



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
J. KOKOTT
van 30 april 2015¹

Zaak C-105/14

Ivo Taricco e.a.

[verzoek van het Tribunale di Cuneo (Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Bescherming van de financiële belangen van de Unie — Fiscale delicten op btw-gebied — Verplichting van lidstaten om doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties op te leggen — Strafrechtelijke sancties — Verjaring van vervolging — Wettelijke beperking van de totale duur van de verjaring in geval van stuiting — Nationale verjaringsregel die in een groot aantal gevallen kan leiden tot straffeloosheid — Beginsel van legaliteit van sancties — Verbod van terugwerkende kracht — Artikel 325 VWEU — Richtlijn 2006/112/EG — Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 — Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen („PIF-overeenkomst”)”

I – Inleiding

1. Vereist het Unierecht dat de rechters van de lidstaten bepaalde regels van nationaal recht inzake de verjaring van strafbare feiten buiten toepassing laten om een doeltreffende bestraffing van fiscale delicten te waarborgen? Dat is in wezen de vraag die in de onderhavige prejudiciële procedure door een Italiaanse strafrechter aan het Hof ter beantwoording wordt voorgelegd.
2. De achtergrond van deze vraag is een geval van georganiseerde belastingfraude in de handel met champagne dat in Italië aan het licht is gebracht. Taricco en verscheidene andere verdachten wordt ten laste gelegd dat zij in het kader van een criminele organisatie met behulp van facturen voor niet-bestaande handelingen valse btw-aangiftes hebben ingediend. Hun praktijken hadden kennelijk veel weg van carrouselfraude.
3. Naar alle waarschijnlijkheid zullen de in dit verband vermoedelijk gepleegde strafbare feiten al zijn verjaard voordat een definitief vonnis wordt gewezen. Dat is volgens de verwijzende rechter niet alleen te wijten aan de omstandigheden van dit concrete geval, maar ook aan een structurele tekortkoming van het Italiaanse strafrecht, dat wel voorziet in verschillende mogelijkheden om de verjaring van de vervolging te stuiten, maar niet in de mogelijkheid om haar tijdens een lopende strafprocedure te schorsen. Bovendien geldt er een absolute verjaringstermijn, die op grond van een wettelijke regeling uit 2005 na een stuitingshandeling nog slechts met een kwart van de oorspronkelijke duur wordt verlengd en niet meer – zoals vóór 2005 – met de helft. Kennelijk leidt juist deze absolute verjaringstermijn ertoe dat de daders in een groot aantal gevallen ongestraft blijven.

¹ — Oorspronkelijke taal: Duits.

4. Aangezien hier de btw in het geding is, waarvan een percentage deel uitmaakt van de eigen middelen van de Europese Unie², biedt deze zaak de gelegenheid in te gaan op enkele principiële vragen betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Unie. Daarbij moet naar behoren rekening worden gehouden met de rechten van verdachten in strafzaken. In dat opzicht doet deze zaak wellicht enigszins denken aan de beroemde zaak Berlusconi e.a.³ Bij nadere beschouwing verschillen de rechtsvragen die in de onderhavige zaak worden opgeworpen echter van de vragen waarmee het Hof zich destijds heeft beziggehouden.

II – Toepasselijke bepalingen

A – Unierecht

5. De Unierechtelijke bepalingen die in de onderhavige zaak van toepassing zijn, betreffen in hoofdzaak diverse regels op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie (voorheen: Europese Gemeenschappen). Van belang zijn de artikelen 4, lid 3, VEU en 325 VWEU, verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95⁴ en de zogenoemde PIF-overeenkomst⁵. Ook moet worden gewezen op richtlijn 2006/112/EG betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde⁶.

6. Daarnaast wordt het Hof ook gevraagd om uitlegging van de artikelen 101 VWEU, 107 VWEU en 119 VWEU, die ik hieronder echter niet letterlijk zal weergeven.

Bepalingen van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

7. Artikel 325 VWEU bepaalt onder meer het volgende:

„(1) De Unie en de lidstaten bestrijden fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, met overeenkomstig dit artikel te nemen maatregelen die afschrikkend moeten werken en in de lidstaten, alsmede in de instellingen, organen en instanties van de Unie, een doeltreffende bescherming moeten bieden.

(2) De lidstaten nemen ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, dezelfde maatregelen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad.

[...]”

2 — Zie artikel 2, lid 1, onder b), van besluit 2007/436/EG, Euratom van de Raad van 7 juni 2007 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Gemeenschappen (PB L 163, blz. 17); hierna: „eigenmiddelenbesluit”.

3 — Arrest Berlusconi e.a. (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2005:270).

4 — Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PB L 312, blz. 1).

5 — Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ondertekend te Luxemburg op 26 juli 1995 (PB C 316, blz. 49). De afkorting „PIF” staat voor het Franse equivalent van het begrip „bescherming van de financiële belangen” („protection des intérêts financiers”).

6 — Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB L 347, blz. 1).

Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95

8. Verordening nr. 2988/95 voorziet in een algemene regeling inzake homogene controles en administratieve maatregelen en sancties met betrekking tot onregelmatigheden ten aanzien van het Unierecht (voorheen gemeenschapsrecht). Artikel 1, lid 2, definieert het begrip „onregelmatigheid” als volgt:

„Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.”

9. Artikel 3 van verordening nr. 2988/95 regelt de verjaring van de vervolging:

„(1) De verjaringstermijn van de vervolging bedraagt vier jaar vanaf de datum waarop de in artikel 1, lid 1, bedoelde onregelmatigheid is begaan. De sectorale regelingen kunnen echter een kortere termijn bepalen, die niet minder dan drie jaar mag bedragen.

Voor voortdurende of voortgezette onregelmatigheden gaat de verjaringstermijn in op de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd. [...]

De verjaring van de vervolging wordt gestuit door elke onderzoekshandeling of daad van vervolging van de onregelmatigheid door de bevoegde autoriteit, mits deze de betrokkene ter kennis is gebracht. Na de stuiting vangt een nieuwe verjaringstermijn aan.

De verjaring treedt echter in ieder geval in na verloop van een termijn die het dubbele bedraagt van de verjaringstermijn indien de bevoegde autoriteit binnen deze termijn geen sanctie heeft opgelegd, behoudens in geval van schorsing van de administratieve procedure overeenkomstig artikel 6, lid 1.

[...]

(3) Het staat de lidstaten vrij langere termijnen toe te passen [...].”

10. Artikel 6, lid 1, van verordening nr. 2988/95 bevat regels voor de administratieve procedure wanneer er ter zake van dezelfde feiten gelijktijdig een strafprocedure loopt:

„Onverminderd de communautaire administratieve maatregelen en sancties die zijn vastgesteld op basis van op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening bestaande sectorale regelingen, kan de oplegging van financiële sancties, zoals administratieve boetes, bij besluit van de bevoegde autoriteit worden geschorst, indien tegen de betrokkene ter zake van dezelfde feiten een strafprocedure is ingesteld. De schorsing van de administratieve procedure heeft schorsing van de in artikel 3 bedoelde verjaringstermijn tot gevolg.

[...]”

PIF-overeenkomst

11. Een aantal gemeenschappelijke bepalingen inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Unie is bovendien opgenomen in de op 26 juli 1995 in Luxemburg ondertekende PIF-overeenkomst, die door de 15 toenmalige lidstaten van de Unie op grond van artikel K.3, lid 2, onder c), EU⁷ is gesloten⁸ en op 17 oktober 2002 in werking is getreden.

12. Artikel 1 van de PIF-overeenkomst, „Algemene bepalingen”, definieert het begrip „fraude” en verplicht de lidstaten ertoe de daarmee bedoelde gedragingen als strafbare feiten aan te merken:

„(1) Voor de toepassing van deze Overeenkomst wordt onder fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden geschaad, verstaan:

[...]

b) wat de ontvangsten betreft, elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij

- valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat de middelen van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen of van de door of voor de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd;
- met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden;
- met hetzelfde gevolg, van een rechtmatig verkregen voordeel misbruik wordt gemaakt.

(2) Onder voorbehoud van artikel 2, lid 2, neemt elke lidstaat de nodige en passende maatregelen om het bepaalde in lid 1 in nationaal strafrecht om te zetten, zodat de daarin bedoelde gedragingen als strafbare feiten worden aangemerkt.

(3) Onder voorbehoud van artikel 2, lid 2, neemt elke lidstaat eveneens de nodige maatregelen opdat het opzettelijk opstellen of verstrekken van valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten met het in lid 1 genoemde gevolg, als strafbare feiten worden aangemerkt, wanneer die handelingen niet reeds strafbaar zijn, hetzij als zelfstandig strafbaar feit, hetzij op grond van medeplichtigheid aan, uitlokking van of poging tot fraude als omschreven in lid 1.

[...]”

13. Artikel 2 van de PIF-overeenkomst legt de lidstaten de volgende verplichting op met betrekking tot het instellen van sancties:

„(1) Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen opdat op de in lid 1 bedoelde gedragingen, alsmede medeplichtigheid aan, uitlokking van of poging tot de in artikel 1, lid 1, bedoelde gedragingen, doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties worden gesteld, met inbegrip, ten minste bij ernstige fraude, van vrijheidsstraffen die aanleiding kunnen geven tot uitlevering; als ernstige fraude wordt aangemerkt iedere fraude waarmee een door elke lidstaat te bepalen minimumbedrag is gemoeid. Dit minimumbedrag mag niet hoger zijn dan 50 000 ecu.

7 — Verdrag betreffende de Europese Unie in de versie van het Verdrag van Maastricht.

8 — PB C 316, blz. 48.

(2) Voor geringe fraude, die betrekking heeft op een totaalbedrag van minder dan 4 000 ecu en waarbij zich volgens zijn wetgeving geen bijzondere strafverzwarende omstandigheden voordoen, kan een lidstaat evenwel in sancties voorzien van een andere aard dan de in lid 1 bedoelde.

[...]

Btw-richtlijn (richtlijn 2006/112/EG)

14. In titel IX van richtlijn 2006/112, „Vrijstellingen”, bepaalt artikel 131, dat deel uitmaakt van de „Algemene bepalingen” van hoofdstuk 1, het volgende:

„De in de hoofdstukken 2 tot en met 9 geregelde vrijstellingen zijn van toepassing onverminderd andere communautaire bepalingen en onder de voorwaarden die de lidstaten stellen om een juiste en eenvoudige toepassing van deze vrijstellingen te verzekeren en elke vorm van fraude, ontwijking en misbruik te voorkomen.”

15. In artikel 138, lid 1, dat deel uitmaakt van de regelingen inzake „Vrijstellingen met betrekking tot intracommunautaire handelingen” in titel IX, hoofdstuk 4, van richtlijn 2006/112, wordt in verband met vrijstellingen voor levering van goederen het volgende bepaald:

„De lidstaten verlenen vrijstelling voor de levering van goederen, door of voor rekening van de verkoper of de afnemer verzonden of vervoerd naar een plaats buiten hun respectieve grondgebied, maar binnen de Gemeenschap, welke wordt verricht voor een andere belastingplichtige of voor een niet-belastingplichtige rechtspersoon die als zodanig handelt in een andere lidstaat dan de lidstaat van vertrek van de verzending of het vervoer van de goederen.”

16. Onderdeel van de regelingen inzake „Vrijstellingen voor handelingen met betrekking tot het internationale goederenverkeer” in titel IX, hoofdstuk 10, van richtlijn 2006/112 is afdeling 1 met het opschrift „Douane- en andere entrepots en soortgelijke regelingen”, waarvan artikel 158 voor zover hier van belang luidt:

„(1) In afwijking van artikel 157, lid 2, kunnen de lidstaten in de volgende gevallen een ander stelsel van entrepots dan dat van douane-entrepots invoeren:

- a) indien de goederen bestemd zijn voor verkooppunten voor belastingvrije verkoop, met het oog op de levering van goederen welke worden meegenomen in de persoonlijke bagage van reizigers die zich door middel van een vlucht of zeereis naar een derdelandsgebied of een derde land begeven, wanneer die levering overeenkomstig artikel 146, lid 1, onder b), is vrijgesteld;
- b) indien de goederen bestemd zijn voor belastingplichtigen, met het oog op levering aan reizigers aan boord van een vliegtuig of schip tijdens een vlucht of zeereis waarvan de plaats van aankomst buiten de Gemeenschap is gelegen;
- c) indien de goederen bestemd zijn voor belastingplichtigen, met het oog op leveringen die worden verricht met vrijstelling van btw overeenkomstig artikel 151.

(2) Indien de lidstaten gebruikmaken van de in lid 1, onder a), bedoelde mogelijkheid tot vrijstelling, treffen zij de nodige maatregelen om een juiste en eenvoudige toepassing van deze vrijstelling te verzekeren en elke vorm van fraude, ontwijking en misbruik te voorkomen.

[...]

B – *Italiaans recht*

17. Artikel 157 van de codice penale⁹, zoals gewijzigd bij wet nr. 251 van 5 december 2005¹⁰ (hierna: „wet nr. 251/2005”), bepaalt onder het opschrift „Verjaring. Verjaringstermijn” het volgende:

„Een strafbaar feit verjaart na verstrijking van een termijn die gelijk is aan de maximumduur van de wettelijk bepaalde straf, maar die hoe dan ook niet korter is dan zes jaar voor misdrijven en vier jaar voor overtredingen, zelfs wanneer daarop slechts een geldboete is gesteld.

Voor het vaststellen van de termijn van verjaring wordt uitgegaan van de straf die wettelijk op het gepleegde feit dan wel op de poging daartoe is gesteld, zonder dat rekening wordt gehouden met strafverminderende of strafverhogende omstandigheden, met uitzondering van die omstandigheden waarvoor de wet een andere straf voorschrijft dan de normale straf [...].

[...]”

18. Artikel 158 van het wetboek van strafrecht regelt de aanvang van de verjaringstermijn:

„De termijn van de verjaring vangt aan op de dag waarop het strafbare feit is gepleegd of, voor poging of voortdurende feiten, respectievelijk op de dag waarop de handeling van de dader of de voortzetting is gestaakt.

[...]”

19. Artikel 159 van het wetboek van strafrecht regelt de schorsing van de verjaring, waaronder de gevallen van een prejudicieel geschil en verhindering van de raadslieden en verdachten. „De verjaring wordt hervat op de dag waarop de oorzaak van de schorsing wegvalt.”

20. Met betrekking tot de stuiting van de verjaring bevat artikel 160 van het wetboek van strafrecht de volgende regeling:

„De verjaring wordt gestuit door een veroordelend vonnis of decreet.

Een beschikking tot toepassing van persoonlijke dwangmiddelen of tot bevestiging van de aanhouding, verhoor voor de rechter of openbare aanklager of een uitnodiging te verschijnen voor de openbare aanklager voor verhoor, een besluit tot vaststelling van de zitting voor de beslissing op het verzoek tot seponering, het verzoek tot verwijzing naar de vonnisrechter, het decreet waarbij de datum voor de preliminaire zitting wordt vastgesteld, [...] stuiten de verjaring eveneens.

Wanneer de verjaring is gestuit, vangt een nieuwe verjaringstermijn aan op de dag van de stuiting. In geval van meerdere stuitingshandelingen vangt de verjaringstermijn aan op de dag van de laatste handeling. De in artikel 157 neergelegde termijnen kunnen echter in geen geval worden verlengd tot na de in artikel 161, tweede alinea, bedoelde termijnen [...].”

21. Voordat de verjaringsregeling bij wet nr. 251/2005 werd gewijzigd, konden de verjaringstermijnen in geval van stuiting met ten hoogste de helft van de oorspronkelijke duur worden verlengd.

9 — Italiaans wetboek van strafrecht.

10 — *GLURI* nr. 285 van 7 december 2005.

22. De gevolgen van schorsing en stuiting van de verjaring zijn in artikel 161 van het wetboek van strafrecht als volgt geregeld:

„De schorsing en de stuiting van de verjaring hebben gevolgen voor allen die het strafbare feit hebben gepleegd.

Met uitzondering van de vervolging van strafbare feiten uit hoofde van artikel 51, lid 3, onder b) en c), van het wetboek van strafvordering kan de verjaringstermijn door stuiting ten hoogste met een kwart worden verlengd, in de gevallen bedoeld in artikel 99, tweede streepje, ten hoogste met de helft en in de gevallen bedoeld in artikel 99, vierde streepje, ten hoogste met twee derde of in de gevallen bedoeld in de artikelen 102, 103 en 105 ten hoogste worden verdubbeld.”

23. Artikel 416 van het wetboek van strafrecht bepaalt dat zij die een organisatie oprichten die tot oogmerk heeft het plegen van strafbare feiten, worden gestraft met gevangenisstraf van drie tot zeven jaar. De enkele deelneming aan de organisatie wordt gestraft met gevangenisstraf van een tot vijf jaar.

24. Het indienen van een valse btw-aangifte met behulp van facturen of andere documenten voor niet-bestaande handelingen (valse facturen) wordt volgens artikel 2 van het decreto legislativo¹¹ nr. 74 van de president van de Republiek van 10 maart 2000 (hierna: „d.lgs 74/2000”)¹² gestraft met gevangenisstraf van een jaar en zes maanden tot ten hoogste zes jaar. Dezelfde strafmaat geldt volgens artikel 8 van d.lgs 74/2000 voor degene die valse facturen uitreikt om derden in staat te stellen tot het plegen van btw-fraude.

III – Feiten en hoofdgeding

25. Ivo Taricco en een aantal andere personen (hierna ook: „verdachten”) wordt ten laste gelegd dat zij in de periode tussen 2005 en 2009 een criminele organisatie hebben opgericht of daaraan hebben deelgenomen. Deze criminele organisatie zou het plegen van strafbare feiten tot oogmerk hebben gehad, namelijk het uitreiken van valse facturen en het doen van valse belastingaangifte met behulp van valse facturen.

26. De valse facturen, voor een totaalbedrag van meerdere miljoenen euro, hadden betrekking op de handel in champagne. Op basis van overeenkomsten tussen de verdachten zouden binnenlandse verkopen van champagne met behulp van diverse ondernemingen, waarvoor telkens een van de verdachten als wettelijk vertegenwoordiger optrad, ten onrechte als intracommunautaire leveringen zijn voorgesteld.

27. De spil werd gevormd door de vennootschap Planet Srl. Zij aanvaardde welbewust de valse facturen van een aantal andere ondernemingen – zogenoemde „missing traders”¹³ – die zich op hun beurt voordeden als importeurs van champagne. Planet registreerde deze facturen in haar boeken, trok de daarop aangegeven btw af en diende vervolgens een valse jaaraangifte voor de btw in. Op deze wijze kon Planet beschikken over champagne tegen veel lagere kosten dan de marktprijs en uiteindelijk de mededinging vervalsen. De „missing traders” dienden zelf helemaal geen jaaraangifte voor de btw in of dienden die weliswaar in, maar zonder de opgegeven btw te betalen.

11 – Wetsbesluit.

12 – D.lgs 74/2000 draagt als titel „Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto” (nieuwe regeling betreffende fiscale delicten op het gebied van de inkomstenbelasting en de btw) en is gepubliceerd in *GURI* nr. 76 van 31 maart 2000.

13 – In het Nederlands: „ploffers”, ondernemingen die zich uitsluitend bezighouden met de uitreiking van fiscale documenten met het oog op belastingfraude.

28. Na de afronding van het gerechtelijk vooronderzoek is tegen de verdachten strafvervolg ingesteld. Het verzoek tot verwijzing naar de vonnisrechter is aanvankelijk ingediend bij het Tribunale di Mondovi. Na een reeks excepties die de raadslieden van de verdachten tijdens de preliminaire zitting¹⁴ hadden opgeworpen, waardoor de procedure terugviel naar de fase van het gerechtelijk vooronderzoek, bevindt de strafprocedure zich opnieuw in de fase van de preliminaire zitting, thans bij het Tribunale di Cuneo, de verwijzende rechter¹⁵. In deze fase van de procedure moet de rechter van de preliminaire zitting¹⁶ beoordelen of de resultaten van het gerechtelijk vooronderzoek volstaan om de verdachten te verwijzen naar de vonnisrechter en een datum voor de terechtzitting vast te stellen.

29. Volgens de verwijzende rechter zullen alle fiscale delicten die de verdachten ten laste worden gelegd, op basis van de in Italië geldende bepalingen inzake de verjaring van de vervolging – ook wanneer rekening wordt gehouden met de wettelijke verlenging van de verjaringstermijn door diverse handelingen die tot stuiting hebben geleid – uiterlijk op 8 februari 2018 zijn verjaard. Met betrekking tot een van de verdachten, Anakiev, zijn de strafbare feiten zelfs al verjaard, namelijk per 11 mei 2013.

30. Zoals de verwijzende rechter benadrukt, is het in de onderhavige zaak „zeer waarschijnlijk” dat de vervolging voor alle verdachten zal zijn verjaard voordat een definitief vonnis wordt uitgesproken. Dat is, zoals de rechter opmerkt, niet uitzonderlijk, maar doet zich voor bij een groot aantal strafprocedures in Italië, vooral met betrekking tot economische delicten, die uit de aard der zaak vaak langdurig onderzoek vergen en uiterst complex zijn.

31. De verwijzende rechter stelt tegen deze achtergrond met bezorgdheid vast dat de rechtsfiguur van de verjaring in Italië – anders dan het eigenlijke doel ervan – in de praktijk verwordt tot een „garantie van straffeloosheid” voor fraudeurs en dat Italië uiteindelijk zijn internationale verplichtingen verzaakt. Hij wijt dit in belangrijke mate aan wet nr. 251/2005, waardoor de verjaringstermijn na stuiting nog slechts met een kwart wordt verlengd, terwijl voor die tijd een verlenging met de helft plaatsvond.

IV – Prejudicieel verzoek en procesverloop voor het Hof

32. Bij beschikking van 17 januari 2014, ingediend op 5 maart 2014, heeft het Tribunale di Cuneo het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Is inbreuk gemaakt op het voorschrift ter bescherming van de mededinging van artikel 101 VWEU door de wijziging van artikel 160, laatste alinea, van het Italiaanse wetboek van strafrecht bij wet nr. 251/2005, voor zover daarbij de verjaringstermijn na een stuitingshandeling met slechts een kwart wordt verlengd, zodat strafbare feiten ondanks tijdige vervolging kunnen verjaren en daders ongestraft blijven?
- 2) Heeft de Italiaanse Staat een door artikel 107 VWEU verboden vorm van steun ingevoerd door de wijziging van artikel 160, laatste alinea, van het Italiaanse wetboek van strafrecht bij wet nr. 251/2005, voor zover daarbij de verjaringstermijn na een stuitingshandeling met slechts een kwart wordt verlengd, zodat strafbare feiten gepleegd door onscrupuleuze ondernemers zonder strafrechtelijke gevolgen blijven?

14 — In de proceestaal: udiienza preliminare.

15 — Het Tribunale di Mondovi was intussen opgegaan in het Tribunale di Cuneo.

16 — Giudice dell’Udiienza Preliminare.

- 3) Heeft de Italiaanse Staat aan de vrijstellingen die in artikel 158 van richtlijn 2006/112/EG uitputtend zijn opgesomd, onrechtmatig een vrijstelling toegevoegd door de wijziging van artikel 160, laatste alinea, van het Italiaanse wetboek van strafrecht bij wet nr. 251/2005, voor zover daarbij de verjaringstermijn na een stuitingshandeling met slechts een kwart wordt verlengd, zodat zij die de gemeenschapsrichtlijn te eigen bate aanwenden, ongestraft blijven?
- 4) Is het beginsel van gezonde overheidsfinanciën van artikel 119 VWEU geschonden door de wijziging van artikel 160, laatste alinea, van het Italiaanse wetboek van strafrecht bij wet nr. 251/2005, voor zover daarbij de verjaringstermijn na een stuitingshandeling met slechts een kwart wordt verlengd, en door aldus af te zien van het bestraffen van gedragingen die de Staat de middelen ontnemen die noodzakelijk zijn om onder meer zijn verplichtingen jegens de Europese Unie na te komen?”

33. Van de verdachten in het hoofdgeding heeft alleen Anakiev met een memorie aan de prejudiciële procedure deelgenomen. Ook de regeringen van Italië, Duitsland en Polen alsmede de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Met uitzondering van Anakiev en de Poolse regering waren dezelfde belanghebbenden ook ter terechtzitting van 3 maart 2015 vertegenwoordigd.

V – Procedurele opmerkingen vooraf

34. Alvorens met de inhoudelijke beoordeling van de prejudiciële vragen te beginnen, wil ik naar aanleiding van twijfels die door verschillende belanghebbenden zijn geuit, eerst enkele procedurele opmerkingen maken die enerzijds betrekking hebben op de bevoegdheid van het Hof om de prejudiciële vragen te beantwoorden (zie daartoe dadelijk onder A) en anderzijds op de ontvankelijkheid van deze vragen (zie onder B).

A – Bevoegdheid van het Hof om de prejudiciële vragen te beantwoorden

35. In de prejudiciële procedure is het Hof ingevolge artikel 267 VWEU bevoegd uitspraak te doen over de uitlegging van de Verdragen en van de handelingen van de instellingen, de organen en de instanties van de Unie, dat wil zeggen dat zijn bevoegdheden zich in beginsel uitstrekken tot de uitlegging van alle Unierecht.¹⁷

36. Aan deze bevoegdheid wordt in de onderhavige zaak geen afbreuk gedaan door het feit dat het in het hoofdgeding om fiscale delicten naar nationaal recht gaat. Hoewel het strafrecht en het strafprocesrecht nog altijd in verregaande mate tot de bevoegdheid van de lidstaten behoren, moeten de nationale instanties hun bevoegdheden niettemin uitoefenen met inachtneming van de Unierechtelijke verplichtingen.¹⁸ Speciaal voor strafzaken op het gebied van de btw heeft het Hof daarnaast nog maar kort geleden vastgesteld dat dergelijke strafrechtelijke procedures binnen de werkingssfeer van het Unierecht vallen.¹⁹

17 — Uitgezonderd van deze prejudiciële bevoegdheid zijn slechts bepaalde onderdelen van het Unierecht die tot het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid behoren (artikel 24, lid 1, tweede alinea, zesde volzin, VEU, en artikel 275, eerste alinea, VWEU).

18 — Arresten Cowan (186/87, EU:C:1989:47, punt 19), Placanica (C-338/04, C-359/04 en C-360/04, EU:C:2007:133, punt 68) en Achughbadian (C-329/11, EU:C:2011:807, punt 33).

19 — Arrest Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punten 27 en 28).

37. Het Hof is in dit verband bevoegd uitspraak te doen over de uitlegging van alle Unierecht, met inbegrip van de PIF-overeenkomst, voor zover die voor de oplossing van de onderhavige zaak relevant zou blijken. Deze overeenkomst is in 1995 nog gesloten in het kader van de toenmalige „derde pijler” van de Europese Unie op basis van het EU-Verdrag in zijn oorspronkelijke versie.²⁰ Ingevolge artikel 9 van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen²¹ is de genoemde overeenkomst echter nog steeds geldig, ook al is de pijlerstructuur van de Unie met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon afgeschaft. De overeenkomst blijft dus een integrerend deel van het Unierecht.

38. Sinds 1 december 2014 gelden er bovendien geen beperkingen meer ten aanzien van de prejudiciële bevoegdheid van het Hof op het gebied van de voormalige derde pijler van de Unie (zie artikel 10, leden 1 en 3, van het Protocol betreffende de overgangsbepalingen). Dit geldt ook voor de verzoeken om een prejudiciële beslissing die nog voor 1 december 2014 zijn ingediend, zoals het onderhavige.²²

39. Afgezien daarvan was het Hof ook vóór 1 december 2014 al bevoegd uitspraak te doen op prejudiciële verzoeken van alle Italiaanse rechterlijke instanties over de uitlegging van de PIF-overeenkomst. De Italiaanse Republiek had de bevoegdheid van het Hof ten aanzien van dergelijke prejudiciële beslissingen al lang op andere grondslag erkend, namelijk zowel bij een aanvullend protocol bij de PIF-overeenkomst²³ als op grond van artikel 35, leden 2 en 3, onder b), EU²⁴, waarbij zij telkens voor alle nationale rechterlijke instanties de bevoegdheid tot prejudiciële verwijzing heeft aanvaard.²⁵

40. Gezien het bovenstaande staat buiten kijf dat het Hof bevoegd is alle rechtsvragen te behandelen die met dit prejudiciële verzoek worden opgeworpen.

B – *Ontvankelijkheid van de prejudiciële vragen*

41. Voorts maken verschillende deelnemers aan de procedure bezwaar tegen de ontvankelijkheid van de aan het Hof voorgelegde vragen (artikel 267 VWEU, artikel 94 van het Reglement voor de procesvoering). In wezen betwisten zij de relevantie van de gestelde vragen voor de beslechting van het hoofdgeding.

42. In dit verband moet worden opgemerkt dat het volgens vaste rechtspraak uitsluitend een zaak is van de verwijzende rechter om, gelet op de bijzonderheden van elk geval, te beoordelen of een prejudiciële beslissing van het Hof noodzakelijk is en of de aan het Hof voorgelegde vragen relevant zijn. Wanneer de gestelde vragen betrekking hebben op de uitlegging van Unierecht, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden. Wanneer een nationale rechter het Hof vragen betreffende het recht van de Unie voorlegt, rust op zijn verzoek om een prejudiciële beslissing bovendien een vermoeden van relevantie.²⁶

20 — Verdrag betreffende de Europese Unie in de versie van het Verdrag van Maastricht.

21 — Protocol nr. 36 bij het VEU en het VWEU (PB 2008, C 115, blz. 322).

22 — In die zin arrest Weryński (C-283/09, EU:C:2011:85, punten 30 en 31).

23 — Protocol betreffende de prejudiciële uitlegging, door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen, van de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ondertekend te Brussel op 29 november 1996 (PB 1997, C 151, blz. 1). Evenals de PIF-overeenkomst zelf is ook dit aanvullend protocol gesloten op grond van artikel K.3, lid 2, onder c), EU en in werking getreden op 17 oktober 2002.

24 — Verdrag betreffende de Europese Unie in de versie van het Verdrag van Amsterdam.

25 — Zie de verklaring van de Italiaanse Republiek overeenkomstig artikel 35, leden 2 en 3, onder b), EU (bekendmaking in PB 1999, L 114, blz. 56) respectievelijk de verklaring van de Italiaanse Republiek van 19 juli 2002 overeenkomstig het aanvullend protocol bij de PIF-overeenkomst, te raadplegen op de volgende website van de Raad van de Europese Unie (voor het laatst bezocht op 20 februari 2015): <http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/agreements-conventions/ratification/?v=decl&aid=1996090&pid=I>.

26 — Arresten Beck en Bergdorf (C-355/97, EU:C:1999:391, punt 22), Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, punt 46) en Krizan e.a. (C-416/10, EU:C:2013:8, punt 54).

43. Dit betekent dat het Hof een verzoek van een nationale rechter slechts kan afwijzen wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of wanneer het Hof niet beschikt over de feitelijke en juridische gegevens die noodzakelijk zijn om een zinvol antwoord te geven op de gestelde vragen.²⁷

44. Daarvoor behoeft in het onderhavige geval niet te worden gevreesd.

45. De informatie in de verwijzingsbeschikking over de feiten van het hoofdgeding, het toepasselijke nationale recht en de noodzaak van een prejudiciële beslissing volstaat om het Hof en de deelnemers aan de procedure zoals bedoeld in artikel 23 van het Statuut van het Hof in staat te stellen een gefundeerd standpunt over de gestelde vragen in te nemen.

46. Uit de beschrijving van de verwijzende rechter kan namelijk gemakkelijk worden opgemaakt waarom het in het hoofdgeding gaat en wat er op het spel staat: tegen verschillende personen is in Italië strafvervolgning wegens fiscale delicten ingesteld en de verwijzende rechter vreest dat deze personen – zoals ook veel andere vermoedelijke daders in soortgelijke situaties – hun wettelijke straf zullen ontlopen omdat de nationale bepalingen betreffende de verjaring van de vervolging te krappe verjaringstermijnen voorschrijven, met name een te korte verlenging van deze termijnen in geval van stuiting, zodat een definitieve veroordeling van de verdachten voordat de verjaring intreedt illusoir lijkt.

47. Er kan ook geen sprake van zijn dat de aan het Hof gestelde vragen van hypothetische aard zijn of duidelijk geen verband houden met een reëel geschil van het hoofdgeding. Volgens de verwijzingsbeschikking hangt het immers in belangrijke mate van het antwoord van het Hof af, of de verjaringsbepalingen van nationaal recht in het hoofdgeding kunnen worden toegepast en of een definitieve afsluiting van de procedure vóór de verjaring reëel gezien mogelijk is.

48. Anders dan de Italiaanse regering meent, is het de verwijzende rechter bovendien niet verboden de door hem opgemerkte structurele tekortkomingen van het Italiaanse strafrecht in het kader van een concreet bij hem aanhangig geding tot voorwerp van een prejudicieel verzoek aan het Hof te maken. Integendeel, het Hof heeft zich reeds herhaaldelijk met vermeende structurele problemen van een nationale sanctieregeling beziggehouden, juist ook naar aanleiding van prejudiciële verzoeken in het kader van lopende nationale strafprocedures.²⁸

49. Zelfs indien algemene beginselen van Unierecht – bijvoorbeeld het beginsel van de legaliteit van sancties – zouden verbieden af te wijken van de litigieuze nationale verjaringsbepalingen, zou dit – anders dan de Italiaanse regering en Anakiev stellen – niet de ontvankelijkheid van het prejudiciële verzoek aantasten, maar hoogstens aanleiding zijn voor verduidelijkingen van het Hof in het kader van zijn inhoudelijke beantwoording van de prejudiciële vragen.²⁹

50. Twijfels aan de relevantie van de gestelde vragen kunnen in zoverre rijzen dat de verwijzende rechter het Hof vraagt uitspraak te doen over de uitlegging van enkele bepalingen van primair recht (artikelen 101 VWEU, 107 VWEU en 119 VWEU) die op het eerste gezicht niets met de hier aan de orde zijnde strafrechtelijke verjaringsproblemen te maken hebben. Niettemin is het mijns inziens niet

27 — Arresten *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, punt 61), *Beck en Bergdorf* (C-355/97, EU:C:1999:391, punt 22), *Régie Networks* (C-333/07, EU:C:2008:764, punt 46) en *Križan e.a.* (C-416/10, EU:C:2013:8, punten 53 en 54).

28 — Zie met name de arresten *Berlusconi e.a.* (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2005:270) en *Åkerberg Fransson* (C-617/10, EU:C:2013:105).

29 — Zie in die zin het arrest *Berlusconi e.a.* (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2005:270) en de beschikking *Mulliez e.a.* (C-23/03, C-52/03, C-133/03, C-337/03 en C-473/03, EU:C:2006:285), waarin het Hof op geen enkele wijze is ingegaan op de door de verschillende partijen opgeworpen excepties van niet-ontvankelijkheid, maar direct inhoudelijk op de prejudiciële vragen heeft geantwoord.

zeker dat de genoemde bepalingen geen enkel verband houden met het hoofdgeding. Slechts uit een – weliswaar beknopte – *inhoudelijke* bespreking door het Hof van de genoemde VWEU-bepalingen kan blijken of deze zich al dan niet verzetten tegen een verjaringsregel voor strafzaken zoals de Italiaanse.³⁰

51. Volledigheidshalve moet tot slot nog worden opgemerkt dat ook de relatief vroege fase van de procedure in het hoofdgeding – dat wil zeggen de fase vóór de verwijzing van de zaak naar de vonnisrechter – geen afbreuk doet aan de ontvankelijkheid van het prejudiciële verzoek.³¹

52. Al met al moeten derhalve de voor het Hof geuite bezwaren met betrekking tot de ontvankelijkheid van dit prejudiciële verzoek worden afgewezen.

VI – Inhoudelijke beoordeling van de prejudiciële vragen

53. Zoals uit de verwijzingsbeschikking kan worden opgemaakt, gaat het Tribunale di Cuneo voor de meeste voor het hoofdgeding relevante strafbare feiten uit van een verjaringstermijn van zes jaar en voor de oprichting van een criminele organisatie van een verjaringstermijn van zeven jaar. Indien de verjaring, zoals in het onderhavige geval, door bepaalde onderzoeks- of vervolgingsmaatregelen is gestuit, wordt de verjaringstermijn volgens de verwijzingsbeschikking met een kwart verlengd, waardoor de termijn van zes jaar wordt verlengd tot zeven jaar en zes maanden en de termijn van zeven jaar tot acht jaar en negen maanden. Deze termijnen lopen tijdens een aanhangige strafprocedure in beginsel door. Deze regel inzake absolute verjaring leidt er kennelijk in een groot aantal gevallen toe dat de daders ongestraft blijven.

54. Tegen deze achtergrond wenst de verwijzende rechter met zijn prejudiciële verzoek in wezen te vernemen of het Unierecht zich verzet tegen een nationale regel inzake de verjaring van de strafvervolgung als artikel 160, vierde alinea, van het Italiaanse wetboek van strafrecht, zoals gewijzigd bij wet nr. 251/2005, volgens welke de verjaringstermijn voor fiscale delicten op het gebied van de btw in geval van stuiting slechts met een kwart van de oorspronkelijke termijn wordt verlengd, waarna de absolute verjaring intreedt.

55. Meer bepaald wenst de verwijzende rechter met zijn vier prejudiciële vragen opheldering over de uitlegging van de artikelen 101 VWEU, 107 VWEU en 119 VWEU alsook van artikel 158 van richtlijn 2006/112.

56. Op deze bepalingen zal ik nu eerst ingaan (zie daartoe dadelijk onder A) alvorens ik uitgebreider zal stilstaan bij de verplichting van de lidstaten om doeltreffende sancties op te leggen (zie onder B) en mij ten slotte zal bezighouden met de gevolgen voor het hoofdgeding indien de nationale verjaringsregel in strijd blijkt te zijn met het Unierecht (zie onder C).

A – Door de verwijzende rechter aan de orde gestelde bepalingen van het Unierecht

57. Met zijn vier prejudiciële vragen stelt het Tribunale di Cuneo het mededingingsrecht van de Unie (zie daartoe dadelijk onder 1), de mogelijkheden van vrijstelling van de btw (zie onder 2) en het beginsel van gezonde overheidsfinanciën (zie onder 3) aan de orde.

30 — Zie dienaangaande hierna de punten 57-72 van deze conclusie.

31 — In dezelfde zin heeft het Hof in het arrest E en F (C-550/09, EU:C:2010:382) het verzoek om een prejudiciële beslissing van een Duitse rechter beantwoord, die eveneens op grond van een tenlastelegging van het openbaar ministerie moest beslissen over het openen van een strafzaak. Zie daarnaast – in algemenere zin – de arresten AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, punt 45) en Coleman (C-303/06, EU:C:2008:415, punten 28-32).

1. Mededingingsrecht van de Unie (eerste en tweede prejudiciële vraag)

58. Met zijn eerste twee vragen wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een verjaringsregel zoals de Italiaanse de mededinging op de Europese interne markt ongunstig beïnvloedt en daardoor in strijd is met de bepalingen van de artikelen 101 VWEU en 107 VWEU.

59. Dienaangaande zij opgemerkt dat een al te slappe verjaringsregeling waardoor het aan doeltreffende strafrechtelijke sancties voor onregelmatigheden op btw-gebied ontbreekt, aan ondernemingen die bij zulke onregelmatigheden betrokken zijn inderdaad een ongerechtvaardigd mededingingsvoordeel op de interne markt kan verschaffen. Een schending van artikel 101 VWEU of 107 VWEU is dat echter niet.

60. Artikel 101 VWEU juncto artikel 4, lid 3, VEU verbiedt de lidstaten weliswaar een situatie te creëren waarin het ondernemingen gemakkelijk wordt gemaakt onderling mededingingsbeperkende afspraken te maken.³² Het zou evenwel te ver voeren om uit een mogelijk gebrekkige handhaving van nationale strafbepalingen voor fiscale delicten op het gebied van de btw de conclusie te trekken dat daardoor noodzakelijkerwijs heimelijke afspraken tussen ondernemingen worden bevorderd. Mocht een en ander toch tot mededingingsbeperkende afspraken tussen ondernemingen leiden, dan kunnen die overigens geheel onafhankelijk van het fiscale strafrecht worden bestraft met behulp van de procedures en specifieke sancties waarin het mededingingsrecht voorziet.

61. Wat het verbod van staatssteun in artikel 107 VWEU betreft, kan een gebrekkige bestraffing op het gebied van de btw eventueel leiden tot een financieel voordeel voor ondernemingen. Dit voordeel is echter niet selectief, omdat het niet bepaalde ondernemingen of producties ten opzichte van andere begunstigt, maar zonder onderscheid voor alle ondernemingen geldt die aan het nationale strafrecht zijn onderworpen.³³

62. De verwijzende rechter heeft in zoverre gelijk dat structurele tekortkomingen in een lidstaat bij de vervolging van fiscale delicten op het gebied van de btw de mededinging kunnen verstoren ten opzichte van ondernemingen uit andere lidstaten, waar de nationale instanties strenger tegen onregelmatigheden optreden. Deze problematiek kan echter niet worden beoordeeld volgens maatstaven van het mededingingsrecht of de regels voor staatssteun, maar moet worden besproken in het licht van het btw-stelsel en de aan dit stelsel verbonden verplichting om doeltreffende sancties op te leggen.³⁴

2. Vrijstellingen volgens de btw-richtlijn (derde prejudiciële vraag)

63. Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of een verjaringsregel zoals de Italiaanse leidt tot de invoering van een nieuwe vrijstelling van de btw waarin richtlijn 2006/112 niet voorziet.

64. In dit verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat het Tribunale di Cuneo zich kennelijk in de toepasselijke bepaling van richtlijn 2006/112 heeft vergist. Het in de verwijzingsbeschikking aangehaalde artikel 158 van die richtlijn betreft namelijk de btw-vrijstelling van bepaalde handelingen in zeer specifieke omstandigheden, bijvoorbeeld in verkooppunten voor belastingvrije verkoop, aan boord van vliegtuigen of schepen en in het kader van diplomatieke en consulaire betrekkingen. Van dergelijke omstandigheden is hier duidelijk geen sprake.

32 — Arresten *Asjes e.a.* (209/84–213/84, EU:C:1986:188, punten 71 en 72), *Vlaamse Reisbureau* (311/85, EU:C:1987:418, punt 10), *Cipolla e.a.* (C-94/04 en C-202/04, EU:C:2006:758, punten 46 en 47) en *API e.a.* (C-184/13–C-187/13, C-194/13, C-195/13 en C-208/13, EU:C:2014:2147, punten 28 en 29).

33 — In die zin arresten *Duitsland/Commissie* (C-156/98, EU:C:2000:467, punt 22), *Commissie/Government of Gibraltar en Verenigd Koninkrijk* (C-106/09 P en C-107/09 P, EU:C:2011:732, punten 72 en 73), *3M Italia* (C-417/10, EU:C:2012:184, punten 41-44) en P (C-6/12, EU:C:2013:525, punt 18).

34 — Zie dienaangaande hierna de punten 74-121 van deze conclusie.

65. Wel kan, zoals de Commissie terecht heeft opgemerkt, worden gedacht aan artikel 138 van richtlijn 2006/112, waarin geregeld is onder welke omstandigheden de intracommunautaire levering van goederen vrijgesteld is van btw. Tussen deze bepaling en de feiten van het hoofdgeding bestaat in zoverre een verband dat de verdachten ervan worden beschuldigd hun binnenlandse handelsactiviteiten met champagne op frauduleuze wijze als intracommunautaire leveringen te hebben voorgesteld.

66. De door de verwijzende rechter beschreven situatie dat de strafvervolgning van fiscale delicten vanwege structurele tekortkomingen in het nationale recht in een groot aantal gevallen verjaart, leidt er echter op zichzelf gezien niet toe dat de betrokken ondernemingen worden vrijgesteld van btw. Het voortbestaan van de belastingvordering op hen is immers niet afhankelijk van de afdwingbaarheid van een eventueel recht van de staat tot strafvordering.

3. Beginsel van gezonde overheidsfinanciën (vierde prejudiciële vraag)

67. Tot slot wenst de verwijzende rechter met zijn vierde vraag te vernemen of een verjaringsregel als de Italiaanse in overeenstemming is met het beginsel van gezonde overheidsfinanciën zoals dat in artikel 119 VWEU is neergelegd.

68. Als inleiding bij de bepalingen inzake de economische en monetaire unie in titel VIII van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie formuleert artikel 119 VWEU in lid 3 bepaalde „grondbeginselen” voor het optreden van de lidstaten en de Unie, waartoe onder meer gezonde overheidsfinanciën behoren.

69. Anders dan de Commissie lijkt te veronderstellen wordt hiermee niet alleen een politieke leidraad voor de lidstaten geformuleerd, maar wordt hun ook een juridisch bindende Unierechtelijke verplichting opgelegd met betrekking tot het opstellen van de nationale begroting. Aan het juridische karakter van die verplichting wordt niets afgedaan door het feit dat ze inhoudelijk niet erg concreet is en nog door andere bepalingen en besluiten moet worden gepreciseerd.³⁵ Uit het relatief algemene karakter van artikel 119, lid 3, VWEU volgt echter wel noodzakelijkerwijs dat de lidstaten een grote vrijheid behouden waar het de keuze van de nationale middelen betreft die zij – op basis van complexe economische beoordelingen – het meest geschikt achten om binnen hun bevoegdheidsfeer gezonde overheidsfinanciën te waarborgen.³⁶

70. Niet iedere maatregel van nationale instanties die tot meer uitgaven of ontvangsten leidt, ook niet iedere beslissing om af te zien van een feitelijk bestaande belastingvordering, moet noodzakelijkerwijs als een schending van het beginsel van gezonde overheidsfinanciën worden beschouwd. Belangrijk is of de financiën van de betrokken lidstaat in hun totaliteit als „gezond” kunnen worden aangemerkt, wat met name wordt getoetst aan de bepalingen en criteria betreffende het vermijden van buitensporige overheidstekorten (artikel 126, leden 1 en 2, VWEU in samenhang met Protocol nr. 12 bij het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie).

71. Derhalve kan het enkele feit dat de in Italië geldende verjaringsregels op het gebied van de strafvervolgning van fiscale delicten mogelijk de door de verwijzende rechter beschreven structurele tekortkomingen vertonen, niet als grondslag dienen voor het vermoeden van een inbreuk op het beginsel van gezonde overheidsfinanciën zoals dat in artikel 119, lid 3, VWEU is neergelegd.

35 — De laatstgenoemde omstandigheid wordt benadrukt in het arrest *Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid* (C-484/08, EU:C:2010:309, punt 46) met betrekking tot het eveneens in artikel 119 VWEU vastgelegde beginsel van een openmarkteconomie met vrije mededinging.

36 — In dezelfde zin arrest *Échirrolles Distribution* (C-9/99, EU:C:2000:532, punt 25), wederom in verband met het in artikel 119 VWEU vastgelegde beginsel van een openmarkteconomie met vrije mededinging.

4. Tussenconclusie

72. Samenvattend kan worden vastgesteld dat geen van de Unierechtelijke bepalingen die de verwijzende rechter concreet heeft genoemd, zich verzet tegen een regel inzake de verjaring van de vervolging zoals die met de wijziging van artikel 160, laatste alinea, van het Italiaanse wetboek van strafrecht bij wet nr. 251/2005 is ingevoerd.

73. Deze vaststelling alleen volstaat echter niet om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven waardoor de beslechting van het hoofdgeding voor hem wordt vergemakkelijkt. Er zal ook dieper moeten worden ingegaan op de verplichting van de lidstaten om doeltreffende sancties op te leggen (zie daarover dadelijk onder B); daarnaast moet kort worden stilgestaan bij de gevolgen voor het hoofdgeding indien de nationale verjaringsregel in strijd blijkt te zijn met het Unierecht (zie onder C).

B – Verplichting van lidstaten om doeltreffende sancties op te leggen

74. De verplichting van de lidstaten om doeltreffende sancties te stellen op fiscale delicten op het gebied van de btw wordt door de verwijzende rechter in zijn verzoek om een prejudiciële beslissing niet expliciet aan de orde gesteld.

75. Uiteraard is het in beginsel uitsluitend aan de verwijzende rechter om het voorwerp te bepalen van de vragen die hij het Hof wil stellen³⁷ en ligt het ook niet op de weg van het Hof om zich met rechtsvragen bezig te houden die de nationale rechter in zijn prejudiciële verzoek expliciet of impliciet buiten beschouwing heeft gelaten.³⁸

76. Anderzijds is het Hof in het kader van een verzoek om een prejudiciële beslissing, na inzage van de gegevens in de stukken, echter bevoegd preciseringen te geven teneinde de verwijzende rechter bij de beslechting van het hoofdgeding te leiden, en kan het in dat verband ook ingaan op bepalingen die de verwijzende rechter niet heeft genoemd.³⁹

77. Een rode draad in de verwijzingsbeschikking van de onderhavige zaak is de vrees van de nationale rechter dat het bij de verjaringsregel van artikel 160, laatste alinea, van het Italiaanse wetboek van strafrecht, zoals gewijzigd bij wet nr. 251/2005, om een structurele tekortkoming zou kunnen gaan waardoor daders van fiscale delicten in Italië in een groot aantal gevallen ongestraft blijven.

78. Daarmee werpt het prejudiciële verzoek – in elk geval impliciet – de aanvullende vraag op of een verjaringsregel als de Italiaanse verenigbaar is met de Unierechtelijke verplichting van de lidstaten om sancties te stellen op onregelmatigheden op het gebied van de btw. Zonder een bespreking van deze aanvullende vraag is een nuttig antwoord op het prejudiciële verzoek niet denkbaar.

79. Hieronder bespreek ik allereerst of een regeling als de Italiaanse voldoet aan de *algemene verplichting* van de lidstaten om doeltreffende sancties op te leggen in het geval van overtredingen van het Unierecht (zie dadelijk onder 1), alvorens ik mij aansluitend zal bezighouden met de *bijzondere verplichting* van de lidstaten tot het bestrijden van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad (zie onder 2).

37 — Arresten *Franzén* (C-189/95, EU:C:1997:504, punt 79) en *Belgian Electronic Sorting Technology* (C-657/11, EU:C:2013:516, punt 28) alsook beschikking *Szabó* (C-204/14, EU:C:2014:2220, punt 16).

38 — Arresten *Alsattel* (247/86, EU:C:1988:469, punten 7 en 8) en *Hennen Olie* (C-302/88, EU:C:1990:455, punt 20); zie daarnaast recent de conclusie van advocaat-generaal Mengozzi in de zaak *Wagner-Raith* (C-560/13, EU:C:2014:2476, punten 16-48).

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

1. Algemene verplichting om te voorzien in doeltreffende sancties

80. Het is een algemeen beginsel van Unierecht, dat uiteindelijk zijn basis vindt in de verplichting tot loyale samenwerking (artikel 4, lid 3, VEU), dat de lidstaten met betrekking tot overtredingen van het Unierecht door particulieren sancties moeten vaststellen die doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn⁴⁰, en dat overtredingen van het Unierecht bovendien – ten minste – onder gelijke materiële en formele voorwaarden moeten worden bestraft als vergelijkbare en even ernstige overtredingen van het nationale recht.⁴¹ Per saldo zijn dit specifieke uitwerkingen van het doeltreffendheids- en het gelijkwaardigheidsbeginsel.

81. Wat in de eerste plaats het *gelijkwaardigheidsbeginsel* betreft, heeft de Commissie ter terechtzitting aangevoerd dat het Italiaanse recht wel degelijk strafbare feiten kent waarvoor geen absolute verjaringstermijn geldt. Als het daarbij zou gaan om strafbare feiten op het gebied van de economische criminaliteit die gelijkwaardig zijn aan btw-fraude, dan zou ook voor btw-fraude van een absolute verjaringstermijn moeten worden afgezien.

82. Recent heeft het Hof ook in verband met de btw uitdrukkelijk gewezen op het uit het *doeltreffendheidsbeginsel* voortvloeiende vereiste van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties. Het baseerde zich daarbij behalve op diverse bepalingen van richtlijn 2006/112 opnieuw op de loyaliteitsplicht van de lidstaten uit hoofde van artikel 4, lid 3, VEU.⁴²

83. Op het gebied van de btw is een functionerend stelsel van sancties voor inbreuken op het Unierecht van bijzonder belang, aangezien het niet alleen de gelijke behandeling bevordert van alle ondernemingen die op de interne markt actief zijn, maar bovendien de financiële belangen beschermt van de Unie, waarvan de eigen middelen een percentage van de door de lidstaten geheven btw omvatten.⁴³ Volgens artikel 325 VWEU moeten de lidstaten onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad derhalve bestrijden met „maatregelen die afschrikkend werken en doeltreffend zijn”.⁴⁴ Hetzelfde volgt uit verordening nr. 2988/95, die eveneens tot doel heeft de financiële belangen van de Unie te beschermen.

84. Nu kan noch uit de primairrechtelijke bepalingen (artikel 4, lid 3, VEU en artikel 325 VWEU) noch uit het toepasselijke afgeleide recht (verordening nr. 2988/95 en richtlijn 2006/112) enige verplichting van de lidstaten worden afgeleid om onregelmatigheden op het gebied van de btw per se *strafrechtelijk* te vervolgen. De lidstaten zijn – onder voorbehoud van het bepaalde in de PIF-overeenkomst⁴⁵ – juist vrij in hun keuze van de op te leggen sancties, zodat in het nationale stelsel in beginsel mag worden teruggegrepen op een combinatie van bestuurs- en strafrechtelijke sancties.⁴⁶ Het is evenwel inherent aan het begrip „sancties” dat meer moet worden gedaan dan alleen het navorderen van de toch al verschuldigde btw, eventueel vermeerderd met rente wegens te late betaling.

40 — Arresten Commissie/Griekenland (68/88, EU:C:1989:339, punt 24), Berlusconi e.a. (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2005:270, punt 65), Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punt 94) en Fiamingo e.a. (C-362/13, C-363/13 en C-407/13, EU:C:2014:2044, punten 62 en 64).

41 — Arresten Commissie/Griekenland (68/88, EU:C:1989:339, punten 23 en 24) en Berlusconi e.a. (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2005:270, punten 64 en 65); in dezelfde zin arrest SGS Belgium e.a. (C-367/09, EU:C:2010:648, punt 41).

42 — Arrest Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punten 25 en 36).

43 — Artikel 2, lid 1, onder b), van het eigenmiddelenbesluit; vergelijk aanvullend arresten Commissie/Italië (C-132/06, EU:C:2008:412, punt 39) en Belvedere Costruzioni (C-500/10, EU:C:2012:186, punt 22) alsmede arrest Commissie/Duitsland (C-539/09, EU:C:2011:733, punten 71 en 72).

44 — Arrest Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punten 26 en 36).

45 — Zie dienaangaande hierna de punten 92-105 van deze conclusie.

46 — Arrest Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 34). Het staat de lidstaten blijkens artikel 6 van verordening nr. 2988/95 vrij terug te grijpen op *strafrechtelijke* sancties.

85. De in een lidstaat daadwerkelijk toegepaste sancties – of ze nu van bestuurs- of strafrechtelijke aard zijn – moeten echter wel doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.⁴⁷ Het is in strijd met de eisen van het Unierecht wanneer een lidstaat zijn nationale sanctieregeling met een combinatie van bestuurs- en strafrechtelijke sancties op twee pijlers baseert die afzonderlijk noch gezamenlijk voldoen aan de criteria van doeltreffendheid, evenredigheid en afschrikking.

86. Of de sancties waarin het nationale stelsel voorziet doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn, moet door de verwijzende rechter worden beoordeeld. Bij de beantwoording van die vraag moet telkens rekening worden gehouden met de plaats van de betrokken sanctiebepaling in de gehele regeling, inclusief het verloop en de bijzonderheden van de procedure voor de verschillende nationale instanties.⁴⁸

87. Zoals ik in mijn conclusie in de zaak Berlusconi e.a.⁴⁹ heb betoogd, bestaan er geen principiële bezwaren tegen het feit dat de lidstaten sancties die zij krachtens het Unierecht dienen vast te stellen, onderwerpen aan verjaring, want verjaringstermijnen dienen de rechtszekerheid en de bescherming van de verdachten en sluiten een doeltreffende oplegging van sancties niet principieel uit. Overigens zijn ook de in verordening nr. 2988/95 geregelde bestuursrechtelijke sancties volgens artikel 3 van die verordening aan verjaring onderworpen.

88. Daarentegen moet gewaarborgd zijn dat de geldende verjaringstermijnen niet in hun geheel de doeltreffendheid en afschrikkende werking van de vastgestelde sancties ondergraven. Bijgevolg mogen er niet enkel in theorie sancties staan op onregelmatigheden op btw-gebied. Integendeel, de sanctieregeling moet zo zijn opgezet dat eenieder die onjuiste inlichtingen verstrekt met betrekking tot de btw of deelneemt aan daartoe strekkende praktijken ook daadwerkelijk bestraffing dient te vrezzen.⁵⁰

89. Daarnaast moet, zoals de Commissie terecht aanvoert, rekening worden gehouden met mogelijke interacties tussen straf- en bestuursrechtelijke sancties. Zo kunnen tekortkomingen in de strafrechtelijke sanctieregeling nadelige gevolgen hebben voor de bestuursrechtelijke sanctieregeling. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de nationale wetgeving bepaalt dat de bestuursrechtelijke procedure tijdens een lopende strafrechtelijke procedure wordt geschorst⁵¹ en de bestuursrechtelijke procedure later, nadat de verjaring van de strafrechtelijke vervolging is ingetreden, niet meer kan worden voortgezet omdat de betrokken inbreuk dan ook naar bestuursrechtelijke maatstaven is verjaard.

90. In dit verband moet de eerdere rechtspraak worden vermeld betreffende enkele Italiaanse procedurevoorschriften op het gebied van het belastingrecht. Volgens deze rechtspraak mogen de lidstaten langlopende procedures in belastingzaken onder bepaalde omstandigheden weliswaar beëindigen⁵², maar zij mogen niet algemeen en zonder onderscheid afzien van de met het oog op een eventuele btw-plicht uit te voeren controle van belastbare handelingen die gedurende een aantal belastbare tijdvakken zijn verricht.⁵³

47 — In die zin – weliswaar in een andere context – arresten von Colson en Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punt 28), Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punten 102-104) en Fiamingo e.a. (C-362/13, C-363/13 en C-407/13, EU:C:2014:2044, punt 61 fine).

48 — In die zin reeds mijn conclusie in de zaak Berlusconi e.a. (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2004:624, punt 91).

49 — Zie in dit verband eveneens mijn conclusie in de zaak Berlusconi e.a. (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2004:624, punt 107).

50 — Zie mijn conclusie in de zaak Berlusconi e.a. (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2004:624, punt 108).

51 — Deze optie wordt de lidstaten geboden door artikel 6 van verordening nr. 2988/95.

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

53 — Arrest Commissie/Italië (C-132/06, EU:C:2008:412, punten 43-47 en 52).

91. Wanneer het nationale verjaringsregime, rekening houdend met al deze aspecten, ertoe leidt dat een doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctie om structurele redenen in feite slechts zelden zal worden opgelegd, is dit in strijd met de algemene verplichting van de lidstaten om doeltreffende sancties te verbinden aan inbreuken op het Unierecht.⁵⁴

2. Bijzondere verplichting om te voorzien in doeltreffende strafrechtelijke sancties

92. Naast de hierboven besproken algemene verplichting tot het opleggen van doeltreffende sancties bestaat er ook een bijzondere verplichting van de lidstaten om fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt *strafrechtelijk* te vervolgen.

93. Deze verplichting om te voorzien in strafrechtelijke sancties vloeit voort uit de PIF-overeenkomst, met name uit artikel 2, lid 1, dat bepaalt dat op fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties worden gesteld, op ernstige fraude zelfs vrijheidsstraffen.

94. Nu legt de Raad van de Europese Unie de werkingssfeer van de PIF-overeenkomst restrictief uit en wenst de btw daarvan uit te zonderen. In zijn toelichting op de PIF-overeenkomst⁵⁵ heeft de Raad het standpunt ingenomen dat onder ontvangsten zoals bedoeld in de PIF-overeenkomst alleen de eerste twee categorieën eigen middelen van de Unie moeten worden verstaan, dat wil zeggen douanerechten en bepaalde heffingen en belastingen op het gebied van de landbouw. Onder de ontvangsten van de Unie in de zin van de PIF-overeenkomst vallen volgens de Raad niet de ontvangsten uit de toepassing van een uniform percentage op de btw-grondslag van de lidstaten, aangezien deze eigen middelen niet rechtstreeks voor de Unie worden geïnd.

95. Volgens het door de Raad in zijn toelichting ingenomen standpunt, waarbij ook Duitsland zich ter terechtzitting voor het Hof heeft aangesloten, zou de Unierechtelijke verplichting om strafrechtelijke sancties op te leggen bijgevolg niet gelden in het geval van onregelmatigheden op btw-gebied.⁵⁶

96. De toelichting van de Raad is evenwel slechts een juridisch niet-bindende mening van een orgaan van de Unie, dat bovendien niet zelf partij is bij de PIF-overeenkomst, maar alleen aan de voorbereiding daarvan heeft meegewerkt door opstelling van de tekst van de overeenkomst, waarvan het de aanneming door de lidstaten overeenkomstig hun onderscheiden grondrechtelijke bepalingen heeft aanbevolen [artikel K.3, lid 2, onder c), EU].

97. De toelichting van de Raad kan derhalve niet als een authentieke uitlegging van de PIF-overeenkomst gelden, temeer daar noch de overeenkomst zelf noch het aanvullend protocol op enigerlei wijze aan de toelichting refereren. Alleen het Hof is bevoegd tot een voor de Unie bindende uitlegging van de PIF-overeenkomst; dit kon oorspronkelijk al worden afgeleid uit het aanvullend protocol bij de PIF-overeenkomst, dat het Hof bevoegd verklaarde tot uitlegging van de overeenkomst, en volgt thans uit artikel 19, lid 1, tweede volzin, en lid 3, onder b), VEU alsook uit artikel 267 VWEU.

54 — In dezelfde zin mijn conclusie in de zaak Berlusconi e.a. (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2004:624, punt 110).

55 — Toelichting op het verdrag betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, goedgekeurd door de Raad op 26 mei 1997 (PB C 191, blz. 1); zie aldaar met name de opmerkingen over artikel 1, lid 1, van het verdrag (PB C 191, blz. 4, laatste alinea).

56 — Volgens de Duitse regering zal de btw pas na aanneming van een aanhangig wetgevingsvoorstel van de Commissie tot de gebieden behoren waarvoor het Unierecht de lidstaten de oplegging van strafrechtelijke sancties voorschrijft: voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap, COM(2001) 272 definitief (PB C 240 E, blz. 125).

98. Mijns inziens zou het Hof de toelichting van de Raad op de PIF-overeenkomst niet anders moeten behandelen dan persmededelingen van de organen van de Unie over wetgevingshandelingen of verklaringen in notulen naar aanleiding van de vaststelling van zulke handelingen: dergelijke verklaringen kunnen volgens vaste rechtspraak niet worden gebruikt voor de uitlegging van een regeling van afgeleid recht, wanneer die niet in de tekst van die regeling zijn terug te vinden.⁵⁷

99. Dat is in casu het geval. Als rechtvaardigingsgrond voor de uitsluiting van de btw van de werkingssfeer van de PIF-overeenkomst noemt de Raad in zijn toelichting uitsluitend het feit dat de btw „geen eigen middel is dat rechtstreeks voor de [Unie] wordt geïnd”.⁵⁸ Juist deze overweging is echter niet terug te vinden in de tekst van de PIF-overeenkomst en kan niet als rechtvaardiging worden gebruikt voor een restrictieve uitlegging van de werkingssfeer van de overeenkomst.

100. De werkingssfeer van de PIF-overeenkomst is juist zeer ruim geformuleerd. Blijkens artikel 1, lid 1, onder b), strekt zij zich algemeen en zonder enige beperking uit tot de „ontvangsten” van de Unie betreffende de „middelen” van haar „algemene begroting”. Tot deze middelen behoren niet in de laatste plaats ook de uit de btw afkomstige eigen middelen van de Unie.⁵⁹ Er bestaat namelijk een rechtstreeks verband tussen de inning van de btw door de lidstaten en de terbeschikkingstelling van de overeenkomstige btw-middelen van de begroting van de Unie.⁶⁰

101. Een in ruime zin opgevatte werkingssfeer met inbegrip van de btw strookt overigens met het doel van de PIF-overeenkomst, die heel algemeen gericht is op de bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad en waarmee een krachtdadige bestrijding van die fraude wordt nagestreefd.⁶¹

102. Wanneer de werkingssfeer van de PIF-overeenkomst wordt beperkt tot fraude op het gebied van douanerechten en landbouweffingen en -belastingen, dan vermindert dit de bijdrage van dit rechtsinstrument aan de bescherming van de financiële belangen van de Unie aanzienlijk. Een dermate enge opvatting van de werkingssfeer van de PIF-overeenkomst, zoals die de Raad voor ogen lijkt te staan, zou in strijd zijn met de regel volgens welke de door een orgaan van de Unie voorgestelde uitlegging van een bepaling van het Unierecht deze bepaling niet in haar nuttig effect mag aantasten.⁶²

103. De PIF-overeenkomst verplicht de lidstaten derhalve om fraude waardoor de financiële belangen van de Unie op btw-gebied worden geschaad – in ieder geval ernstige fraude – strafrechtelijk te vervolgen. Deze verplichting is hier bijzonder relevant, aangezien zuiver bestuursrechtelijke sancties op zich – met name geldboetes en boetes wegens te late betaling –, gelet op de omstandigheden die aan btw-fraude vaak ten grondslag liggen, waarschijnlijk niet voldoende afschrikkend werken. De financiële situatie van veel particulieren en ondernemingen die bij zulke fraudezaken zijn betrokken is toch al uiterst precair.

104. Of de strafrechtelijke sancties waarin de nationale regeling voorziet „doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn” in de zin van artikel 2, lid 1, van de PIF-overeenkomst, is aan de verwijzende rechter om te beoordelen. Daarbij geldt wat hierboven is gezegd.⁶³ bij de beantwoording van die vraag moet telkens rekening worden gehouden met de plaats van de betrokken sanctiebepaling in de gehele regeling, inclusief het verloop en de bijzonderheden van de procedure voor de verschillende nationale instanties.

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

58 — Zie in dat verband de passage uit de toelichting in PB 1997, C 191, blz. 4, laatste alinea.

59 — Artikel 2, lid 1, onder b), van het eigenmiddelenbesluit.

60 — Arresten Commissie/Duitsland (C-539/09, EU:C:2011:733, punt 72) en Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punt 26).

61 — Eerste en tweede overweging van de akte van de Raad tot vaststelling van de PIF-overeenkomst (PB 1995, C 316, blz. 48).

62 — Arrest Commissie/België (C-437/04, EU:C:2007:178, punt 56 fine).

63 — Zie de punten 86-90 van deze conclusie.

105. Wanneer het nationale verjaringsregime ertoe leidt dat een doeltreffende, evenredige en afschrikkende sanctie om structurele redenen in feite slechts zelden zal worden opgelegd, is dit in strijd met de uit artikel 2 van de PIF-overeenkomst voortvloeiende verplichting van de lidstaten om op fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, passende strafrechtelijke sancties te stellen.

C – Gevolgen voor het hoofdgeding indien de nationale verjaringsregel in strijd zou zijn met het Unierecht

106. Voor het geval dat de verwijzende rechter op grond van de hierboven beschreven criteria tot de slotsom zou komen dat de nationale verjaringsregel en in het bijzonder de in het prejudiciële verzoek met nadruk genoemde bepaling van artikel 160, laatste alinea, van het Italiaanse wetboek van strafrecht, zoals gewijzigd bij wet nr. 251/2005, in strijd is met het Unierecht, zal ik tot slot nagaan welke gevolgen dat heeft voor het hoofdgeding.

107. Volgens vaste rechtspraak staat het aan de nationale rechter de volle werking van het recht van de Unie te verzekeren.⁶⁴

108. Daartoe dient hij allereerst het gehele nationale recht in overeenstemming met het recht van de Unie uit te leggen en toe te passen. De nationale rechter moet daarbij het nationale recht zoveel mogelijk uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de toepasselijke Unierechtelijke bepalingen teneinde het daarmee beoogde resultaat te bereiken.⁶⁵ Hij dient binnen zijn bevoegdheden al het mogelijke te doen om, het gehele nationale recht in beschouwing nemend en met toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, de volle werking van de Unierechtelijke voorschriften te verzekeren en tot een oplossing te komen die in overeenstemming is met de doelstelling die het Unierecht nastreeft.⁶⁶

109. De verwijzende rechter zal in het bijzonder moeten toetsen of met behulp van een uitlegging conform het Unierecht een resultaat kan worden bereikt dat tot een schorsing van de verjaring leidt zolang het hoofdgeding bij de Italiaanse strafrechtters – of in elk geval bij bepaalde rechterlijke instanties – aanhangig is.

110. De verplichting tot een uitlegging overeenkomstig het Unierecht wordt evenwel begrensd door de algemene rechtsbeginselen en kan niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht.⁶⁷

64 — Advies 1/09 (EU:C:2011:123, punt 68); zie speciaal in verband met richtlijnen bijvoorbeeld ook arrest Küçükdeveci (C-555/07, EU:C:2010:21, punt 48).

65 — Zie voor een uitlegging overeenkomstig het primaire recht de arresten Murphy e.a. (157/86, EU:C:1988:62, punt 11) en ITC (C-208/05, EU:C:2007:16, punt 68); zie voor een uitlegging overeenkomstig het afgeleide recht de arresten Marleasing (C-106/89, EU:C:1990:395, punt 8), Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punt 113), Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 24) en Asociația Accept (C-81/12, EU:C:2013:275, punt 71).

66 — Arresten Pfeiffer e.a. (C-397/01–C-403/01, EU:C:2004:584, punten 115-119), Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punt 111), Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, punt 27), Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punt 38) en Schoenimport „Italmoda” Mariano Previti (C-131/13, C-163/13 en C-164/13, EU:C:2014:2455, punt 52); in dezelfde zin reeds het arrest von Colson en Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punt 28: „ten volle gebruikmakend van de hem door zijn nationale recht toegekende beoordelingsvrijheid”).

67 — Arrest Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, punt 39); zie daarnaast arresten Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, punt 13) en Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punt 110).

111. Mocht de verwijzende rechter via uitlegging van het nationale recht geen resultaat kunnen bereiken dat in overeenstemming is met het Unierecht, dan is hij verplicht zorg te dragen voor de volle werking van het Unierecht en daarbij zo nodig, op eigen gezag, elke strijdige bepaling van de – zelfs latere – nationale wetgeving buiten toepassing te laten, zonder dat hij hoeft te verzoeken of af te wachten dat deze eerst door de wetgever of door enige andere constitutionele procedure wordt ingetrokken.⁶⁸

112. In voorkomend geval zou de verwijzende rechter een bepaling als artikel 160, laatste alinea, van het Italiaanse wetboek van strafrecht, zoals gewijzigd bij wet nr. 251/2005, in het hoofdgeding dus buiten toepassing moeten laten, indien deze bepaling de afspiegeling van een structurele tekortkoming zou zijn die het bereiken van een resultaat overeenkomstig het Unierecht door buitensporig korte verjaringstermijnen in de weg staat.

113. Nadere bespreking behoeft echter nog de vraag of een dergelijke benadering niet in strijd is met algemene beginselen van Unierecht, met name met het beginsel van de legaliteit van sancties (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Dit beginsel behoort tot de algemene rechtsbeginselen die ten grondslag liggen aan de constitutionele tradities welke de lidstaten gemeen hebben⁶⁹, en heeft inmiddels op grond van artikel 49 van het Handvest van de grondrechten in de Unie de status van grondrecht van de Europese Unie. Overeenkomstig het homogeniteitsbeginsel (artikel 52, lid 3, eerste volzin, van het Handvest) moet bij de uitlegging van artikel 49 van het Handvest van de grondrechten in het bijzonder rekening worden gehouden met artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) en de bijbehorende rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens (EHRM).

114. Het beginsel van de legaliteit van sancties houdt in dat niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde van het handelen of nalaten, en dat geen zwaardere straf mag worden opgelegd dan die, die ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was (artikel 49, lid 1, eerste en tweede volzin, van het Handvest van de grondrechten). Daarbij komt nog de regel dat richtlijnen niet rechtstreeks kunnen worden aangewend ter fundering of verzwaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid.⁷⁰

115. Anders dan *Anakiev* en de Italiaanse regering stellen, behoeft in een geval als het onderhavige niet te worden gevreesd voor een conflict met het beginsel van de legaliteit van sancties. Dit beginsel vereist immers alleen in materieelrechtelijk opzicht dat de wet een duidelijke omschrijving geeft van de strafbare feiten en de daarop gestelde straffen.⁷¹ Verjaringsregels zeggen echter niets over de strafbaarheid van een gedraging of over de hoogte van de straf, maar alleen iets over de mate waarin

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

69 — *Arresten Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, punt 49) en *Intertanko e.a.* (C-308/06, EU:C:2008:312, punt 70).

70 — *Arresten X* (14/86, EU:C:1987:275, punt 20), *Kolpinghuis Nijmegen* (80/86, EU:C:1987:431, punt 13), *X* (C-74/95 en C-129/95, EU:C:1996:491, punt 24), *Berlusconi e.a.* (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2005:270, punt 74) en *Grøngaard en Bang* (C-384/02, EU:C:2005:708, punt 30).

71 — *Arresten Advocaten voor de Wereld* (C-303/05, EU:C:2007:261, punt 50), *Intertanko e.a.* (C-308/06, EU:C:2008:312, punt 71) en *Lafarge/Commissie* (C-413/08 P, EU:C:2010:346, punt 94).

een strafbaar feit kan worden vervolgd. Ze vallen derhalve helemaal niet binnen de werkingssfeer van de regel *nullum crimen, nulla poena sine lege*.⁷² Om dezelfde reden is ook het beginsel van de retroactieve toepassing van de lichtste straf (artikel 49, lid 1, derde volzin, van het Handvest van de grondrechten⁷³) niet van toepassing op verjaringskwesaties.

116. Hierin verschilt de onderhavige zaak overigens fundamenteel van de zaak Berlusconi e.a., waarin het – anders dan in het onderhavige geval – ging om een wijziging van de *materiële* bepalingen van het nationale recht en met name van de voor bepaalde strafbare feiten geldende strafmaat, wat onder meer tot lichtere straffen leidde en daardoor indirect gevolgen had voor de verjaring van de vervolging.⁷⁴

117. Gezien het bovenstaande is in een geval als het onderhavige alleszins voldaan aan de vereisten van de legaliteit van sancties, aangezien de strafbaarheid van de gedraging waarvan de verdachten worden beschuldigd en de daarop gestelde straf ongewijzigd voortvloeien uit het Italiaanse wetboek van strafrecht, preciezer gezegd uit de artikelen 2 en 8 d.lgs 74/2000. De strafbaarheid en strafmaat kunnen op geen enkele wijze rechtstreeks worden afgeleid uit Unierechtelijke bepalingen als de artikelen 4, lid 3, VEU en 325 VWEU, richtlijn 2006/112, verordening nr. 2988/95 of de PIF-overeenkomst.

118. Anders dan in de zaak Berlusconi e.a. zou de toepassing van Unierechtelijke vereisten hier dus niet uit zichzelf verplichtingen aan particulieren opleggen en met name niet leiden tot een fundering of verzwaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid van particulieren. Toepassing van het Unierecht zou alleen – op procedureel niveau – voor de nationale rechtshandavingsinstanties belemmeringen wegnemen die in strijd zijn met het Unierecht.

119. Uit het beginsel van de legaliteit van sancties kan niet worden afgeleid dat de toepasselijke regels inzake de duur, de loop en de stuiting van de verjaring zich per definitie altijd moeten richten naar de wettelijke regels die ten tijde van het plegen van het delict van kracht waren. Een gewettigd vertrouwen in die zin bestaat niet.

120. De termijn waarbinnen een strafbaar feit mag worden vervolgd, kan ook na de pleging van het delict nog worden gewijzigd, zolang dat niet is verjaard.⁷⁵ Uiteindelijk geldt hier hetzelfde als in het geval van de toepassing van nieuwe procedureregels op situaties die weliswaar in het verleden zijn ontstaan, maar nog niet zijn afgesloten.⁷⁶

121. In het kader van de procedurele autonomie van de lidstaten biedt dit in alle gevallen waarin nog geen verjaring is ingetreden⁷⁷ enige ruimte om rekening te houden met Unierechtelijke opvattingen, die de rechterlijke instanties van de lidstaten bij de toepassing van het nationale recht met inachtneming van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel ten volle moeten benutten.

72 — Zie in dit verband EHRM, arresten van 22 juni 2000, Coëme e.a./België (appl. nr. 32492/96 e.a., *Recueil des arrêts et décisions* 2000-VII, punt 149), en 17 september 2009, Scoppola/Italië (nr. 2) (appl. nr. 10249/03, punt 110); aanknopend aan het EHRM-arrest Coëme e.a./België: Italiaanse constitutionele hof (Corte costituzionale), arrest nr. 236 van 19 juli 2011, punt 15; in dezelfde zin reeds eerder het Duitse constitutionele hof (Bundesverfassungsgericht) (*BVerfGE* 25, 269, 286 e.v.).

73 — Zie met betrekking tot de verankering van dit beginsel in de gemeenschappelijke constitutionele tradities van de lidstaten en in de algemene beginselen van Unierecht bovendien het arrest Berlusconi e.a. (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2005:270, punten 68 en 69) en mijn conclusie in die zaak (EU:C:2004:624, punten 155-157). Sinds kort erkent ook het EHRM dit beginsel in het kader van artikel 7 EVRM [arrest van 17 september 2009, Scoppola/Italië (nr. 2), appl. nr. 10249/03, punten 105-109].

74 — Zie het arrest Berlusconi e.a. (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2005:270, punten 18-22) alsook mijn conclusie in die zaak (EU:C:2004:624, punt 31).

75 — EHRM, arrest van 22 juni 2000, Coëme e.a./België (appl. nr. 32492/96 e.a., *Recueil des arrêts et décisions* 2000-VII, punt 149).

76 — Zie in dit verband de arresten Meridionale Industria Salumi e.a. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punt 9), Pokrzepowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, punt 49), Molenbergnatie (C-201/04, EU:C:2006:136, punt 31) en Commissie/Spanje (C-610/10, EU:C:2012:781, punt 45) alsook mijn conclusie in de zaak Commissie/Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2014:2438, punten 28-31).

77 — In het geval van de verdachte Anakiev zijn de feiten die voorwerp zijn van de tenlastelegging volgens de verwijzende rechter reeds verjaard.

122. Dat betekent niet dat *nieuwe* verjaringstermijnen *rechtstreeks* uit het Unierecht worden afgeleid. De bepalingen van de artikelen 4, lid 3, VEU en 325 VWEU, evenals verordening nr. 2988/95 en de PIF-overeenkomst zijn hoe dan ook niet voldoende concreet om rechtstreeks tegenover een particulier te kunnen worden ingeroepen. Hetzelfde geldt – alleen al vanwege de aard ervan – voor richtlijn 2006/112.⁷⁸

123. Een concrete, Unierechtelijke invulling van de duur en loop van de verjaringstermijnen kan alleen voortvloeien uit het nationale recht. Het Unierecht heeft in zoverre hoogstens *indirecte gevolgen* voor het hoofdgeding doordat het de nationale rechter helpt de juiste keuzes te maken voor een toepassing van het nationale recht die in overeenstemming is met het Unierecht.

124. Daarbij gaat het niet om volledige afschaffing van de verjaring, maar om toepassing van een passende verjaringsregeling⁷⁹ waarmee de oplegging van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties in een eerlijk proces binnen een redelijke termijn (artikel 47, lid 2, van het Handvest van de grondrechten, artikel 6, lid 1, eerste volzin, EVRM) een realistisch perspectief is.

125. Een van de maatregelen die de verwijzende rechter in dit verband kan nemen, is met name de verjaringsregels toepassen *zonder* de absolute verjaringstermijn van artikel 160, laatste alinea, van het Italiaanse wetboek van strafrecht, zoals gewijzigd bij wet nr. 251/2005. Zoals reeds gezegd⁸⁰ heeft de Commissie ter terechtzitting verklaard dat het Italiaanse recht wel degelijk strafbare feiten kent – ook op het gebied van de economische criminaliteit – waarvoor geen absolute verjaringstermijn geldt.

126. Een tweede mogelijkheid zou zijn terug te grijpen op de intussen herziene, met een derde verlengde, verjaringstermijnen voor fiscale delicten, zoals die in Italië thans in wet nr. 148/2011⁸¹ zijn geregeld.⁸² Ten slotte zou nog kunnen worden overwogen om de vroegere verjaringsregels van het Italiaanse wetboek van strafrecht *voordat* dit bij wet nr. 251/2005 werd gewijzigd, voor het onderhavige geval als gehandhaafd te beschouwen.

127. Welke van deze wegen moet worden bewandeld, is uiteindelijk een vraag van het nationale recht en de uitlegging daarvan, waarvan de beoordeling enkel aan de nationale rechter toekomt. Vanuit Unierechtelijk oogpunt moet er alleen op worden toegezien dat de oplossing in een eerlijk proces (artikel 47, lid 2, van het Handvest van de grondrechten, artikel 6, lid 1, eerste volzin, EVRM) op niet-discriminerende wijze wordt gevonden en berust op duidelijke, doorzichtige en algemeen toepasselijke criteria.

VII – Conclusie

128. Mitsdien geef ik het Hof in overweging, de door het Tribunale di Cuneo gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) De artikelen 4, lid 3, VEU en 325 VWEU, verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 en richtlijn 2006/112/EG moeten in die zin worden uitgelegd dat zij de lidstaten verplichten doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties te verbinden aan onregelmatigheden op het gebied van de btw.

78 — Arresten Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, punt 36), X (C-74/95 en C-129/95, EU:C:1996:491, punt 23) en Berlusconi e.a. (C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2005:270, punt 73).

79 — Zie in dit verband reeds de punten 87 en 88 van deze conclusie.

80 — Zie in dit verband punt 81 van deze conclusie.

81 — Zie aldaar artikel 2, lid 36-vicies semel, onder l) (GURI nr. 216 van 16 september 2011).

82 — Op deze herziening heeft de verdachte Anakiev in de procedure voor het Hof gewezen.

- 2) Artikel 2, lid 1, van de overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ondertekend te Luxemburg op 26 juli 1995, verplicht de lidstaten op fraude op het gebied van de btw doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties te stellen, met inbegrip, ten minste bij ernstige fraude, van vrijheidsstraffen.
- 3) Een nationale regeling inzake de verjaring van de vervolging die er om structurele redenen in een groot aantal gevallen toe leidt dat de verantwoordelijken voor btw-fraude ongestraft blijven, is niet verenigbaar met de genoemde Unierechtelijke verplichtingen. In lopende strafrechtelijke procedures dienen de nationale rechterlijke instanties een dergelijke regeling buiten toepassing te laten.”