



Oikeustapauskokoelma

JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

JULIANE KOKOTT

30 päivänä huhtikuuta 2015¹

Asia C-105/14

Ivo Taricco ym.

(Ennakkoratkaisupyyntö – Tribunale di Cuneo (Italia))

Unionin taloudellisten etujen suojaaminen — Arvonlisäverotukseen liittyvät verorikokset — Jäsenvaltioiden velvollisuus määrätä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia — Rikosoikeudelliset seuraamukset — Seuraamusmenettelyn vanhentuminen — Vanhentumisen kokonaiskeston rajoittaminen lainsäädännössä, jos vanhentumisaika katkeaa — Kansallinen vanhentumislainsäädäntö, joka voi useissa tapauksissa johtaa rankaisematta jäämiseen — Rikosoikeudellinen laillisuusperiaate — Taannehtivuuskielto — SEUT 325 artikla — Direktiivi 2006/112/EY — Asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 — Yleissopimus Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta (PIF-yleissopimus)

I Johdanto

1. Onko unionin oikeuden nojalla kiellettyä se, että jäsenvaltioiden tuomioistuimet jättävät soveltamatta kansalliseen oikeuteensa sisältyviä tiettyjä rikosten vanhentumista koskevia säännöksiä varmistaakseen verorikoksiin syyllistyneiden tehokkaan rankaisemisen? Tämä on tiivistetysti se kysymys, jota unionin tuomioistuimen on käsiteltävässä asiassa tarkasteltava italialaisen rikostuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyyntöä pohjalta.

2. Kysymyksen taustalla on Italiassa paljastunut, samppanjan kauppaan liittyvä rikollisjärjestön tekemä veropetos. Tariccoa ja useita muita vastaajia syytetään siitä, että he ovat perustamansa rikollisjärjestön kautta antaneet vilpillisiä arvonlisäveroilmoituksia käyttämällä olemattomista liiketoimista laadittuja laskuja. Heidän toimintansa muistutti selvästi karusellipetosta.

3. Tässä yhteydessä oletettavasti tapahtuneet rikokset vanhentuvat hyvin todennäköisesti vielä ennen lainvoimaisen rikostuomion antamista. Tämä ei ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan johdu pelkästään kyseisen yksittäistapauksen olosuhteista vaan rakenteellisesta ongelmasta Italian rikoslainsäädännössä, jossa säädetään erilaisista mahdollisuuksista seuraamusmenettelyn vanhentumisen katkeamiseen muttei vanhentumisen estämisestä vireillä olevan rikosprosessin kuluessa. Lisäksi sovelletaan ehdotonta vanhentumisaikaa, joka on vuonna 2005 annetun lainsäädännön mukaisesti vanhentumisaikaa katkeamistapauksissa enää vain neljänneksen eikä – kuten aiemmin – puolet pitempi kuin alkuperäinen vanhentumisaika. Erityisesti tämä ehdoton vanhentumisaika johtaa ilmeisesti monissa tapauksissa tekijöiden rankaisematta jäämiseen.

¹ — Alkuperäinen kieli: saksa.

4. Koska käsiteltävässä asiassa on kyse arvonlisäverosta, josta osa kuuluu Euroopan unionin omiin varoihin,² siinä on tilaisuus selvittää joitain unionin taloudellisten etujen suojaamiseen liittyviä periaatteellisia kysymyksiä. Käsiteltävän asian yhteydessä on otettava asianmukaisesti huomioon vastaajien oikeudet rikosprosessissa. Tässä suhteessa käsiteltävä asia saattaa muistuttaa etäisesti tunnettua asiaa Berlusconi ym.³ Lähemmän tarkastelun perusteella käsiteltävässä asiassa esille tulevat oikeuskysymykset eroavat kuitenkin edellä mainitussa tapauksessa tarkastelluista kysymyksistä.

II Asiaa koskevat oikeussäännöt

A Unionin oikeus

5. Käsiteltävän asian unionin oikeuden mukaisen kehityksen muodostavat lähinnä Euroopan unionin (aiemmin: Euroopan yhteisöjen) taloudellisten etujen suojaamisesta annetut erilaiset säännökset. Tältä osin on nostettava esille SEU 4 artiklan 3 kohta ja SEUT 325 artikla, asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95⁴ ja niin kutsuttu PIF-yleissopimus.⁵ Lisäksi on viitattava yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä annettuun direktiiviin 2006/112/EY.⁶

6. Näiden ohella unionin tuomioistuimien tarkastelee myös SEUT 101, SEUT 107 ja SEUT 119 artiklan tulkintaa, mutta en toista näiden määräysten sanamuotoa jäljempänä.

EUT-sopimuksen määräykset

7. SEUT 325 artiklassa määrätään seuraavaa:

”1. Unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta tämän artiklan mukaisesti toteutettavilla toimenpiteillä, joilla on ennalta ehkäisevä vaikutus ja jotka tarjoavat tehokkaan suojan jäsenvaltioissa sekä unionin toimielimissä, elimissä ja laitoksissa.

2. Jäsenvaltiot toteuttavat samat toimenpiteet suojatakseen unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä kuin ne toteuttavat suojatakseen omia taloudellisia etujaan petolliselta menettelyltä.

– –”

2 — Ks. Euroopan yhteisöjen omien varojen järjestelmästä 7.6.2007 tehdyn neuvoston päätöksen 2007/436/EY (EUVL L 163, s. 17; jäljempänä omia varoja koskeva päätös) 2 artiklan 1 kohdan b alakohta.

3 — Tuomio Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270).

4 — Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta 18.12.1995 annettu neuvoston asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95 (EYVL L 312, s. 1).

5 — Yleissopimus Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta, allekirjoitettu Luxemburgissa 26.7.1995 (EYVL C 316, s. 49). Lyhenne ”PIF” tulee taloudellisten etujen suojaamisen käsitteen ranskankielisestä vastineesta (”protection des intérêts financiers”).

6 — Yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä 28.11.2006 annettu neuvoston direktiivi 2006/112/EY (EUVL L 347, s. 1).

Asetus (EY, Euratom) N:o 2988/95

8. Asetukseen N:o 2988/95 sisältyy yleinen säännöstö unionin (aiemmin yhteisön) oikeuteen kohdistuvia väärinkäytöksiä koskevista yhtenäisistä tarkastuksista sekä hallinnollisista toimenpiteistä ja seuraamuksista. Sen 1 artiklan 2 kohdassa määritellään väärinkäytöksen tunnusmerkit seuraavasti:

”Väärinkäytösten tunnusmerkit toteuttaa jokainen yhteisön oikeuden säännöksen tai määräyksen rikkominen, joka johtuu taloudellisen toimijan teosta tai laiminlyönnistä ja jonka tuloksena on tai voisi olla vahinko yhteisöjen yleiselle talousarviolle tai yhteisöjen hoidossa oleville talousarvioille, joko suoraan yhteisöjen puolesta kannettujen omien varojen vähenemisen tai lakkaamisen taikka perusteettoman menon takia.”

9. Asetuksen N:o 2988/95 3 artiklassa säädetään vanhentumisesta seuraavaa:

”1. Seuraamusmenettelyn vanhentumisaika on neljä vuotta 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettusta väärinkäytöksestä. Alakohtaisissa säännöstoissa voidaan kuitenkin säätää lyhyemmästä määräajasta, joka ei saa olla kolmea vuotta lyhyempi.

Jatkuvien tai toistuvien väärinkäytösten osalta vanhentumisaika alkaa kulua siitä päivästä, jona väärinkäyttö on päättynyt. – –

Seuraamusmenettelyn vanhentuminen keskeytyy [oikeammin: katkeaa], kun toimivaltainen viranomais antaa asianomaiselle henkilölle tiedoksi tutkimuksen tai menettelyn vireilletulon, joka liittyy väärinkäytökseen. Vanhentumisaika alkaa kulua uudelleen jokaisesta keskeytettävästä [oikeammin: katkaisevasta] toimesta.

Vanhentumisaika päättyy kuitenkin viimeistään sinä päivänä, jona kaksinkertaisen vanhentumisajan pituinen aika päättyy ilman, että toimivaltainen viranomais on määrännyt seuraamuksesta, paitsi niissä tapauksissa, joissa hallinnollinen menettely on keskeytetty 6 artiklan 1 kohdan mukaisesti.

– –

3. Jäsenvaltiot säilyttävät mahdollisuuden soveltaa – – pitempää määräaika.”

10. Asetuksen N:o 2988/95 6 artiklan 1 kohdassa säädetään hallinnollisen menettelyn lykkäämisestä, jos kyseistä henkilöä vastaan on aloitettu rikosoikeudellinen menettely samojen seikkojen perusteella, seuraavaa:

”Taloudellisten seuraamusten kuten hallinnollisten sakkojen määräämistä voidaan lykätä toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä, jos kyseistä henkilöä vastaan on aloitettu rikosoikeudellinen menettely samojen seikkojen perusteella. Hallinnollisen menettelyn lykkäämisestä seuraa 3 artiklassa tarkoitetun vanhentumisajan keskeytyminen.

– –”

PIF-yleissopimus

11. Yhteisiä säännöksiä unionin taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta sisältyy lisäksi Luxemburgissa 26.7.1995 allekirjoitettuun PIF-yleissopimukseen, jonka unionin silloiset 15 jäsenvaltiota tekivät Euroopan unionista tehdyn sopimuksen⁷ K.3 artiklan 2 kohdan c alakohdan perusteella⁸ ja joka tuli voimaan 17.10.2002.

12. PIF-yleissopimuksen 1 artiklassa, jonka otsikko on ”Yleiset määräykset”, määritellään petoksen tunnusmerkistö ja velvoitetaan jäsenvaltiot säätämään siinä tarkoitettu menettely rangaistavaksi seuraavasti:

”1. Tässä yleissopimuksessa tarkoitetaan Euroopan yhteisöjen taloudellisiin etuihin kohdistuvalla petoksella

--

b) tulojen osalta, tahallista tekoa tai laiminlyöntiä, joka koskee

- väärrien, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen käyttämistä tai esittämistä, josta seuraa, että Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon tai Euroopan yhteisöjen hoidossa oleviin tai sen puolesta hoidettuihin budjetteihin sisältyvät varat vähenevät oikeudettomasti;
- erityistä velvoitetta rikkoen tapahtuvaa tietojen ilmoittamatta jättämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä;
- laillisesti saadun edun väärinkäyttämistä, jolla on sama seuraus kuin edellä.

2. Jollei 2 artiklan 2 kohdassa toisin määrätä, jäsenvaltiot toteuttavat tarpeelliset ja aiheelliset toimenpiteet saattaakseen 1 kohdan määräykset osaksi sisäistä rikosoikeuttaan siten, että niissä tarkoitettu menettely säädetään rangaistavaksi.

3. Jollei 2 artiklan 2 kohdassa toisin määrätä, jäsenvaltiot toteuttavat tarpeelliset toimenpiteet myös sen varmistamiseksi, että tahallinen väärrien, virheellisten tai puutteellisten ilmoitusten tai asiakirjojen laatiminen tai toimittaminen, kun niillä on 1 kohdassa mainittu seuraus, säädettäisiin rangaistavaksi, jos ne eivät jo ole rangaistavia joko tahallisen rikoksena tai avunantona tai yllytyksenä rikokseen tai 1 kohdan mukaisesti määritellyn petoksen yrityksenä.

--”

13. PIF-yleissopimuksen 2 artiklaan sisältyy seuraava jäsenvaltioiden velvoite ottaa käyttöön seuraamuksia:

”1. Jäsenvaltiot toteuttavat tarpeelliset toimenpiteet säätääkseen 1 artiklassa tarkoitetut teot sekä 1 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuihin tekoihin liittyvän avunannon rikokseen, siihen yllyttämisen tai rikoksen yrityksen tehokkain, suhteellisin ja vakuuttavin seuraamuksin rikoksina rangaistaviksi käsittäen ainakin tärkeissä petostapauksissa vankeusrangaistukset, joista voi seurata tekijän luovuttaminen. Kuitenkin törkeänä petoksena pidetään jokaisen jäsenvaltion vahvistamaa vähimmäismäärää koskevaa petosta. Tätä vähimmäismäärää ei saa vahvistaa 50 000:ta ecua suuremmaksi.

⁷ — Euroopan unionista tehty sopimus, sellaisena kuin se sisältyy Maastrichtin sopimukseen.

⁸ — EYVL C 316, s. 48.

2. Kun on kyseessä vähäisempi petos, jossa on kysymys 4 000:ta ecua pienemmästä summasta ja johon ei jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen mukaan liity erityisiä raskauttavia asianhaaroja, jäsenvaltio voi säätää 1 kohdassa määrätystä poikkeavia seuraamuksia.

--”

Arvonlisäverodirektiivi (direktiivi 2006/112/EY)

14. Direktiivin 2006/112 IX osaston, jonka otsikko on ”Vapautukset”, 1 lukuun (”Yleiset säännökset”) kuuluvassa 131 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Jäljempänä 2–9 luvussa säädettyjä vapautuksia sovelletaan rajoittamatta muiden yhteisön säännösten soveltamista ja noudattaen jäsenvaltioiden vahvistamia edellytyksiä mainittujen vapautusten oikean ja selkeän soveltamisen varmistamiseksi ja kaikenlaisten petosten, verojen kiertämisen ja väärinkäytösten estämiseksi.”

15. Direktiivin 2006/112 IX osaston 4 lukuun, jonka otsikko on ”Yhteisöliiketoimien vapautukset”, sisältyvän 138 artiklan 1 kohdassa säädetään tavaroiden luovutusten vapautuksista seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on vapautettava verosta sellaisten tavaroiden luovutukset, jotka myyjä, hankkija tai joku muu näiden puolesta lähettää tai kuljettaa jäsenvaltion alueen ulkopuolelle, mutta kuitenkin yhteisössä, sellaiselle toiselle verovelvolliselle tai sellaiselle [ei verovelvolliselle] oikeushenkilölle, -- joka toimii tässä ominaisuudessa muussa jäsenvaltiossa kuin tavaroiden lähetyksen tai kuljetuksen lähtöjäsenvaltiossa.”

16. Direktiivin 2006/112 IX osaston 10 lukuun, jonka otsikko on ”Kansainväliseen tavaraliikenteeseen liittyviä liiketoimia koskevat vapautukset”, 1 jaksoon (”Verottomat varastot ja tullivarastot sekä vastaavat menettelyt”) sisältyy lisäksi 158 artikla, jossa säädetään muun muassa seuraavaa:

”1. Poiketen siitä, mitä 157 artiklan 2 kohdassa säädetään, jäsenvaltiot voivat kuitenkin säätää muusta varastointimenettelystä kuin tullivarastointimenettelystä seuraavissa tapauksissa:

- a) tavarat on tarkoitettu verovapaille myymälöille sellaisten tavaroiden luovutuksia varten, jotka matkustajat vievät henkilökohtaisesti matkatavaroissaan, lentokoneella tai meriteitse kolmansille alueille tai kolmansiin maihin, jos nämä luovutukset on vapautettu verosta 146 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaisesti;
- b) tavarat on tarkoitettu verovelvollisille luovutettaviksi matkustajille ilma- tai vesialuksessa lennon tai merimatkan aikana, kun määräpaikka sijaitsee yhteisön ulkopuolella;
- c) tavarat on tarkoitettu verovelvollisille 151 artiklan mukaisia arvonlisäverovapaita luovutuksia varten.

2. Jos jäsenvaltiot käyttävät 1 kohdan a alakohdassa tarkoitettua mahdollisuutta verovapautukseen, niiden on toteutettava tarvittavat toimenpiteet kyseisen vapautuksen oikean ja yksinkertaisen soveltamisen varmistamiseksi sekä mahdollisten veropetosten, veron kiertämisen ja muiden väärinkäytösten estämiseksi.

--”

B Italian oikeus

17. Italian rikoslain,⁹ sellaisena kuin se on muutettuna 5.12.2005 annetulla lailla nro 251¹⁰ (jäljempänä laki nro 251/2005), 157 §:ssä, jonka otsikko on ”Vanhentuminen, vanhentumisaika”, säädetään seuraavaa:

”Rikos vanhentuu ajassa, joka vastaa samasta rikoksesta rikoslainsäädännössä säädetyn rangaistuksen enimmäiskesto; tästä riippumatta vanhentumisaika on vähintään kuusi vuotta rikosten ja vähintään neljä vuotta rikkomusten osalta, vaikka niistä voitaisiin määrätä ainoastaan sakkorangaistus.

Vanhentumisaajan määrittämisessä perustaksi otetaan rikoksesta tai sen yrityksestä lainsäädännössä säädetty rangaistus ottamatta huomioon sitä lieventäviä tai ankaroittavia olosuhteita, lukuun ottamatta niitä ankaroittavia olosuhteita, joiden osalta laissa säädetään tavanomaisesta rangaistuksesta poikkeavasta rangaistuksesta – –

– –”

18. Rikoslain 158 §:ssä säädetään vanhentumisaajan kulumisen alkamisesta seuraavaa:

”Vanhentumisaika alkaa kulua päivästä, jona rangaistava teko on tehty, rangaistavan teon yritysten osalta päivästä, jona tekijän toiminta on loppunut, ja jatkuvien rangaistavien tekojen osalta päivästä, jona jatkettu teko lakannut.

– –”

19. Rikoslain 159 §:ssä yksilöidään tapaukset, joissa vanhentuminen keskeytyy. Niihin kuuluvat tapaukset, joissa asia siirretään toisen tuomioistuimen käsiteltäväksi tai puolustusasianajaja tai vastaaja on estynyt. ”Vanhentumisaajan kulumisen jatkuu sinä päivänä, jona keskeytymisen syy poistuu.”

20. Vanhentumisaajan katkaisemisesta säädetään rikoslain 160 §:ssä seuraavaa:

”Vanhentumisaajan kulumisen katkaisee tuomio tai rangaistusmääräys.

Vanhentumisaajan kulumisen katkaisevat myös määräys, jolla henkilöön sovelletaan turvaamistoimia tai – – jolla vahvistetaan pidätys tai vangitseminen, kuulustelu tuomioistuimessa tai virallisen syyttäjän toimesta taikka kutsu tulla ilmoittautumaan viralliselle syyttäjälle lausunnon antamista varten, toimenpide, jolla vahvistetaan istuntopäivä asian käsittelyn lopettamista koskevasta hakemuksesta tehtävää päätöstä varten, syytteen nostaminen, päätös, jolla vahvistetaan valmisteluistunnon päivämäärä, – –.

Jos vanhentumisaika on katkaistu, se alkaa kulua uudelleen katkaisupäivästä. Jos katkaisevia toimia on useita, vanhentumisaika alkaa kulua viimeisimmästä toimesta; 157 §:ssä mainitut määräajat eivät missään tapauksessa voi olla 161 §:n 2 momentissa säädettyjä määräaikoja pidempää – –”

21. Ennen vanhentumissäännösten laatimista uudelleen lailla nro 251/2005 vanhentumisen katkaisemisen yhteydessä säädettiin, että vanhentumisaika voi pidentyä enintään puolella.

9 — Codice penale.

10 — GURI nro 285, 7.12.2005.

22. Vanhentumisen keskeytymisen ja katkaisemisen vaikutuksista säädetään rikoslain 161 §:ssä seuraavaa:

”Vanhentumisen keskeytymisellä ja katkaisemisella on vaikutuksia kaikkiin, jotka ovat syyllistyneet kyseiseen rikokseen.

Lukuun ottamatta rikosprosessilain 51 §:n 3 bis ja 3 quater momentissa tarkoitettujen tekojen syytteesenpanoa, vanhentumisen katkaiseminen voi pidentää vanhentumisaikaa enintään neljänneksellä, 99 §:n 2 momentissa säädettyissä tapauksissa enintään puolella ja 99 §:n 4 momentissa säädettyissä tapauksissa enintään kahdella kolmanneksella tai enintään kaksinkertaistaa vanhentumisajan 102, 103 ja 105 §:ssä säädettyissä tapauksissa.”

23. Rikoslain 416 §:ssä säädetään, että sille, joka perustaa järjestön, jonka tarkoituksena on rikosten tekeminen, määrätään vähintään kolmen ja enintään seitsemän vuoden vankeusrangaistus. Sille, joka pelkästään osallistuu tällaisen järjestön toimintaan, määrätään vähintään yhden ja enintään viiden vuoden vankeusrangaistus.

24. Vilpillisen arvonlisäveroilmoituksen jättämisestä käyttämällä olemattomia liiketoimia koskevia laskuja tai muita asiakirjoja (tekaistuja laskuja) määrätään 10.3.2000 annetun tasavallan presidentin asetuksen¹¹ nro 74 (jäljempänä asetus nro 74/2000)¹² 2 §:n nojalla vähintään vuoden ja kuuden kuukauden ja enintään kuuden vuoden vankeusrangaistus. Sama rangaistus uhkaa asetuksen nro 74/2000 8 §:n mukaan sitä, joka laatii tekaistuja laskuja mahdollistaakseen kolmansille arvonlisäveron kiertämisen.

III Tosiseikat ja pääasian oikeudenkäynti

25. Ivo Tariccoa ja muutamia muita henkilöitä (jäljempänä myös syytetyt) syytetään siitä, että he olivat vuosina 2005–2009 perustaneet ja järjestäneet rikollisryhmän tai osallistuneet sen toimintaan. Rikollisryhmän tarkoituksena oli tehdä rikoksia laatimalla tekaistuja laskuja ja antamalla vilpillisiä arvonlisäveroilmoituksia tällaisia tekaistuja laskuja käyttäen.

26. Tekaistut laskut, joiden yhteissumma oli useita miljoonia euroja, liittyivät samppanjaa koskeviin liiketoimiin. Vastaajien välisten sopimusten perusteella samppanjan kotimarkkinoilla tapahtuva myynti oli tarkoitus esittää virheellisesti yhteisöluovutuksina käyttämällä apuna useita yrityksiä, joiden laillisina edustajina osa syytetyistä toimi.

27. Järjestelyssä keskeisessä asemassa oli Planet Srl -niminen yhtiö. Se otti tietoisesti vastaan joidenkin muiden näennäisesti samppanjan maahantuojina esiintyneiden yhtiöiden – niin kutsuttujen kadonneiden yritysten tai valeyritysten¹³ – laatimia tekaistuja laskuja. Planet kirjasi laskut omaan kirjanpitoonsa, vähensi niissä ilmoitetun arvonlisäveron ostoihin sisältyvänä verona ja antoi tämän jälkeen virheellisiä arvonlisäveroa koskevia vuosi-ilmoituksia. Tällä tavoin Planet pystyi myymään samppanjaa huomattavasti markkinahintaa alempaan hintaan ja vääristämään viime kädessä kilpailua. Osa valeyrityksistä ei puolestaan antanut lainkaan arvonlisäveroa koskevia vuosi-ilmoituksia, ja osa antoi ilmoituksia mutta jätti vastaavan arvonlisäveron tilittämättä.

11 — Decreto legislativo.

12 — Asetuksen nro 74/2000 otsikko on ”Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto” (tulo- ja arvonlisäverotukseen liittyviä verorikoksia koskeva uudelleensääntely), ja se on julkaistu Italian virallisessa lehdessä (GURI nro 76, 31.3.2000).

13 — ”Missing traders”: tällä tarkoitetaan yrityksiä, joiden toiminta koostuu yksinomaan siitä, että ne laativat verotukseen liittyviä asiakirjoja veropetostarkoituksessa.

28. Esitutkinnan päätteeksi vastaajia vastaan nostettiin syyte. Vaatimus vastaajien haastamiseksi oikeuteen esitettiin aluksi Tribunale di Mondoville. Sen jälkeen, kun vastaajien puolustusasianajajat olivat esittäneet valmisteluistunnossa¹⁴ useita vastaväitteitä, joiden perusteella esitutkinta aloitettiin uudestaan, rikosoikeudenkäynti on tällä hetkellä uudelleen valmisteluistunnon vaiheessa, nyttemmin Tribunale di Cuneossa, joka on ennakkoratkaisupyyntöä esittänyt tuomioistuin.¹⁵ Menettelyn tässä vaiheessa valmisteluistunnosta vastaavan tuomarin¹⁶ on ratkaistava, onko esitutkinnan tulosten perusteella perusteltua aloittaa päämenettely vastaajia vastaan ja vahvistaa istuntopäivä pääkäsittelyä varten.

29. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa, että Italiassa voimassa olevien seuraamusmenettelyn vanhentumisäännösten mukaan – kun otetaan myös huomioon lainsäädännössä säädetty vanhentumisajan piteneminen sellaisten eri toimien perusteella, jotka ovat johtaneet vanhentumisen katkeamiseen – kaikki rikokset, joista vastaajia syytetään, vanhentuvat viimeistään 8.2.2018. Yhden vastaajan eli Goranco Anakievin tapauksessa rikokset ovat vanhentuneet jo 11.5.2013.

30. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin korostaa, käsiteltävässä asiassa on ”hyvin todennäköistä”, että rikokset vanhentuvat kaikkien vastaajien tapauksessa ennen lainvoimaisen tuomion antamista. Kuten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin myös painottaa, tämä ei ole nyt käsiteltävän asian erityispiirre, vaan se koskee lukuisia Italiassa vireillä olevia rikosoikeudenkäyntejä ja etenkin sellaisia, jotka liittyvät talousrikoksiin, jotka luonteensa vuoksi edellyttävät usein erityisen laajoja tutkimuksia ja jotka ovat erittäin monimutkaisia.

31. Edellä esitetyn perusteella ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ilmaisee huolensa siitä, että rikosten vanhentumisesta annetusta Italian lainsäädännöstä tulee – sen varsinaisen tarkoituksen vastaisesti – todellisuudessa talousrikollisille ”tae rankaisematta jäämisestä” ja että Italia jättää noudattamatta unionin oikeuteen perustuvia velvoitteitaan. Sen mukaan tämän kannalta hyvin ratkaiseva on laki nro 251/2005, jossa vanhentumisajan kokonaiskesto pidennetään vanhentumisajan katkaisemisen jälkeen nykyisin enää vain neljänneksellä, kun aiemmin sitä pidennettiin puolella.

IV Ennakkoratkaisupyyntö ja oikeudenkäyntimenettely unionin tuomioistuimessa

32. Tribunale di Cuneo on esittänyt 17.1.2014 tekemällään välipäätöksellä, joka saapui unionin tuomioistuimeen 5.3.2014, seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:

- ”1) Onko SEUT 101 artiklaan sisältyvää kilpailun suojaamiseksi annettua määräystä rikottu, kun lailla nro 251/2005 on muutettu Italian rikoslain 160 §:n viimeistä momenttia – siltä osin kuin sillä pidennetään vanhentumisaikaa vain neljänneksellä vanhentumisajan katkaisemisen jälkeen ja sallitaan siten rikosten vanhentuminen riippumatta siitä, että syyte on nostettu ajoissa, ja siten rankaisematta jättäminen?
- 2) Onko Italian valtio ottanut käyttöön SEUT 107 artiklassa kielletyn tuen muodon, kun se on muuttanut lailla nro 251/2005 Italian rikoslain 160 §:n viimeistä momenttia – siltä osin kuin sillä pidennetään vanhentumisaikaa vain neljänneksellä vanhentumisajan katkaisemisen jälkeen ja siten poistetaan rikosoikeudelliset seuraamukset rikoksilta, joita häikäilemättömät talouden toimijat ovat tehneet?

14 — Oikeudenkäyntikielessä: *udienza preliminare*.

15 — Tribunale di Mondovi oli tällä välin yhdistynyt Tribunale di Cuneoon.

16 — *Giudice dell'Udienza Preliminare*.

- 3) Onko Italian valtio lisännyt perusteettomasti ylimääräisen verovapautuksen niihin, jotka on lueteltu tyhjentävästi direktiivin 2006/112/EY 158 artiklassa, kun se on muuttanut lailla nro 251/2005 Italian rikoslain 160 §:n viimeistä momenttia – siltä osin kuin sillä pidennetään vanhentumisaikaa vain neljänneksellä vanhentumisajan katkaisemisen jälkeen ja jätetään siten rankaisematta niitä, jotka käyttävät yhteisön direktiiviä hyväkseen?
- 4) Onko SEUT 119 artiklassa vahvistettua terveen julkistalouden periaatetta loukattu, kun lailla nro 251/2005 on muutettu Italian rikoslain 160 §:n viimeistä momenttia – siltä osin kuin sillä pidennetään vanhentumisaikaa vain neljänneksellä vanhentumisajan katkaisemisen jälkeen ja siis jätetään rankaisematta menettelytavoista, joilla viedään valtiolta varoja, joita tarvittaisiin myös Euroopan unionia kohtaan olevien velvoitteiden täyttämiseksi?”

33. Pääasian vastaajista pelkästään Anakiev on osallistunut ennakkoratkaisumenettelyyn toimittamalla kirjelmän. Kirjalliseen menettelyyn osallistuivat lisäksi Italian, Saksan ja Puolan hallitukset sekä Euroopan komissio. Samat osapuolet olivat Anakievia ja Puolan hallitusta lukuun ottamatta myös edustettuina 3.3.2015 pidetyssä istunnossa asianosaisten kuulemiseksi.

V Menettelyä koskevia alustavia huomautuksia

34. Ennen kuin arvioin ennakkoratkaisukysymysten sisältöä, useiden menettelyn osapuolten esittämien epäilysten vuoksi on syytä esittää muutamia menettelyä koskevia alustavia huomautuksia, jotka liittyvät yhtäältä unionin tuomioistuimen toimivaltaan vastata ennakkoratkaisukysymyksiin (tästä seuraavaksi A kohta) ja toisaalta kysymysten tutkittavaksi ottamiseen (ks. jäljempänä B kohta).

A Unionin tuomioistuimen toimivalta vastata ennakkoratkaisukysymyksiin

35. Ennakkoratkaisumenettelyssä unionin tuomioistuimella on SEUT 267 artiklan nojalla toimivalta antaa ennakkoratkaisu perussopimusten sekä unionin toimielimen, elimen tai laitoksen toimien tulkinnasta, eli sen toimivalta ulottuu periaatteessa koko unionin oikeuden tulkintaan.¹⁷

36. Tälle toimivallalle ei ole käsiteltävässä asiassa esteenä se, että pääasian oikeudenkäynnissä on kyse kansallisessa oikeudessa säädetyistä verorikoksista. Vaikka rikoslainsäädäntöä ja rikosprosessia koskeva toimivalta onkin edelleen pitkälti jäsenvaltioilla, kansallisten viranomaisten on toimivaltaansa käyttäessään otettava huomioon unionin oikeuden säännökset ja määräykset.¹⁸ Eritoten arvonlisäveroon liittyvistä rikosprosesseista unionin tuomioistuin on lisäksi äskettäin todennut, että tällaiset asiat kuuluvat unionin oikeuden soveltamisalaan.¹⁹

37. Unionin tuomioistuin on käsiteltävän asian yhteydessä toimivaltainen tulkitsemaan koko unionin oikeutta, PIF-yleissopimus mukaan lukien, sikäli kuin se on merkityksellinen pääasian ratkaisemisen kannalta. PIF-yleissopimus tosin tehtiin vuonna 1995 vielä silloisen Euroopan unionin ”kolmannen pilarin” yhteydessä EU-sopimuksen alkuperäisen version perusteella.²⁰ Siirtymämääräyksistä tehdyn pöytäkirjan²¹ 9 artiklan mukaan kyseisen yleissopimuksen oikeusvaikutukset kuitenkin säilyvät myös unionin pilarirakenteen purkamisen jälkeen Lissabonin sopimuksen voimaantulon myötä. Se on siis edelleen unionin oikeuden kiinteä osa.

17 — Ennakkoratkaisutoimivallan ulkopuolelle on jätetty ainoastaan tietyt unionin oikeuden osat, jotka kuuluvat yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alaan (SEU 24 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan kuudes virke ja SEUT 275 artiklan ensimmäinen kohta).

18 — Tuomio Cowan (186/87, EU:C:1989:47, 19 kohta); tuomio Placanica (C-338/04, C-359/04 ja C-360/04, EU:C:2007:133, 68 kohta) ja tuomio Achughabian (C-329/11, EU:C:2011:807, 33 kohta).

19 — Tuomio Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 27 ja 28 kohta).

20 — Euroopan unionista tehty sopimus, sellaisena kuin se sisältyy Maastrichtin sopimukseen.

21 — EU-sopimuksen ja EUT-sopimuksen pöytäkirja (N:o 36) (EUVL 2008, C 115, s. 322).

38. Unionin tuomioistuimen ennakkoratkaisutoimivaltaan unionin entisen kolmannen pilarin alalla ei ole 1.12.2014 alkaen enää sovellettu rajoituksia (ks. siirtymämääräyksistä tehdyn pöytäkirjan 10 artiklan 1 ja 3 kohta). Sama pätee myös nyt käsiteltävän kaltaisiin ennakkoratkaisupyyntöihin, jotka on esitetty ennen 1.12.2014.²²

39. Unionin tuomioistuin oli joka tapauksessa jo ennen 1.12.2014 toimivaltainen antamaan ennakkoratkaisun kaikista italialaisten tuomioistuinten esittämistä ennakkoratkaisupyyntöistä, jotka koskivat PIF-yleissopimuksen tulkintaa. Italian tasavalta oli nimittäin alun alkaenkin tunnustanut unionin tuomioistuimen tällaisia ennakkoratkaisupyyntöjä koskevan toimivallan yhtäältä PIF-yleissopimuksen pöytäkirjan²³ ja toisaalta EU 35 artiklan 2 kohdan ja 3 kohdan b alakohdan²⁴ perusteella, minkä yhteydessä se antoi kaikille kansallisille tuomioistuimille oikeuden esittää ennakkoratkaisupyyntöjä.²⁵

40. Tätä taustaa vasten unionin tuomioistuimella on kiistatta toimivalta tarkastella kaikkia nyt käsiteltävässä ennakkoratkaisupyyntöissä esille tulevia oikeusongelmia.

B Ennakkoratkaisukysymysten tutkittavaksi ottaminen

41. Useat menettelyn osapuolet esittävät lisäksi väitteitä, joiden mukaan unionin tuomioistuimelle esitettyjä ennakkoratkaisukysymyksiä ei voida ottaa tutkittavaksi (SEUT 267 artikla, työjärjestyksen 94 artikla). Ne epäilevät lähinnä näiden kysymysten merkityksellisyyttä pääasian ratkaisemisen kannalta.

42. Tästä on todettava, että vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan yksinomaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on kunkin asian erityispiirteiden perusteella harkita, onko ennakkoratkaisupyyntö esittäminen unionin tuomioistuimelle tarpeen ja onko sen unionin tuomioistuimelle esittämällä kysymyksillä merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Jos esitetyt kysymykset koskevat unionin oikeuden tulkintaa, unionin tuomioistuimen on lähtökohtaisesti ratkaistava ne. Jos kansallinen tuomioistuin esittää unionin tuomioistuimelle kysymyksiä unionin oikeudesta, olettamana on, että ennakkoratkaisupyyntöä esitetyillä kysymyksillä on merkitystä asian ratkaisun kannalta.²⁶

43. Unionin tuomioistuin voi siis jättää tutkimatta kansallisen tuomioistuimen esittämän ennakkoratkaisupyyntönsä ainoastaan, jos on ilmeistä, että pyydetyllä unionin oikeuden tulkitsemisella ei ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin tai kohteeseen, jos kyseinen ongelma on luonteeltaan hypoteettinen taikka jos unionin tuomioistuimella ei ole tiedossaan niitä tosiseikkoja ja oikeudellisia seikkoja, jotka ovat tarpeen, jotta se voisi antaa hyödyllisen vastauksen sille esitettyihin kysymyksiin.²⁷

44. Tästä ei ole pelkoa käsiteltävässä asiassa.

22 — Vastaavasti tuomio Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, 30 ja 31 kohta).

23 — Pöytäkirja, joka koskee Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevan yleissopimuksen tulkintaa Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen antamalla ennakkoratkaisuilla, allekirjoitettu Brysselissä 29.11.1996 (EYVL 1997, C 151, s. 1). Kuten jo itse PIF-yleissopimus, kyseinen pöytäkirjakin tehtiin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan c alakohdan perusteella ja tuli voimaan 17.10.2002.

24 — Euroopan unionista tehty sopimus, sellaisena kuin se sisältyy Amsterdamin sopimukseen.

25 — Ks. yhtäältä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 35 artiklan 2 kohdan ja 3 kohdan b alakohdan mukaisesti annettu Italian tasavallan julistus (tiedonanto EYVL:ssä 1999, L 114, s. 56) ja toisaalta PIF-yleissopimuksen pöytäkirjan mukaisesti 19.7.2002 annettu Italian tasavallan julistus; viimeksi mainittu on saatavilla seuraavalla Euroopan unionin neuvoston internetsivulla (vierailtu viimeksi 20.2.2015): <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/agreements-conventions/ratification/?v=decl&aid=1996090&pid=I>.

26 — Tuomio Beck ja Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, 22 kohta); tuomio Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, 46 kohta) ja tuomio Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 54 kohta).

27 — Tuomio Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, 61 kohta); tuomio Beck ja Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, 22 kohta); tuomio Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, 46 kohta) ja tuomio Križan ym. (C-416/10, EU:C:2013:8, 53 ja 54 kohta).

45. Ennakkoratkaisupyyntöön sisältyvät tiedot pääasian tosiseikoista, sovellettavasta kansallisesta oikeudesta ja ennakkoratkaisun tarpeellisuudesta ovat riittäviä, jotta unionin tuomioistuin, kuten myös Euroopan unionin tuomioistuimen perussäännön 23 artiklassa tarkoitetut menettelyn osapuolet, voivat lausua esitetystä ennakkoratkaisukysymyksistä.

46. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvauksesta voidaan näet helposti päätellä, mistä pääasian oikeudenkäynnissä on kyse ja mikä on vaakalaudalla: Italiassa vireillä olevassa verotukseen liittyvässä rikosprosessissa on syytettynä useampia henkilöitä, ja ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pelkää, että he – kuten myös monet muut vastaavassa tilanteessa olevat oletetut rikoksenteelijät – välttyvät lainsäädännössä säädetyltä rangaistukselta, koska seuraamusmenettelyn vanhentumisesta annetuissa kansallisissa säännöksissä säädetään liian lyhyistä vanhentumisajoista ja etenkin näiden vanhentumisaikojen liian vähäisestä pidentämisestä siinä tapauksessa, että vanhentumisaika katkeaa, joten vaikuttaa harhakuvitelmalta, että vastaajille annettava tuomio saisi lainvoiman ennen menettelyn vanhentumista.

47. Ei ole myöskään kyse siitä, että unionin tuomioistuimelle esitetty kysymykset olisivat luonteeltaan hypoteettisia tai että niillä ei olisi mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävän asian tosiseikkoihin. Ennakkoratkaisupyyntöön mukaan unionin tuomioistuimen vastaus on nimittäin aivan ratkaiseva sen kannalta, voidaanko kansallisen oikeuden vanhentumissäännöksiä soveltaa pääasiassa ja onko realistisesti mahdollista, että pääasian oikeudenkäynti saa lainvoimaisen päätöksen ennen menettelyn vanhentumista.

48. Toisin kuin Italian hallitus katsoo, ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin voi siinä vireillä olevan konkreettisen riita-asian pohjalta käsitellä unionin tuomioistuimelle esittämässään ennakkoratkaisupyyntönsä Italian rikosoikeudessa havaitsemiaan järjestelmälle ominaisia puutteita. Unionin tuomioistuin on päinvastoin tarkastellut jo useaan otteeseen kansallisen seuraamusjärjestelmän väitettyjä rakenteellisia ongelmia ja tehnyt näin myös ja nimenomaisesti vireillä olevissa kansallisissa rikosprosesseissa esitettyjen ennakkoratkaisupyyntöjen yhteydessä.²⁸

49. Vaikka unionin oikeuden yleisten oikeusperiaatteiden – esimerkiksi rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen – perusteella olisikin kiellettyä poiketa riidanalaisista kansallisista vanhentumissäännöksistä, Italian hallituksen ja Anakievin näkemyksistä poiketen tämä ei vaikuta ennakkoratkaisupyyntöön tutkittavaksi ottamiseen vaan antaa korkeintaan unionin tuomioistuimelle aihetta selvittää tätä seikkaa ennakkoratkaisukysymyksiin antamansa sisällöllisen vastauksen yhteydessä.²⁹

50. Epäilyjä esitettyjen kysymysten merkityksellisyydestä asian ratkaisemisen kannalta voi tosin herätä sikäli kuin ennakkoratkaisupyyntöön esittänyt tuomioistuin pyytää unionin tuomioistuinta tulkitsemaan joitakin primaarioikeuden määräyksiä (SEUT 101, SEUT 107 ja SEUT 119 artiklaa), joilla ei ensi näkemältä ole mitään tekemistä nyt kyseessä olevien rikosoikeudellisten vanhentumisongelmien kanssa. Mielestäni ei kuitenkaan ole *ilmeistä*, ettei mainituilla määräyksillä ole mitään yhteyttä kansallisessa tuomioistuimessa käsiteltävään asiaan. Ainoastaan mainittuja EUT-sopimuksen määräyksiä koskevan unionin tuomioistuimen – vaikkakin suppean – *sisällöllisen* tarkastelun perusteella voidaan todeta, ovatko ne esteenä nyt kyseessä olevan Italian rikosoikeudellisen vanhentumissääntelyn kaltaiselle sääntelylle.³⁰

28 — Ks. erityisesti tuomio Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270) ja tuomio Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105).

29 — Ks. vastaavasti tuomio Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270) ja määräys Mulliez ym. (C-23/03, C-52/03, C-133/03, C-337/03 ja C-473/03, EU:C:2006:285), joissa yhteisöjen tuomioistuin ei viitannut sanallakaan menettelyn eri osapuolten esittämiin tutkittavaksi ottamista koskeviin vastaväitteisiin, vaan vastasi oitis sisällöllisesti ennakkoratkaisukysymyksiin.

30 — Ks. tästä jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 57–72 kohta.

51. Kattavuuden vuoksi on vielä huomautettava, ettei ennakkoratkaisupyyntöön tutkittavaksi ottamiseen vaikuta myöskään pääasian verrattain varhainen menettelyvaihe eli syytteen tutkittavaksi ottamista pääkäsittelyssä *edeltävä* menettelyvaihe.³¹

52. Unionin tuomioistuimessa esitetyt epäilyt ennakkoratkaisupyyntöön tutkittavaksi ottamisesta on siten hylättävä kokonaisuudessaan.

VI Ennakkoratkaisukysymysten sisällöllinen arviointi

53. Kuten ennakkoratkaisukysymyksestä ilmenee, Tribunale di Cuneo ottaa useimpien pääasiassa merkityksellisten rikosten kohdalla lähtökohdaksi kuuden vuoden vanhentumisajan ja rikollisjärjestön perustamisen kohdalla seitsemän vuoden vanhentumisajan. Jos tietyt tutkinta- tai syyttämistoimet katkaisevat vanhentumisen, kuten käsiteltävässä asiassa, ennakkoratkaisupyyntöön mukaan vanhentuminen pitenee neljänneksellä, jolloin kuuden vuoden vanhentumisaika pitenee seitsemään vuoteen ja kuuteen kuukauteen ja seitsemän vuoden vanhentumisaika kahdeksaan vuoteen ja yhdeksään kuukauteen, ja nämä määräajat eivät lähtökohtaisesti ole vielä umpeutuneet vireillä olevan rikosprosessin aikana. Tämä ehdotonta vanhentumista koskeva lainsäädäntö johtaa ilmeisesti useissa tapauksissa siihen, että tekijät jäävät rangaistuksetta.

54. Tätä taustaa vasten ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ennakkoratkaisupyyntössään lähinnä, onko unionin oikeus esteenä rikoslain 160 §:n 4 momentin, sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 251/2005, kaltaiselle rikosoikeudellisen seuraamusmenettelyn vanhentumisesta annetulle kansalliselle lainsäädännölle, jonka mukaan arvonalisäverotukseen liittyvien verorikosten vanhentumisaika pitenee vain neljänneksellä alkuperäiseen nähden vanhentumisajan katkaisemisen jälkeen ja tällöin sovelletaan ehdotonta vanhentumisaikaa.

55. Tarkemmin sanoen ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pyytää neljällä ennakkoratkaisukysymyksellään selventämään SEUT 101, SEUT 107 ja SEUT 119 artiklan sekä direktiivin 2006/112 158 artiklan tulkintaa.

56. Käsittelen jäljempänä ensin näitä määräyksiä ja säännöksiä (ks. tästä seuraava A kohta), ennen kuin esitän joitain laajempia toteamuksia jäsenvaltioiden velvoitteesta määrätä tehokkaita seuraamuksia (ks. jäljempänä B kohta) ja tarkastelen lopuksi sitä, mitä vaikutuksia kansallisten vanhentumissäännösten mahdollisella unionin oikeuden vastaisuudella on pääasiaan (ks. jäljempänä C kohta).

A Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kysymyksissään mainitsemat unionin oikeuden säännökset ja määräykset

57. Yhteensä neljässä ennakkoratkaisukysymyksessään Tribunale di Cuneo käsittelee unionin kilpailuoikeutta (ks. tästä seuraava 1 kohta), mahdollisuuksia arvonalisäverovapautukseen (ks. jäljempänä 2 kohta) ja terveen julkistalouden periaatetta (ks. jäljempänä 3 kohta).

1. Unionin kilpailuoikeus (ensimmäinen ja toinen ennakkoratkaisukysymys)

58. Kahdella ensimmäisellä kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lähinnä, vaikuttavatko Italiassa sovellettavien kaltaiset vanhentumissäännökset unionin sisämarkkinoihin ja ovatko ne siten SEUT 101 ja SEUT 107 artiklan vastaisia.

³¹ — Tuomiossa E ja F (C-550/09, EU:C:2010:382) unionin tuomioistuin on vastaavasti vastannut ennakkoratkaisupyyntöön, jonka esittäneen saksalaisen tuomioistuimen oli samoin päätettävä rikosoikeudenkäynnin aloittamisesta syyttäviviranomaisen syytekirjelmän perusteella. Ks. lisäksi yleisemmin tuomio AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, 45 kohta) ja tuomio Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, 28–32 kohta).

59. Tästä on huomautettava, että liian löyhät vanhentumissäännökset ja niistä seuraava tehokkaiden rikosoikeudellisten seuraamusten puuttuminen arvonlisäveroon liittyvien väärinkäytösten tapauksessa voivat ehdottomasti antaa näihin väärinkäytöksiin sotkeutuneille yrityksille perusteetonta kilpailuetua sisämarkkinoilla. Tämä ei kuitenkaan tarkoita SEUT 101 tai SEUT 107 artiklan rikkomista.

60. SEUT 101 artiklassa, luettuna yhdessä SEU 4 artiklan 3 kohdan kanssa, kielletään kylläkin jäsenvaltioita luomasta tilannetta, jossa yritysten on helpompi tehdä keskenään kilpailunvastaisia sopimuksia.³² Olisi kuitenkin liioiteltua päätellä arvonlisäveroon liittyvistä verorikoksista määrättävien kansallisten seuraamusten mahdollisesti puutteellisesta täytäntöönpanosta, että tämä edistää väistämättä yritysten salaista yhteistyötä. Jos yritykset kuitenkin tekevät kilpailuvastaisia sopimuksia, niihin voidaan täysin rikosoikeuden verorikoksia koskevista säännöksistä riippumatta soveltaa kilpailuoikeudessa säädettyä menettelyä ja määrätä niistä kilpailuoikeudessa säädettyjä erityisiä seuraamuksia.

61. SEUT 107 artiklaan perustuvasta valtiontukikiellosta on todettava, että arvonlisäverotukseen liittyvien rangaistusten puutteellinen täytäntöönpano saattaa antaa yrityksille taloudellista etua. Tämä etu ei kuitenkaan ole valikoiva, koska sillä ei aseteta tiettyjä yrityksiä tai toimialoja edullisempaan asemaan toisiin nähden, vaan etu koskee erotuksetta kaikkia yrityksiä, jotka kuuluvat kansallisen rikosoikeuden soveltamisalaan.³³

62. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin on oikeassa siinä, että järjestelmälle ominaiset puutteet jäsenvaltiossa arvonlisäveroon liittyvien verorikosten rankaisemisessa voivat vääristää kilpailua sellaisiin muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneiden yritysten kannalta, joissa kansalliset viranomaiset reagoivat väärinkäytöksiin tiukemmin. Näitä ongelmia ei kuitenkaan voida arvioida kartelli- tai valtiontukioikeudellisten perusteiden mukaisesti, vaan niitä on tarkasteltava ottaen huomioon arvonlisäverojärjestelmä ja siihen liittyvä velvoite määrätä tehokkaita seuraamuksia.³⁴

2. Arvonlisäverodirektiivissä säädetty vapauttamisperusteet (kolmas ennakkoratkaisukysymys)

63. Kolmannella kysymyksellään ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustele, luodaanko Italiassa sovellettavien kaltaisilla vanhentumissäännöksillä uusi arvonlisäverovapautus, josta ei säädetä direktiivissä 2006/112.

64. Tästä on ensinnäkin huomautettava, että Tribunale di Cuneo on ilmeisesti erehtynyt direktiivin 2006/112 sovellettavasta säännöksestä. Ennakkoratkaisupyyntönsä lainattu kyseisen direktiivin 158 artikla koskee nimittäin tiettyjen liiketoimien vapauttamista arvonlisäverosta hyvin erityisissä olosuhteissa, esimerkiksi verovapaissa myymälöissä, ilma- tai vesialuksissa sekä diplomaatti- ja konsulisuhteiden yhteydessä. Sellaisista olosuhteista käsiteltävässä asiassa ei selvästikään ole kyse.

65. Kuten komissio on perustellusti huomauttanut, mahdollinen on tässä yhteydessä kuitenkin direktiivin 2006/112 138 artikla, jossa säädetään, missä tilanteissa tavaroiden yhteisöluovutus vapautetaan arvonlisäverosta. Kyseisellä säännöksellä on tältä osin tietty yhteys pääasian tosiseikkoihin, koska vastaajia syytetään siitä, että he ovat esittäneet samppanjaa koskevat kotimaiset liiketoimensa vilpillisesti yhteisöluovutuksina.

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

33 — Vastaavasti tuomio Saksa v. komissio (C-156/98, EU:C:2000:467, 22 kohta); tuomio komissio ja Espanja v. Government of Gibraltar ja Yhdistynyt kuningaskunta (C-106/09 P ja C-107/09 P, EU:C:2011:732, 72 ja 73 kohta); tuomio 3M Italia (C-417/10, EU:C:2012:184, 41–44 kohta) ja tuomio P (C-6/12, EU:C:2013:525, 18 kohta).

34 — Ks. tästä jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 74–121 kohta.

66. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvailema tilanne, jossa verotukseen liittyvissä rikosprosesseissa kansallisen oikeuden järjestelmälle ominaisten puutteiden vuoksi seuraamusmenettely vanhentuu useissa tapauksissa, ei yksistään johda kyseisten yritysten vapauttamiseen arvonlisäverosta. Niihin kohdistuva verosaatava ei nimittäin ole riippuvainen valtion mahdollisen rangaistusvaatimuksen täytäntöönpantavuudesta.

3. Terveen julkistalouden periaate (neljäs ennakkoratkaisukysymys)

67. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee lopuksi neljännellä kysymyksellään, ovatko Italiassa sovellettavien kaltaiset vanhentumissäännökset sopusoinnussa terveen julkistalouden periaatteen kanssa, sellaisena kuin se ilmaistaan SEUT 119 artiklassa.

68. SEUT 119 artikla aloittaa EUT-sopimuksen VIII osastoon sisältyvät talous- ja rahapolitiikkaa koskevat määräykset, ja sen 3 kohdassa asetetaan jäsenvaltioiden ja unionin toiminnalle tiettyjä ”johtavia periaatteita”, joihin kuuluu muun muassa terve julkistalous.

69. Toisin kuin komissio näyttää katsovan, kyseisessä määräyksessä ei pelkästään viitoteta jäsenvaltioiden politiikan suuntaa vaan myös vahvistetaan oikeudellisesti sitovalla tavalla unionin oikeuden määräys siitä, miten jäsenvaltioiden on hoidettava julkistalouttaan. Määräyksen oikeudelliseen luonteeseen ei vaikuta se, ettei se ole sisällöllisesti erityisen konkreettinen ja että sitä on vielä täsmennettävä muilla säännöksillä ja säädöksillä.³⁵ SEUT 119 artiklan 3 kohdan verrattain yleisestä luonteesta kuitenkin seuraa väistämättä, että jäsenvaltioille jää laaja harkintavalta niiden kansallisten välineiden valinnassa, jotka niiden mukaan soveltuvat – monimutkaisten taloudellisten arviointien perusteella – parhaiten terveen julkistalouden varmistamiseen kulloisellakin toimivalta-alueella.³⁶

70. Jokaista menoihin tai tuloihin vaikuttavaa kansallisten viranomaisten toimea tai jokaista tosiasiallisesti syntyneen verosaatavan täytäntöönpanosta luopumista ei välttämättä ole pidettävä terveen julkistalouden periaatteen loukkaamisena. Merkityksellistä on pikemminkin se, voidaanko jäsenvaltion taloutta kokonaisuutena kuvata ”terveeksi”, mitä arvioidaan erityisesti liiallisten julkistalouden alijäämien välttämistä koskevien määräysten ja arviointiperusteiden mukaisesti (SEUT 126 artiklan 1 ja 2 kohta, luettuna yhdessä EU-sopimuksen ja EUT-sopimuksen pöytäkirjan N:o 12 kanssa).

71. Näin ollen Italian ei voida katsoa loukanneen terveen julkistalouden periaatetta, sellaisena kuin se vahvistetaan SEUT 119 artiklan 3 kohdassa, pelkästään sen perusteella, että Italiassa sovellettavissa rikosoikeuden verorikoksia koskevien säännösten vanhentumissäännöissä on mahdollisesti ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kuvailemia järjestelmälle ominaisia puutteita.

4. Välipäätelmä

72. Yhteenvedona voidaan todeta, ettei yksikään ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen konkreettisesti mainitsemista unionin oikeuden säännöksistä ja määräyksistä ole esteenä vanhentumissäännöksille, sellaisina kuin ne otettiin käyttöön Italian rikosoikeudessa rikoslain 160 §:n viimeisellä momentilla, sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 251/2005.

35 — Jälkimmäistä seikkaa korostetaan tuomiossa Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid (C-484/08, EU:C:2010:309, 46 kohta) samoin SEUT 119 artiklassa vahvistetun vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen yhteydessä.

36 — Vastaavasti tuomio Échirolles Distribution (C-9/99, EU:C:2000:532, 25 kohta), jälleen SEUT 119 artiklassa vahvistetun vapaaseen kilpailuun perustuvan avoimen markkinatalouden periaatteen yhteydessä.

73. Tämä toteamus ei kuitenkaan yksin riitä siihen, että ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle voidaan antaa hyödyllinen vastaus, joka auttaa sitä pääasian ratkaisemisessa. Onkin paikallaan esittää muutamia täydentäviä toteamuksia jäsenvaltioiden velvoitteesta määrätä tehokkaita seuraamuksia (ks. tästä seuraava B kohta). Lisäksi on tarkasteltava lyhyesti kansallisten vanhentumissäännösten mahdollisen unionin oikeuden vastaisuuden vaikutuksia pääasiaan (ks. jäljempänä C kohta).

B Jäsenvaltioiden velvoite määrätä tehokkaita seuraamuksia

74. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin ei ole käsitellyt pyynnössään nimenomaisesti jäsenvaltioiden velvoitetta määrätä tehokkaita seuraamuksia arvonlisäveroon liittyvistä verorikoksista.

75. Lähtökohtaisesti ainoastaan ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävänä on määrittää niiden kysymysten sisältö, jotka se aikoo unionin tuomioistuimelle esittää,³⁷ eikä unionin tuomioistuimen tehtävä puolestaan ole käsitellä oikeusongelmia, jotka kansallinen tuomioistuin on nimenomaisesti tai epäsuorasti jättänyt ennakkoratkaisupyynnönsä ulkopuolelle.³⁸

76. Unionin tuomioistuimella on kuitenkin ennakkoratkaisupyynnöä käsitellessään toimivalta esittää täsmennyksiä oikeudenkäyntiaineistossa olevien seikkojen perusteella ohjatakseen kansallista tuomioistuinta pääasian oikeusriidan ratkaisun suhteen ja tarkastella tässä yhteydessä myös säännöksiä, joita kansallinen tuomioistuin ei ole maininnut.³⁹

77. Käsiteltävässä asiassa ikään kuin punaisena lankana koko ennakkoratkaisupyynnössä on kansallisen tuomioistuimen huoli siitä, että rikoslain 160 §:n viimeiseen momenttiin, sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 251/2005, sisältyvät vanhentumissäännökset voisivat ilmentää järjestelmälle ominaista puutetta, joka johtaa lukuisten verorikosten kohdalla Italiassa siihen, että tekijät jäävät rangaistuksesta.

78. Näin ennakkoratkaisupyynnössä esitetään – ainakin epäsuorasti – lisäkysymys siitä, ovatko Italiassa sovellettavien kaltaiset vanhentumissäännökset yhdenmukaisia sen unionin oikeuteen sisältyvän velvoitteen kanssa, jonka mukaan jäsenvaltioiden on määrättävä seuraamuksia arvonlisäveroon liittyvistä väärinkäytöksistä. Ennakkoratkaisupyynnöön ei voida antaa hyödyllistä vastausta tarkastelematta tätä lisäkysymystä.

79. Seuraavaksi tarkastelen aluksi sitä, vastaavatko Italiassa sovellettavien kaltaiset säännökset jäsenvaltioiden *yleistä velvoitetta* määrätä tehokkaita seuraamuksia unionin oikeuden rikkomisista (ks. seuraava 1 kohta), ennen kuin siirryn käsittelemään jäsenvaltioiden *erityisempää velvoitetta* määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvista petoksista (ks. tästä jäljempänä 2 kohta).

37 — Tuomio Franzén (C-189/95, EU:C:1997:504, 79 kohta); tuomio Belgian Electronic Sorting Technology (C-657/11, EU:C:2013:516, 28 kohta) ja määräys Szabó (C-204/14, EU:C:2014:2220, 16 kohta).

38 — Tuomio Alsatel (247/86, EU:C:1988:469, 7 ja 8 kohta) ja tuomio Hennen Olie (C-302/88, EU:C:1990:455, 20 kohta); ks. lisäksi viimeksi julkisasiamies Mengozzin ratkaisuehdotus Wagner-Raith (C-560/13, EU:C:2014:2476, 16–48 kohta).

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

1. Yleinen velvoite määrätä tehokkaita seuraamuksia

80. Pohjimmiltaan vilpitöntä yhteistyötä koskevaan velvoitteeseen (SEU 4 artiklan 3 kohta) perustuvan unionin oikeuden yleisen oikeusperiaatteen mukaan jäsenvaltioiden on määrättävä yksityisten oikeussubjektien unionin oikeuden rikkomisista seuraamuksia, jotka ovat tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia,⁴⁰ ja unionin oikeuden rikkominen on lisäksi sanktioitava – ainakin – perusteiltaan ja menettelyltään vastaavalla tavalla kuin kansallisen oikeuden vastaavanlaatuinen ja vakavuudeltaan samanlainen rikkominen.⁴¹ Nämä ovat viime kädessä tehokkuus- ja vastaavuusperiaatteen erityisiä ilmentymiä.

81. Kun tarkastellaan ensinnäkin *vastaavuusperiaatetta*, komissio on suullisessa käsittelyssä esittänyt, että Italian oikeudessa tunnetaan rikoksia, joihin ei sovelleta minkäänlaista ehdotonta vanhentumisaikaa. Jos kyse on talousrikollisuuden alaan kuuluvista rikoksista, jotka vastaavat arvonlisäveropetosta, myöskään arvonlisäveropetokseen ei komission mukaan pitäisi soveltaa ehdotonta vanhentumisaikaa.

82. *Tehokkuusperiaatteesta* seuraavaa vaatimusta tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien seuraamusten määräämisestä unionin tuomioistuin on korostanut äskettäin nimenomaisesti myös arvonlisäveron yhteydessä. Se tukeutui tässä yhteydessä direktiivin 2006/112 eri säännösten ohella uudelleen SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaiseen jäsenvaltioiden velvoitteeseen tehdä vilpitöntä yhteistyötä.⁴²

83. Unionin oikeuden rikkomisesta määrättävien seuraamusten toimiva järjestelmä on erityisen tärkeä arvonlisäverotuksen alalla, koska sen tarkoituksena on paitsi taata kaikkien sisämarkkinoilla toimivien yritysten tasavertainen kohtelu myös suojata unionin taloudellisia etuja, sillä osa jäsenvaltioiden kantamasta arvonlisäverosta kuuluu unionin omiin varoihin.⁴³ SEUT 325 artiklassa jäsenvaltiot veloitetaan näin ollen suojaamaan unionin taloudellisia etuja laittomalta toiminnalta ”toimenpiteillä, joilla on ennalta ehkäisevä vaikutus ja jotka ovat tehokkaita”.⁴⁴ Sama velvoite seuraa asetuksesta N:o 2988/95, jolla myös suojataan unionin taloudellisia etuja.

84. Primaarioikeuden määräyksistä (SEU 4 artiklan 3 kohta ja SEUT 325 artikla) sen enempää kuin asiaa koskevasta johdetusta oikeudestakaan (asetus N:o 2988/95 ja direktiivi 2006/112) ei kylläkään seuraa minkäänlaista jäsenvaltioiden veloitetta määrätä nimenomaan *rikosoikeudellisia* seuraamuksia arvonlisäveroon liittyvistä väärinkäytöksistä. Jäsenvaltiot pikemminkin voivat – jollei PIF-yleissopimuksesta muuta johdu⁴⁵ – vapaasti valita sovellettavat seuraamukset, joten kansallisessa järjestelmässä voidaan lähtökohtaisesti myös turvautua hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten yhdistelmään.⁴⁶ Seuraamuksen käsitteeseen kuitenkin kuuluu olennaisesti, että on tehtävä enemmän kuin pelkästään perittävä jälkikäteen arvonlisävero, jonka verovelvollinen on joka tapauksessa velvollinen maksamaan, mahdollisesti viivästyskorkoineen.

40 — Tuomio komissio v. Kreikka (68/88, EU:C:1989:339, 24 kohta); tuomio Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270, 65 kohta); tuomio Adeneler ym. (C-212/04, EU:C:2006:443, 94 kohta) ja tuomio Fiamingo ym. (C-362/13, C-363/13 ja C-407/13, EU:C:2014:2044, 62 ja 64 kohta).

41 — Tuomio komissio v. Kreikka (68/88, EU:C:1989:339, 23 ja 24 kohta) ja tuomio Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270, 64 ja 65 kohta); vastaavasti tuomio SGS Belgium ym. (C-367/09, EU:C:2010:648, 41 kohta).

42 — Tuomio Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 25 ja 36 kohta).

43 — Omia varoja koskevan päätöksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohta; ks. täydentävästi tuomio komissio v. Italia (C-132/06, EU:C:2008:412, 39 kohta); tuomio Belvedere Costruzioni (C-500/10, EU:C:2012:186, 22 kohta) ja tuomio komissio v. Saksa (C-539/09, EU:C:2011:733, 71 ja 72 kohta).

44 — Tuomio Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 26 ja 36 kohta).

45 — Ks. tästä jäljempänä tämän ratkaisuehdotuksen 92–105 kohta.

46 — Tuomio Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 34 kohta). Jäsenvaltiot voivat asetuksen N:o 2988/95 6 artiklan mukaan käyttää *rikosoikeudellisia* seuraamuksia.

85. Kulloisessakin jäsenvaltiossa tosiasiallisesti käytettävien seuraamusten – siitä riippumatta, ovatko ne luonteeltaan hallinnollisia vai rikosoikeudellisia – on kuitenkin oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.⁴⁷ Unionin oikeuden säännösten ja määräysten vastaista on, jos jäsenvaltion kansallinen seuraamusjärjestelmä, jossa yhdistyvät hallinnolliset ja rikosoikeudelliset seuraamukset, perustuu kahteen tukijalkaan, jotka eivät erikseen eivätkä yhdessä täytä tehokkuuden, oikeasuhteisuuden ja varoittavuuden perusteita.

86. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava, ovatko kansallisessa järjestelmässä säädetyt seuraamukset tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia. Tässä yhteydessä kulloistakin seuraamussäännöstä on tarkasteltava ottaen huomioon sen asema koko oikeusjärjestyksessä ja sen merkitys kansallisissa tuomioistuimissa käytävän oikeudenkäynnin kulun sekä sen erityispiirteiden kannalta.⁴⁸

87. Kuten olen ratkaisuehdotuksessani Berlusconi ym.⁴⁹ todennut, ei ole mitään periaatteellisia syitä sitä vastaan, että jäsenvaltiot soveltavat vanhentumisaikoja seuraamuksiin, joita ne ovat ottaneet käyttöön unionin oikeuden nojalla, sillä vanhentumisajat palvelevat oikeusvarmuutta ja syytettyjen suojaa eivätkä lähtökohtaisesti sulje pois seuraamusten tehokasta määräämistä. Myös asetuksen N:o 2988/95 3 artiklassa säädetään vanhentumisesta siinä säänneltyjen hallinnollisten seuraamusten yhteydessä.

88. Sitä vastoin on varmistettava, että sovellettavilla vanhentumista koskevilla säännöillä ei kaiken kaikkiaan tehdä tyhjäksi säädettyjen seuraamusten tehokkuutta ja varoittavuutta. Seuraamusten määrääminen arvonlisäveroon liittyvistä väärinkäytöksistä ei saa siis olla yksinomaan teoreettista. Seuraamusjärjestelmä on pikemminkin laadittava sellaiseksi, että jokaisen, joka antaa virheellisiä tietoja arvonlisäverotuksen yhteydessä tai osallistuu vastaavaan toimintaan, on myös käytännössä jouduttava pelkäämään sitä, että hänelle määrätään siitä seuraamuksia.⁵⁰

89. Kuten komissio oikein korostaa, huomioon on otettava myös rikosoikeudellisten ja hallinnollisten seuraamusten mahdollinen vuorovaikutus. Rikosoikeudellisen seuraamusjärjestelmän puutteet voivat siten vaikuttaa kielteisesti hallinnolliseen seuraamusjärjestelmään. Näin on esimerkiksi silloin, jos kansallisessa oikeudessa säädetään, että hallintomenettelyä lykätään vireillä olevan rikosoikeudellisen menettelyn ajaksi,⁵¹ eikä sitä voida enää jatkaa myöhemmin, rikosoikeudellisen seuraamusmenettelyn vanhentumisen jälkeen, koska kyseinen rikkomus on silloin vanhentunut myös hallinto-oikeudellisten perusteiden mukaisesti.

90. Tässä yhteydessä on syytä mainita jo aikaisempi oikeuskäytäntö, joka koskee muutamia vero-oikeuteen liittyviä Italian menettelysäännöksiä. Sen mukaan jäsenvaltiot voivat tietyissä tilanteissa saattaa pitkään kestäneitä verotusta koskevia oikeusriitoja päätökseen,⁵² mutta ne eivät saa luopua yleisesti ja erotuksetta tarkastuksista tiettyjen verovuosien aikana suoritettujen verollisten liiketoimien mahdollisen arvonlisäverovelvollisuuden osalta.⁵³

47 — Vastaavasti – joskin toisessa yhteydessä – tuomio von Colson ja Kamann (14/83, EU:C:1984:153, 28 kohta); tuomio Adeneler ym. (C-212/04, EU:C:2006:443, 102–104 kohta) ja tuomio Fiamingo ym. (C-362/13, C-363/13 ja C-407/13, EU:C:2014:2044, 61 kohdan loppu).

48 — Näin jo ratkaisuehdotuksessani Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2004:624, 91 kohta).

49 — Ks. tästä jälleen ratkaisuehdotukseni Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2004:624, 107 kohta).

50 — Ks. ratkaisuehdotukseni Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2004:624, 108 kohta).

51 — Tämä mahdollisuus jäsenvaltioille annetaan asetuksen N:o 2988/95 6 artiklassa.

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

53 — Tuomio komissio v. Italia (C-132/06, EU:C:2008:412, 43–47 ja 52 kohta).

91. Mikäli vanhentumista koskeva kansallinen säännös on kaikkien näiden näkökohtien perusteella sellainen, että tehokkaan, oikeasuhteisen ja varoittavan seuraamuksen tosiasiallinen määrääminen on todellisuudessa järjestelmän vuoksi odotettavissa vain hyvin harvoin, rikotaan jäsenvaltioiden yleistä velvoitetta määrätä tehokkaita seuraamuksia unionin oikeuden rikkomisesta.⁵⁴

2. Erityinen velvoite määrätä tehokkaita rikosoikeudellisia seuraamuksia

92. Edellä tarkastellun, tehokkaiden seuraamusten määräämistä koskevan yleisen velvoitteen lisäksi jäsenvaltioilla on erityinen velvoite määrätä *rikosoikeudellisia* seuraamuksia unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvista petoksista.

93. Velvoite määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia seuraa PIF-yleissopimuksesta, nimittäin sen 2 artiklan 1 kohdasta, jossa määrätään, että unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvista petoksista on säädettävä tehokkain, suhteellisin ja vakuuttavin seuraamuksin rikoksina rangaistaviksi, ja tärkeissä petostapauksissa on säädettävä jopa vankeusrangaistuksia.

94. Euroopan unionin neuvosto tosin tulkitsee PIF-yleissopimuksen soveltamisalaa suppeasti ja haluaisi jättää arvonlisäveron sen ulkopuolelle. Selittävässä muistiossaan⁵⁵ neuvosto on katsonut, että PIF-yleissopimuksessa tuloilla tarkoitetaan ainoastaan kahta ensimmäistä unionin omien tulojen ryhmää, toisin sanoen yhtäältä tulleja ja toisaalta tiettyjä maatalousalalla sovellettavia maksuja. PIF-yleissopimuksessa tarkoitettuihin unionin tuloihin eivät neuvoston käsityksen mukaan sitä vastoin sisälly tulot, jotka ovat peräisin yhtenäisen tariffin soveltamisesta jäsenvaltioiden arvonlisäveroperusteeseen, sillä arvonlisävero ei ole suoraan unionille kannettavia omia varoja.

95. Neuvoston selittävässä muistiossaan edustaman näkemyksen mukaan, johon myös Saksa on yhtynyt unionin tuomioistuimen suullisessa käsittelyssä, unionin oikeuteen sisältyvää velvoitetta määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia ei näin ollen sovellettaisi arvonlisäveroon liittyviin väärinkäytöksiin.⁵⁶

96. Neuvoston selittävässä muistiossa kuitenkin pelkästään esitetään sellaisen unionin toimielimen oikeudellisesti sitomaton mielipide, joka ei lisäksi itse ole PIF-yleissopimuksen sopimuspuoli vaan joka pelkästään osallistui sen valmisteluun laatimalla sopimustekstin ja suosittamalla jäsenvaltioille sen hyväksymistä niiden valtiosääntöoikeudellisten määräysten mukaisesti (Euroopan unionista tehdyn sopimuksen K.3 artiklan 2 kohdan c alakohta).

97. Neuvoston selittävää muistiota ei siten voida pitää PIF-yleissopimuksen todistusvoimaisena tulkintana, etenkin kun yleissopimuksessa ei itsessään eikä sen pöytäkirjassa viitata mitenkään kyseiseen muistioon. PIF-yleissopimuksen oikeudellisesti sitova tulkitseminen unionissa on yksin unionin tuomioistuimen tehtävä; tämä perustuu alun perin jo PIF-yleissopimuksen pöytäkirjaan, jossa unionin tuomioistuimelle annetaan tuomiovalta tulkita yleissopimusta, ja nykyisin SEU 19 artiklan 1 kohdan toiseen virkkeeseen ja 3 kohdan b alakohtaan sekä SEUT 267 artiklaan.

54 — Vastaavasti ratkaisuehdotukseni Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2004:624, 110 kohta).

55 — Selittävä muistio yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamista koskevasta yleissopimuksesta, neuvoston 26.5.1997 hyväksymä (EYVL 1997, C 191, s. 1); vrt. erityisesti yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohtaa koskevat selitykset (EYVL 1997, C 191, s. 4, viimeinen kohta).

56 — Saksan hallituksen mukaan vasta tällä hetkellä vielä vireillä oleva komission lainsäädäntöehdotus johtaisi arvonlisäveron sisällyttämiseen niihin kohteisiin, joiden osalta jäsenvaltioiden on unionin oikeuden nojalla otettava käyttöön rikosoikeudellisia seuraamuksia: Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi yhteisön taloudellisten etujen rikosoikeudellisesta suojaamisesta, KOM(2001) 272 lopullinen (EYVL C 240 E, s. 125).

98. Unionin tuomioistuimen pitäisi mielestäni kohdella PIF-yleissopimuksesta laadittua neuvoston selittävää muistiota aivan samalla tavalla kuin lainsäädäntötoimista annettavia unionin toimielinten lehdistötiedotteita tai tällaisten säädösten hyväksymisen johdosta annettavia pöytäkirjaan liitettäviä julistuksia: vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tällaisia julkilausumia ei voida ottaa huomioon johdetun oikeuden säännöksen tulkinnassa, jos ne eivät ole millään tavalla vaikuttaneet säännöksen sanamuotoon.⁵⁷

99. Näin on käsiteltävässä asiassa. Perustellakseen arvonlisäveron jättämistä PIF-yleissopimuksen soveltamisalan ulkopuolelle neuvosto viittaa selittävässä muistiossaan vain ja ainoastaan siihen, että arvonlisävero ”ei ole suoraan [unionille] kannettavia yhteisön omia varoja”.⁵⁸ Juuri tätä näkökohtaa ei kuitenkaan mainita PIF-yleissopimuksen sanamuodossa, eikä se voi oikeuttaa yleissopimuksen soveltamisalan suppeaa tulkintaa.

100. PIF-yleissopimuksen soveltamisala on pikemminkin määritelty hyvin laajaksi. Yleissopimuksen 1 artiklan 1 kohdan b alakohdan mukaan sitä sovelletaan yleisesti ja rajoituksetta unionin ”tulojen osalta”, jotka koskevat ”yleiseen talousarvioon” sisältyviä ”varoja”. Näihin varoihin kuuluvat etenkin myös arvonlisäverosta kertyvät unionin omat varat.⁵⁹ Arvonlisäverotulojen kantaminen jäsenvaltioissa ja vastaavien arvonlisäveroon perustuvien omien varojen tulouttaminen unionin talousarvioon liittyvät nimittäin suoraan toisiinsa.⁶⁰

101. Laajasti ymmärretty soveltamisala, joka käsittää arvonlisäveron, vastaa myös PIF-yleissopimuksen tavoitteenasettelua, jonka mukaan yleissopimuksella pyritään aivan yleisesti torjumaan unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvia petoksia ja torjumaan tällaisia petoksia mahdollisimman tehokkaasti.⁶¹

102. PIF-yleissopimuksen soveltamisalan rajaaminen pelkästään tulleja ja maataloudessa perittäviä maksuja koskeviin petoksiin sen sijaan heikentäisi merkittävästi tämän oikeudellisen välineen myötävaikutusta unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. PIF-yleissopimuksen soveltamisalan näin suppea tulkinta, sellaisena kuin se näyttää kangastelevan neuvoston mielessä, rikkoisi sääntöä, jonka mukaan unionin toimielimen ehdottama tulkinta unionin oikeuden säännöksestä ei saa riistää sen tehokasta vaikutusta.⁶²

103. PIF-yleissopimuksessa asetetaan siten jäsenvaltioille velvoite määrätä rikosoikeudellisia seuraamuksia unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvista arvonlisäveroon liittyvistä petoksista – ainakin tietyissä, riittävän tärkeissä petostapauksissa. Tämä velvoite on erityisen merkittävä käsiteltävässä asiassa, koska puhtaasti hallinnollisilla seuraamuksilla – erityisesti sakoilla ja viivästysseuraamuksilla – yksinään on tuskin riittävän varoittavaa vaikutusta, kun otetaan huomioon olosuhteet, jotka ovat usein arvonlisäveroon liittyvien petosten taustalla. Monet henkilöt ja yritykset, jotka ovat sotkeutuneet tällaisiin petoksiin, ovat muutenkin erittäin vaikeassa taloudellisessa tilanteessa.

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

58 — Ks. tästä selittävän muistion asiaa koskeva kappale (EYVL 1997, C 191, s. 4, viimeinen kohta).

59 — Omia varoja koskevan päätöksen 2 artiklan 1 kohdan b alakohhta.

60 — Tuomio komissio v. Saksa (C-539/09, EU:C:2011:733, 72 kohta) ja tuomio Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, 26 kohta).

61 — PIF-yleissopimuksen tekemisestä annetun säädöksen (EYVL 1995, C 316, s. 48) johdanto-osan ensimmäinen ja toinen perustelukappale.

62 — Tuomio komissio v. Belgia (C-437/04, EU:C:2007:178, 56 kohdan loppu).

104. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on arvioitava, ovatko kansallisessa järjestelmässä säädetyt rikosoikeudelliset seuraamukset ”tehokkaita, suhteellisia ja vakuuttavia” PIF-yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulla tavalla. Tähän pätevät seuraavat edellä esitetyt toteamukset:⁶³ kulloistakin seuraamussäännöstä on tarkasteltava ottaen huomioon sen asema koko oikeusjärjestyksessä ja sen merkitys kansallisissa tuomioistuimissa käytävän oikeudenkäynnin kulun sekä sen erityispiirteiden kannalta.

105. Mikäli vanhentumista koskeva kansallinen säännös on sellainen, että tehokkaan, oikeasuhteisen ja varoittavan seuraamuksen tosiasiallinen määrääminen on todellisuudessa järjestelmän vuoksi odotettavissa vain hyvin harvoin, rikotaan PIF-yleissopimuksen 2 artiklasta johtuvaa jäsenvaltioiden velvoitetta määrätä asianmukaisia rikosoikeudellisia seuraamuksia unionin taloudellisiin etuihin kohdistuvista petoksista.

C Kansallisten vanhentumissäännösten mahdollisen unionin oikeuden vastaisuuden vaikutukset pääasiaan

106. Siltä varalta, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tulee edellä kuvattuja arviointiperusteita käyttämällä siihen tulokseen, että kansalliset vanhentumissäännökset ja erityisesti ennakkoratkaisupyyntöissä erikseen mainittu rikoslain 160 §:n viimeinen momentti, sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 251/2005, ovat unionin oikeuden vastaisia, on lisäksi tarkasteltava, mitä vaikutuksia tällä on pääasiaan.

107. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallisella tuomioistuimella on velvollisuus varmistaa unionin oikeussääntöjen täysi vaikutus.⁶⁴

108. Tätä varten sillä on ensinnäkin velvoite tulkita ja soveltaa koko kansallista oikeutta unionin oikeuden kanssa yhdenmukaisella tavalla. Kansallisen tuomioistuimen on kansallista lainsäädäntöä soveltaessaan tulkittava sitä mahdollisimman pitkälle asiaa koskevien unionin oikeuden säännösten ja määräysten sanamuodon ja tarkoituksen mukaisesti niillä tavoitellun tuloksen saavuttamiseksi.⁶⁵ Niillä on velvollisuus ottamalla huomioon kansallinen oikeus kokonaisuudessaan ja soveltamalla sen tulkintamenetelmiä tehdä toimivaltansa rajoissa kaikki mahdollinen taatakseen unionin oikeuden säännösten ja määräysten täyden tehokkuuden ja päätyäkseen ratkaisuun, joka on unionin oikeudella tavoitellun päämäärän mukainen.⁶⁶

109. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on erityisesti tutkittava, voidaanko unionin oikeuden kanssa yhdenmukaisella tulkinnalla päätyä ratkaisuun, joka johtaa vanhentumisen estämiseen niin kauan kuin italialaiset rikostuomioistuimet – tai ainakin tietyt oikeusasteet – käsittelevät pääasiaa.

110. Yleiset oikeusperiaatteet kuitenkin rajoittavat velvoitetta tulkita kansallista oikeutta unionin oikeuden kanssa yhdenmukaisella tavalla, eikä se voi olla perustana kansallisen oikeuden contra legem -tulkinnalle.⁶⁷

63 — Ks. edellä tämän ratkaisuehdotuksen 86–90 kohta.

64 — Lausunto 1/09 (EU:C:2011:123, 68 kohta); erityisesti direktiiveistä ks. lisäksi mm. tuomio Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, 48 kohta).

65 — Primaarioikeuden kanssa yhdenmukaisesta tulkinnasta ks. tuomio Murphy ym. (157/86, EU:C:1988:62, 11 kohta) ja tuomio ITC (C-208/05, EU:C:2007:16, 68 kohta); johdetun oikeuden kanssa yhdenmukaisesta tulkinnasta ks. tuomio Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, 8 kohta); tuomio Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 113 kohta); tuomio Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 24 kohta) ja tuomio Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, 71 kohta).

66 — Tuomio Pfeiffer ym. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, 115–119 kohta); tuomio Adeneler ym. (C-212/04, EU:C:2006:443, 111 kohta); tuomio Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, 27 kohta); tuomio Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, 38 kohta) ja tuomio Schoenimport ”Italmoda” Mariano Previti (C-131/13, C-163/13 ja C-164/13, EU:C:2014:2455, 52 kohta); vastaavasti jo tuomio von Colson ja Kamann (14/83, EU:C:1984:153, 28 kohta: ”siinä määrin kuin sillä on kansallisen lainsäädännön perusteella harkintavaltaa”).

67 — Tuomio Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, 39 kohta); ks. lisäksi tuomio Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, 13 kohta) ja tuomio Adeneler ym. (C-212/04, EU:C:2006:443, 110 kohta).

111. Jos ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen ei ole mahdollista päästä kansallista oikeutta tulkittessaan unionin oikeuden kanssa yhdenmukaiseen tulokseen, se on velvollinen varmistamaan unionin oikeuden täyden vaikutuksen niin, että se tarvittaessa jättää omasta aloitteestaan soveltamatta kaikkia unionin oikeuden kanssa ristiriidassa olevia kansallisia säännöksiä – myös myöhemmin annettuja – ilman, että sen on pyydettävä tai odotettava, että nämä säännökset ensin poistetaan lainsäädäntöteitse tai jossain muussa perustuslaillisessa menettelyssä.⁶⁸

112. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on siis mahdollisesti jätettävä soveltamatta pääasiassa rikoslain 160 §:n viimeisen momentin, sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 251/2005, kaltaista säännöstä, jos säännös ilmentää sellaista järjestelmälle ominaista puutetta, joka estää unionin oikeuden mukaisen tuloksen saavuttamisen liian lyhyiden vanhentumisaikojen vuoksi.

113. Lähempää tarkastelua edellyttää kuitenkin vielä kysymys siitä, ovatko tällaiselle menettelytavalle esteenä unionin oikeuden yleiset periaatteet, nimittäin rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Tämä periaate kuuluu jäsenvaltioiden yhteisen valtiosääntöperinteen perustana oleviin yleisiin oikeusperiaatteisiin,⁶⁹ ja se on nyttemmin luokiteltu perusoikeuskirjan 49 artiklan nojalla unionin perusoikeudeksi. Vastaavuusvaatimuksen (perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan ensimmäinen virke) mukaan perusoikeuskirjan 49 artiklan tulkinnassa on otettava huomioon etenkin Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artikla ja sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö.

114. Rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen mukaan ketään ei saa pitää syyllisenä rikokseen sellaisen teon tai laiminlyönnin perusteella, joka ei ollut tekohetkellä rikos kansallisen lainsäädännön tai kansainvälisen oikeuden mukaan, eikä rikoksesta saa myöskään määrätä sen tekohetkellä sovellettavissa ollutta rangaistusta ankarampaa rangaistusta (perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan ensimmäinen ja toinen virke). Tähän liittyy sääntö siitä, ettei direktiiviin voida vedota välittömästi rikosoikeudellisen vastuun määrittämiseksi tai ankaroittamiseksi.⁷⁰

115. Toisin kuin Anakiev ja Italian hallitus katsovat, käsiteltävässä asiassa kyseessä olevan kaltaisessa tapauksessa ei ole pelättävissä, että rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta loukattaisiin. Tämä periaate näet edellyttää ainoastaan aineellisoikeudellisesti, että rikokset ja niistä määrättävät rangaistukset määritellään selkeästi laissa.⁷¹ Vanhentumissäännöksissä ei kuitenkaan säädetä käyttäytymisen rangaistavuudesta eikä rangaistuksen suuruudesta vaan pelkästään rikosoikeudellisen menettelyn toteutettavuudesta, ja siten ne eivät ylipäättään kuulu rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen soveltamisalaan.⁷² Samasta syystä vanhentumiskysymyksiin ei sovelleta myöskään lievemmän rangaistuksen taannehtivan soveltamisen periaatetta (perusoikeuskirjan 49 artiklan 1 kohdan kolmas virke).⁷³

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

69 — Tuomio *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, 49 kohta) ja tuomio *Intertanko ym.* (C-308/06, EU:C:2008:312, 70 kohta).

70 — Tuomio *X* (14/86, EU:C:1987:275, 20 kohta); tuomio *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, EU:C:1987:431, 13 kohta); tuomio *X* (C-74/95 ja C-129/95, EU:C:1996:491, 24 kohta); tuomio *Berlusconi ym.* (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270, 74 kohta) ja tuomio *Grøngaard ja Bang* (C-384/02, EU:C:2005:708, 30 kohta).

71 — Tuomio *Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, 50 kohta); tuomio *Intertanko ym.* (C-308/06, EU:C:2008:312, 71 kohta) ja tuomio *Lafarge v. komissio* (C-413/08 P, EU:C:2010:346, 94 kohta).

72 — Ks. tästä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.6.2000, *Coëme ym. v. Belgia* (valitus nro 32492/96 ym., *Recueil des arrêts et décisions* 2000-VII, 149 kohta) ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.9.2009, *Scoppola v. Italia* (nro 2) (valitus nro 10249/03, 110 kohta); Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomioon *Coëme ym. v. Belgia* liittyen: Italian perustuslakituomioistuimen (*Corte costituzionale*) 19.7.2011 antama tuomio nro 236, 15 kohta; vastaavasti jo aiemmin Saksan Bundesverfassungsgericht (BVerfGE 25, 269, 286 ja sitä seuraavat kohdat).

73 — Tämän periaatteen vahvistamisesta jäsenvaltioiden yhteisessä valtiosääntöperinteessä ja unionin oikeuden yleisissä periaatteissa ks. lisäksi tuomio *Berlusconi ym.* (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270, 68 ja 69 kohta) ja ratkaisuehdotukseni samassa asiassa (EU:C:2004:624, 155–157 kohta). Nykyisin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin tunnustaa tämän periaatteen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 7 artiklan yhteydessä (Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 17.9.2009, *Scoppola v. Italia* (nro 2), valitus nro 10249/03, 105–109 kohta).

116. Tässä suhteessa käsiteltävä asia eroaa perustavasti asiasta Berlusconi ym., jossa – toisin kuin käsiteltävässä asiassa – oli kyse kansallisen oikeuden *aineellisoikeudellisten* säännösten ja erityisesti tiettyihin rikoksiin sovellettavien rikosoikeudellisten säännösten muuttamisesta, mikä muun muassa johti vähäisempiin rangaistuksiin ja jolla siten oli välillisiä vaikutuksia seuraamusmenettelyn vanhentumiseen.⁷⁴

117. Tätä taustaa vasten rikosoikeudelliselle laillisuusperiaatteelle asetetut vaatimukset täyttyvät täysin nyt tarkasteltavan kaltaisessa tapauksessa, sillä menettelyn, josta syytettyjä syytetään, rikosoikeudellinen vastuu ja siitä määrättävän rangaistuksen asteikko käyvät muuttumattomina ilmi Italian rikoslaista, tarkemmin sanottuna asetuksen nro 74/2000 2 ja 8 §:stä. Rikosoikeudellinen vastuu tai rangaistuksen suuruus ei missään tapauksessa seuraa suoraan unionin oikeuden säännöksistä tai määräyksistä, kuten SEU 4 artiklan 3 kohdasta ja SEUT 325 artiklasta, direktiivistä 2006/112, asetuksesta N:o 2988/95 tai PIF-yleissopimuksesta.

118. Toisin kuin tuomiossa Berlusconi ym., unionin oikeuden säännösten ja määräysten soveltaminen sinänsä ei siis synnyttäisi käsiteltävässä asiassa velvoitteita yksityiselle oikeussubjektille eikä etenään johtaisi yksittäisten oikeussubjektien rikosoikeudellisen vastuun määrittämiseen tai ankaroittamiseen. Se ainoastaan vapauttaisi – menettelyoikeudellisella tasolla – kansalliset lainvalvontaviranomaiset unionin oikeuden vastaisista kahleista.

119. Rikosoikeudellisesta laillisuusperiaatteesta ei voida johtaa, että vanhentumisen kestoa, kulumista ja katkaisemista koskevien sovellettavien sääntöjen on välttämättä määrädyttävä aina niiden säännösten perusteella, jotka olivat voimassa rikoksen tekohetkellä. Tähän ei liity suojattavaa luottamusta.

120. Ajanjakso, jonka kuluessa rikoksesta voidaan asettaa syytteeseen, voi pikemminkin vielä muuttua myös rikoksen tekemisen jälkeen, kunhan teko ei ole vanhentunut.⁷⁵ Viime kädessä tähän pätee sama kuin uusien menettelysäännösten soveltamiseen tilanteisiin, jotka ovat syntyneet vanhojen säännösten voimassa ollessa mutta eivät ole vielä lakanneet.⁷⁶

121. Jäsenvaltioiden menettelyllisen autonomian yhteydessä tämä jättää kaikissa tapauksissa, joissa vanhentumista ei ole vielä tapahtunut,⁷⁷ liikkumavaraa ottaa huomioon unionin oikeudessa tehtyjä arviointeja, ja tätä liikkumavaraa jäsenvaltioiden tuomioistuinten on käytettävä soveltaessaan kansallista oikeutta vastaavuus- ja tehokkuusperiaatteiden mukaisesti.

122. Tässä yhteydessä ei ole kyse uusien vanhentumisaikojen johtamisesta *suoraan* unionin oikeudesta. SEU 4 artiklan 3 kohtaan ja SEUT 325 artiklaan, kuten ei myöskään asetukseen N:o 2988/95 ja PIF-yleissopimukseen, ei sisälly tätä koskevia riittävän konkreettisia määräyksiä ja säännöksiä, joita voitaisiin soveltaa suoraan yksityisiin oikeussubjekteihin nähden. Sama pätee direktiiviin 2006/112 jo sen oikeudellisen luonteen vuoksi.⁷⁸

74 — Ks. tuomio Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270, 18–22 kohta) ja ratkaisuehdotukseni samassa asiassa (EU:C:2004:624, 31 kohta).

75 — Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio 22.6.2000, Coëme ym. v. Belgia (valitus nro 32492/96 ym., Recueil des arrêts et décisions 2000-VII, 149 kohta).

76 — Ks. tästä tuomio Meridionale Industria Salumi ym. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, 9 kohta); tuomio Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, 49 kohta); tuomio Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, 31 kohta); tuomio komissio v. Espanja (C-610/10, EU:C:2012:781, 45 kohta) ja ratkaisuehdotukseni komissio v. Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2014:2438, 28–31 kohta).

77 — Syytettynä olevan Anakievin tapauksessa teot, jotka ovat syytteen kohteena, ovat ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan jo vanhentuneet.

78 — Tuomio Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, 36 kohta); tuomio X (C-74/95 ja C-129/95, EU:C:1996:491, 23 kohta) ja tuomio Berlusconi ym. (C-387/02, C-391/02 ja C-403/02, EU:C:2005:270, 73 kohta).

123. Vanhentumisaikojen keston ja kulumisen konkreettisen, unionin oikeuden mukaisen käsittelyn on pikemminkin perustuttava kansalliseen oikeuteen. Unionin oikeudella on tältä osin korkeintaan *välillinen vaikutus* pääasiaan siten, että se auttaa kansallista tuomioistuinta antamalla oikean suunnan kansallisen oikeuden tulkitsemiselle unionin oikeuden mukaisesti.

124. Tällöin ei ole kyse vanhentumisen täysimääräisestä kumoamisesta vaan sellaisen asianmukaisen vanhentumislainsäädännön soveltamisesta,⁷⁹ jonka perusteella tehokkaiden, oikeasuhteisten ja varoittavien seuraamusten määrääminen oikeudenmukaisessa ja kohtuullisen ajan kuluessa toteutettavassa oikeudenkäynnissä (perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen ensimmäinen virke) vaikuttaa realistiselta.

125. Toimenpiteisiin, joita ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on tässä yhteydessä toteutettava, voi kuulua erityisesti vanhentumissäännösten soveltaminen *ilman* rikoslain 160 §:n viimeisessä momentissa, sellaisena kuin se on muutettuna lailla nro 251/2005, säädettyä ehdotonta vanhentumisaikaa. Kuten edellä on jo mainittu,⁸⁰ komission suullisessa käsittelyssä esittämien tietojen mukaan Italian oikeudessa on ilmeisesti – myös talousrikollisuuden alaan kuuluvia – rikoksia, joihin ei sovelleta minkäänlaista ehdotonta vanhentumisaikaa.

126. Vaihtoehtoisesti olisi pohdittava mahdollisuutta soveltaa tällä välin uudelleen säänneltyjä, kolmanneksella pidennettyjä verorikosten vanhentumisaikoja, sellaisina kuin niistä säädetään nykyisin⁸¹ Italiassa lailla nro 148/2011.⁸² Mahdollista olisi vielä katsoa, että pääasiaan voidaan edelleen soveltaa aiempia vanhentumissääntöjä, sellaisina kuin niistä säädettiin rikoslaissa *ennen* sen muuttamista lailla nro 251/2005.

127. Se, mikä näistä eri teistä on valittava, on viime kädessä kansalliseen oikeuteen ja sen tulkintaan liittyvä kysymys, jonka arviointi on yksin kansallisen tuomioistuimen tehtävä. Unionin oikeuden näkökulmasta on ainoastaan huolehdittava siitä, että ratkaisu tehdään oikeudenmukaisessa oikeuskäynnissä (perusoikeuskirjan 47 artiklan toinen kohta, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen ensimmäinen virke) syrjimättömästi ja että se perustuu selkeisiin, ymmärrettäviin ja yleisesti sovellettaviin perusteisiin.

VII Ratkaisuehdotus

128. Edellä esitetyn perusteella ehdotan, että unionin tuomioistuin vastaa Tribunale di Cuneon esittämiin ennakkoratkaisukysymyksiin seuraavasti:

- 1) SEU 4 artiklan 3 kohtaa ja SEUT 325 artiklaa, asetusta (EY, Euratom) N:o 2988/95 ja direktiiviä 2006/112/EY on tulkittava siten, että niissä jäsenvaltiot veloitetaan määräämään arvonlisäveroon liittyvistä väärinkäytöksistä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia.
- 2) Euroopan yhteisöjen taloudellisten etujen suojaamisesta tehdyn, Luxemburgissa 26.7.1995 allekirjoitetun yleissopimuksen 2 artiklan 1 kohdassa veloitetaan jäsenvaltiot säätämään arvonlisäveroon liittyvistä petoksista rikoksina rangaistavina tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia, joiden on ainakin tärkeissä petostapauksissa käsitettävä myös vankeusrangaistuksia.

79 — Ks. tästä jo edellä tämän ratkaisuehdotuksen 87 ja 88 kohta.

80 — Ks. tästä edellä tämän ratkaisuehdotuksen 81 kohta.

81 — Ks. 2 §:n 36-vicies semel momentin 1 kohta (GURI nro 216, 16.9.2011).

82 — Syytettynä oleva Anakiev on viitannut tähän uuteen lainsäädäntöön unionin tuomioistuimen menettelyssä.

- 3) Seuraamusmenettelyn vanhentumisesta annettu kansallinen lainsäädäntö, joka järjestelmälle ominaisista syistä johtaa lukuisissa tapauksessa siihen, että arvonlisäveroon liittyvistä petoksista vastuussa olevat jäävät rangaistuksetta, on mainittujen unionin säännösten ja määräysten vastainen. Kansallisten tuomioistuinten on jätettävä soveltamatta tällaista lainsäädäntöä vireillä olevissa rikosprosesseissa.