheder, som er anerkendt i EMRK, udgør generelle principper i EU-retten, således som det bekræftes af artikel 6, stk. 3, TEU, og selv om chartrets artikel 52, stk. 3, bestemmer, at de af chartrets rettigheder, som svarer til dem, der er sikret ved EMRK, har samme betydning og omfang som i nævnte konvention, udgør EMRK ikke et retligt instrument, der er formelt integreret i Unionens retsorden, idet Unionen ikke har tiltrådt den. EU-retten regulerer følgelig ikke forholdet mellem EMRK og medlemsstaternes retsordener og fastsætter heller ikke, hvilke konsekvenser en national ret skal drage i tilfælde af konflikt mellem rettighederne sikret ved denne konvention og en bestemmelse i national ret (jf. i denne retning dom af 24.4.2012, sag C-571/10, *Kamberaj*, præmis 62).
- 45 Hvad dernæst angår de konsekvenser, som den nationale ret må drage i tilfælde af en konflikt mellem bestemmelserne i national ret og de rettigheder, der er sikret ved chartret, følger det af fast retspraksis, at en national ret, som inden for rammerne af sin kompetence skal anvende EU-rettens bestemmelser, er forpligtet til at sikre den fulde virkning af disse regler 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 middel (dom af 9.3.1978, sag 106/77, *Simmenthal*, Sml. s. 629, præmis 21 og 24, af 19.11.2009, sag C-314/08, *Filipiak*, Sml. I, s. 11049, præmis 81, og af 22.6.2010, forenede sager C-188/10 og C-189/10, *Melki og Abdeli*, Sml. I, s. 5667, præmis 43).
- 46 Enhver bestemmelse i en national retsorden eller enhver lovgivningsmæssig, administrativ eller retslig praksis, som har til følge, at EU-rettens virkning begrænses ved, at den dommer, der er kompetent til at anvende EU-retten, fratages mulighed for, når han anvender denne, at foretage, hvad der kræves for at udelukke nationale lovgivningsbestemmelser, der måtte udgøre en hindring for EU-rettens fulde virkning, er således uforenelig med de krav, der følger af selve EU-rettens natur (dommen i sagen *Melki og Abdeli*, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 En national ret, som behandler en tvist vedrørende EU-retten, og som finder, at EU-rettens betydning eller rækkevidde ikke fremstår klart, har desuden mulighed for eller i givet fald pligt til i medfør af artikel 267 TEUF at forelægge Domstolen spørgsmål om fortolkningen af den omhandlede EU-retlige bestemmelse (jf. i denne retning dom af 6.10.1982, sag 283/81, *Cilfit m.fl.*, Sml. s. 3415).

- 48 Heraf følger, at EU-retten er til hinder for en retspraksis, hvorefter den nationale rets pligt til at undlade at anvende enhver bestemmelse, der er i strid med en grundlæggende frihed som sikret ved chartret, er underlagt en betingelse om, at denne uoverensstemmelse klart fremgår af chartret eller den dertil hørende retspraksis, da en sådan praksis fratager den nationale ret muligheden for fuldt ud at bedømme, i givet fald i samarbejde med Domstolen, om nævnte bestemmelse er forenelig med chartret.
- 49 Henset til de ovenstående betragtninger, skal det første spørgsmål besvares med, at
- EU-retten ikke regulerer forholdet mellem EMRK og medlemsstaternes retsordener og heller ikke fastsætter, hvilke konsekvenser en national ret skal drage i tilfælde af konflikt mellem rettighederne sikret ved denne konvention og en bestemmelse i national ret
  - EU-retten er til hinder for en retspraksis, hvorefter den nationale rets pligt til at undlade at anvende enhver bestemmelse, der er i strid med en grundlæggende frihed som sikret ved chartret, er underlagt en betingelse om, at denne uoverensstemmelse klart fremgår af chartret eller den dertil hørende retspraksis, da en sådan praksis fratager den nationale ret muligheden for fuldt ud at bedømme, i givet fald i samarbejde med Domstolen, om nævnte bestemmelse er forenelig med chartret.

### Sagens omkostninger

- 50 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

- 1) **Princippet ne bis in idem, der er fastsat i artikel 50 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, er ikke til hinder for, at en medlemsstat for den samme manglende overholdelse af angivelsespligten på området for merværdiafgift først pålægger et skattetilæg og dernæst en strafferetlig sanktion, for så vidt som den første sanktion ikke har en strafferetlig karakter, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at bedømme.**
- 2) **EU-retten regulerer ikke forholdet mellem den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og medlemsstaternes retsordener og fastsætter heller ikke, hvilke konsekvenser en national ret skal drage i tilfælde af konflikt mellem rettighederne sikret ved denne konvention og en bestemmelse i national ret.**

**EU-retten er til hinder for en retspraksis, hvorefter den nationale rets pligt til at undlade at anvende enhver bestemmelse, der er i strid med en grundlæggende frihed som sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, er underlagt en betingelse om, at denne uoverensstemmelse klart fremgår af chartret eller den dertil hørende retspraksis, da en sådan praksis fratager den nationale ret muligheden for fuldt ud at bedømme, i givet fald i samarbejde med Domstolen, om nævnte bestemmelse er forenelig med chartret.**

Underskrifter