Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

8. september 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — straffesag vedrørende lovovertrædelser på området for merværdiafgift (moms) — artikel 325 TEUF — national lovgivning, der fastsætter absolutte forældelsesfrister, som kan medføre, at lovovertrædelserne forbliver ustraffet — potentiel skade for Den Europæiske Unions interesser — den nationale domstols forpligtelse til at undlade at anvende enhver bestemmelse i national ret, der kan berøre de forpligtelser, som medlemsstaterne er pålagt i henhold til EU-retten«

I sag C-105/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale di Cuneo (Italien) ved afgørelse af 17. januar 2014, indgået til Domstolen den 5. marts 2014, i straffesagen mod

Ivo Taricco,

Ezio Filippi,

Isabella Leonetti,

Nicola Spagnolo,

Davide Salvoni,

Flavio Spaccavento,

Goranco Anakiev,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af præsidenten, V. Skouris, vicepræsidenten, K. Lenaerts, afdelingsformændene R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz og J.-C. Bonichot samt dommerne A. Arabadjiev, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger (refererende dommer), A. Prechal, E. Jarašiūnas og C.G. Fernlund,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: fuldmægtig L. Carrasco Marco,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 3. marts 2015,

* Processprog: italiensk.

efter at der er afgivet indlæg af:

— Goranco Anakiev ved avvocato L. Sani

— den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato M. Salvatorelli og L. Ventrella

— den tyske regering ved T. Henze og J. Kemper, som befuldmægtigede

— den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget

— Europa-Kommissionen ved P. Rossi og R. Lyal, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 30. april 2015,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 101 TEUF, 107 TEUF og 119 TEUF samt artikel 158 i Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT L 347, s. 1).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en straffesag mod Ivo Taricco, Ezio Filippi, Isabella Leonetti, Nicola Spagnolo, Davide Salvoni, Flavio Spaccavento og Goranco Anakiev (herefter samlet »de tiltalte«) for at have stiftet og organiseret en sammenslutning med henblik på at begå en række lovovertrædelser på området for merværdiafgift (moms).

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 325 TEUF fastsætter:

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

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

[…]«

Konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser

4 Det fremgår af præamblen til den på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union udarbejdede konvention om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, der blev undertegnet i Luxembourg den 26. juli 1995 (EUT C 316, s. 48, herefter »PIF-konventionen«), at de kontraherende parter i denne konvention, Den Europæiske Unions medlemsstater, er overbevist om, »at beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser kræver, at svigagtig adfærd, der

skader disse interesser, forfølges strafferetligt«, og »[om], at det er nødvendigt, at en sådan adfærd betragtes som en strafbar handling, som kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, uden at muligheden for i visse tilfælde at anvende andre sanktioner berøres deraf, og, i hvert fald i grove tilfælde, at kunne idømme frihedsstraf«.

5 PIF-konventionens artikel 1, stk. 1, bestemmer:

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

[…]

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

— anvendelse eller forelæggelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører en uretmæssig formindskelse af indtægterne på De Europæiske Fællesskabers almindelige budget eller på budgetter, der forvaltes af eller for De Europæiske Fællesskaber

[…]«

6 Konventionens artikel 2, stk. 1, fastsætter:

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

Direktiv 2006/112

7 Artikel 131 i direktiv 2006/112 bestemmer:

»De i kapitel 2-9 [i afsnit IX i direktiv 2006/112] omhandlede fritagelser finder anvendelse med forbehold af andre fællesskabsbestemmelser og på betingelser, som medlemsstaterne fastsætter for at sikre en korrekt og enkel anvendelse af de pågældende fritagelser og hindre enhver form for unddragelse, undgåelse og misbrug.«

8 Direktivets artikel 138, stk. 1, fastsætter:

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

9 Direktivets artikel 158 bestemmer:

»1. […] [M]edlemsstaterne [kan] tillade en anden oplagsprocedure end toldoplag i følgende tilfælde:

a) når varer er bestemt til afgiftsfrie butikker […]

[…]

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

[…]«

Afgørelse 2007/436/EF

10 Artikel 2, stk. 1, i Rådets afgørelse 2007/436/EF, Euratom af 7. juni 2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EUT L 163, s. 17) har følgende ordlyd:

»Egne indtægter, der opføres på Den Europæiske Unions almindelige budget, omfatter provenuet af:

[…]

b) anvendelse af en ensartet sats, som gælder for alle medlemsstater, på det harmoniserede momsberegningsgrundlag, der fastlægges i henhold til fællesskabsregler […]«

Italiensk ret

11 Artikel 157 i codice penale (straffeloven), som ændret ved lov nr. 251 af 5. december 2005 (GURI nr. 285 af 7.12.2005, herefter »codice penale«), vedrørende forældelse på det strafferetlige område fastsætter:

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

[…]«

12 Artikel 158 i codice penale fastsætter forældelsesfristens begyndelse på følgende måde:

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

[…]«

13 Codice penales artikel 159 vedrørende reglerne for udsættelse af forældelsen har følgende ordlyd:

»Forældelsen udsættes i alle de tilfælde, hvor udsættelsen af sagen, straffesagen eller den fastsatte frist for varetægtsfængsling er fastsat i en særlig lovbestemmelse og i de følgende tilfælde:

1) Der gives tilladelse til retsforfølgning.

2) Sagen forelægges en anden ret.

3) Sagen eller straffesagen udsættes på grund af parternes og advokaternes forfald eller på anmodning fra den tiltalte eller dennes advokat. […]

[…]

Forældelsen fortsætter med at løbe, når årsagen til udsættelsen er ophævet.«

14 Codice penales artikel 160 om afbrydelse af forældelsen bestemmer:

»Forældelsen afbrydes af domfældelsen eller strafforlægget.

Den kendelse, hvorved retlige skridt iværksættes mod personer […], [og] den beslutning, hvorved det indledende retsmøde berammes, [...] afbryder ligeledes forældelsen.

Hvis forældelsen er blevet afbrudt, begynder forældelsesfristen på ny at løbe fra dagen for afbrydelsen. I tilfælde af flere afbrydelser løber forældelsen på ny efter den sidste afbrydelse. Fristerne i artikel 157 kan under ingen omstændigheder forlænges ud over fristerne i artikel 161, stk. 2, undtagen når der er tale om de i artikel 51, stk. 3a og 3c, i codice di procedura penale [(strafferetsplejeloven)] fastsatte lovovertrædelser.«

15 Codice penales artikel 161 vedrørende følgerne af udsættelse og afbrydelse har følgende ordlyd:

»Udsættelsen og afbrydelsen af forældelsen har følger for alle, der har begået lovovertrædelsen.

Bortset fra forfølgelse af lovovertrædelser i henhold til artikel 51, stk. 3 a) og c), i codice di procedura penale kan afbrydelsen af forældelsen under ingen omstændigheder føre til en forlængelse på mere end en fjerdedel af forældelsesfristen […]«

16 Artikel 416 i codice penale bestemmer, at personer, som stifter en sammenslutning med henblik på at begå lovovertrædelser, straffes med fængsel i op til syv år. En person, der blot deltager i sammenslutningen, straffes med fængsel i op til fem år.

17 I henhold til artikel 2 i decreto legislativo nr. 74, nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (lovdekret nr. 74 om ny regulering af lovovertrædelser vedrørende indkomstskat og merværdiafgift), af 10. marts 2000 (GURI nr. 76 af 31.3.2000, herefter »lovdekret nr. 74/2000«) straffes afgivelse af en svigagtig momserklæring ved brug af fakturaer eller anden dokumentation for fiktive transaktioner med fængsel på mellem et år og seks måneder og seks år. I henhold til artikel 8 i lovdekret nr. 74/2000 kan enhver person, der udsteder fiktive fakturaer for derved at gøre det muligt for andre at unddrage sig moms, idømmes samme straf.

De faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 De tiltalte bliver retsforfulgt ved Tribunale di Cuneo for i løbet af skatteårene 2005-2009 at have stiftet og organiseret en forbrydersammenslutning med henblik på at begå forskellige lovovertrædelser på momsområdet. De foreholdes at have skabt svigagtige juridiske konstruktioner af »momskarrusel«-typen, der bl.a. indebar stiftelse af skuffeselskaber og udstedelse af falske dokumenter, ved hjælp af hvilke de erhvervede varer, i det foreliggende tilfælde champagneflasker, momsfrit. Denne transaktion gjorde det muligt for selskabet Planet Srl (herefter »Planet«) at råde over varer til en pris under markedsprisen, som selskabet kunne videresælge til sine kunder, hvorved dette marked blev fordrejet.

19 Planet modtog fakturaer, som disse skuffeselskaber havde udstedt for fiktive transaktioner. De nævnte selskaber undlod imidlertid at indgive den årlige momsangivelse eller foretog i de tilfælde, hvor de havde indgivet den, under alle omstændigheder ikke de hertil knyttede momsbetalinger. Derimod bogførte Planet de af disse skuffeselskaber udstedte fakturaer i sit regnskab, idet det med urette trak den heri angivne moms fra, og selskabet indgav følgelig svigagtige årlige momsangivelser.

20 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret som følge af, at der er opstået flere procedurespørgsmål under den for retten verserende sag, og efter at have forkastet de talrige indsigelser, som de tiltalte havde fremsat inden for rammerne af det ved den forelæggende ret afholdte indledende retsmøde, for det første må afstå fra at træffe afgørelse i forhold til en af de tiltalte, nemlig Goranco Anakiev, idet de omhandlede lovovertrædelser for hans vedkommende er forældede. For det andet skal den forelæggende ret træffe afgørelse om indledning af straffesagen over for de øvrige tiltalte ved at beramme domsforhandlingerne.

21 Den forelæggende ret har præciseret, at de lovovertrædelser, som de tiltalte foreholdes, i henhold til artikel 2 og 8 i lovdekret nr. 74/2000 straffes med fængsel i op til seks år. Derimod straffes den i artikel 416 i codice penale fastsatte lovovertrædelse, der er knyttet til en forbrydersammenslutning, og som de tiltalte ligeledes kan findes skyldige i, med fængsel i op til syv år for så vidt angår de personer, der stifter sammenslutningen, og i op til fem år for så vidt angår de personer, der blot deltager i sammenslutningen. Det følger heraf, at forældelsesfristen for de personer, der stifter sammenslutningen, er på syv år, mens den er på seks år for alle de øvrige. Den sidste akt, der har bevirket afbrydelse af fristen, er kendelsen om berammelse af det indledende retsmøde.

22 På trods af afbrydelsen af forældelsen kan fristen herfor imidlertid i henhold til artikel 160, sidste stykke, i codice penale, sammenholdt med denne lovs artikel 161 (herefter »de anfægtede nationale bestemmelser«), ikke forlænges til over syv år og seks måneder eller for så vidt angår de personer, der har stiftet forbrydersammenslutningen, til over otte år og ni måneder fra og med lovovertrædelserne. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at det er sikkert, at samtlige lovovertrædelser, for så vidt som de ikke allerede er forældet, senest bliver det den 8. februar 2018, dvs. inden der kan afsiges endelig dom over for de tiltalte. Denne omstændighed har den konsekvens, at de sidstnævnte, der er tiltalt for at have begået momssvig for flere millioner euro, kan slippe for straf som følge af forældelsesfristens udløb.

23 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at denne konsekvens var forudsigelig som følge af reglen i artikel 160, sidste stykke, i codice penale, sammenholdt med lovens artikel 161, stk. 2, der i realiteten indebærer, at forældelsen ikke bliver afbrudt i flertallet af straffesagerne, idet reglen efter en afbrydelse af forældelsen højst gør det muligt at forlænge forældelsesfristen med blot en fjerdedel af den oprindelige varighed heraf.

24 Sædvanligvis indebærer en strafferetlig forfølgning i forbindelse med skattesvig såsom den, de tiltalte har gjort sig skyldige i, imidlertid meget komplekse undersøgelser, således at sagen allerede på forundersøgelsesstadiet tager lang tid. Sagsbehandlingen varer, når alle instanser medregnes, så længe, at straffrihed i denne type sager udgør normen, snarere end undtagelsen, i Italien. Det er desuden sædvanligvis umuligt for de italienske finansmyndigheder at tilbagesøge beløbet på de afgifter, der har været genstand for den pågældende lovovertrædelse.

25 I denne forbindelse er den forelæggende ret af den opfattelse, at de anfægtede nationale bestemmelser indirekte tillader en illoyal konkurrence fra visse erhvervsdrivende med hjemsted i Italien i forhold til virksomheder med hjemsted i andre medlemsstater, hvorved artikel 101 TEUF tilsidesættes. Disse bestemmelser kan desuden i strid med artikel 107 TEUF begunstige visse virksomheder. Endvidere skaber de nævnte bestemmelser en faktisk fritagelse, der ikke er fastsat i artikel 158, stk. 2, i direktiv 2006/112. Endelig udgør den straffrihed, som svindlerne nyder godt af, en tilsidesættelse af det i artikel 119 TEUF fastsatte ledende princip, hvorefter medlemsstaterne skal sørge for, at deres offentlige finanser er sunde.

26 Den forelæggende ret er imidlertid af den opfattelse, at såfremt det er tilladt for den at undlade at anvende de anfægtede nationale bestemmelser, er det muligt at sikre en effektiv anvendelse af EU-retten i Italien.

27 På denne baggrund har Tribunale di Cuneo besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Udgør […] artikel 160, sidste stykke, i codice penale – for så vidt angår den del, hvorefter forældelsesfristen i tilfælde af afbrydelse forlænges med blot en fjerdedel [af dens oprindelige varighed], og lovovertrædelserne således forældes på trods af, at straffesagen indledes rettidigt, hvilket bevirker, at de sigtede ikke straffes – en tilsidesættelse af bestemmelsen om konkurrencebeskyttelse i artikel 101 TEUF?

2) Har den italienske stat gennem […] artikel 160, sidste stykke, i codice penale – for så vidt angår den del, hvorefter forældelsesfristen i tilfælde af afbrydelse forlænges med blot en fjerdedel [af dens oprindelige varighed], og lovovertrædelser begået af skrupelløse økonomiske aktører således ikke medfører strafferetlige følger – indført en form for støtte, som er forbudt i henhold til artikel 107 TEUF?

3) Har den italienske stat gennem […] artikel 160, sidste stykke, i codice penale – for så vidt angår den del, hvorefter forældelsesfristen i tilfælde af afbrydelse forlænges med blot en fjerdedel [af dens oprindelige varighed], og de personer, der misbruger [direktiv 2006/112], således forbliver ustraffede – uretmæssigt indført en yderligere fritagelse i forhold til de i [dette direktivs] artikel 158 […] tilladte?

4) Udgør […] artikel 160, sidste stykke, i codice penale – for så vidt angår den del, hvorefter forældelsesfristen i tilfælde af afbrydelse forlænges med blot en fjerdedel [af dens oprindelige varighed], og staten således giver afkald på at straffe handlinger, som fratager staten ressourcer, der også er nødvendige for at opfylde statens forpligtelser over for Den Europæiske Union – en tilsidesættelse af det i artikel 119 TEUF fastlagte princip om sunde offentlige finanser?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om formaliteten

28 Goranco Anakiev og den italienske og den tyske regering er af den opfattelse, at den forelæggende rets spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling. I denne henseende har Goranco Anakiev anført, at de bestemmelser i national ret, der fastsætter reglerne for forældelse af lovovertrædelser på skatteområdet, er blevet ændret for nylig, således at den forelæggende rets betragtninger er grundløse. Den italienske og den tyske regering er i det væsentlige af den opfattelse, at den forelæggende rets fortolkningsspørgsmål er rent abstrakte og hypotetiske, og at de ikke har nogen forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand.

29 I denne henseende bemærkes, at det følger af fast retspraksis, at det inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, udelukkende tilkommer den nationale retsinstans, for hvem en tvist er indbragt, og som har ansvaret for den retlige afgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de stillede spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (jf. bl.a. dom Banco Privado Português og Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).

30 Det følger heraf, at der foreligger en formodning for, at spørgsmål om EU-retten er relevante. Domstolen kan kun afslå at træffe afgørelse vedrørende et præjudicielt spørgsmål fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med

realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en sagligt korrekt besvarelse af de forelagte spørgsmål (jf. bl.a. dom Halaf, C-528/11, EU:C:2013:342, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

31 Som generaladvokaten imidlertid i det væsentlige har anført i punkt 45 ff. i forslaget til afgørelse, er det åbenlyst, at de betingelser, der kan føre Domstolen til at afslå at træffe afgørelse vedrørende de forelagte spørgsmål, ikke er opfyldt i det foreliggende tilfælde. Angivelserne i forelæggelsesafgørelsen gør det nemlig muligt for Domstolen at give den forelæggende ret brugbare svar. Desuden er disse angivelser af en sådan art, at de gør det muligt for de i artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol omhandlede berørte personer at udtale sig behørigt.

32 Det fremgår desuden klart af forelæggelsesafgørelsen, at de til Domstolen forelagte spørgsmål på ingen måde er hypotetiske, og at det er blevet godtgjort, at der er en forbindelse med realiteten i tvisten i hovedsagen, idet disse spørgsmål vedrører fortolkningen af flere EU-retlige bestemmelser, som den forelæggende ret anser for afgørende for den kommende afgørelse, som den skal træffe i hovedsagen, nærmere bestemt for så vidt angår fremstillingen af de tiltalte for et dommerkollegium.

33 Det må på denne baggrund fastslås, at anmodningen om præjudiciel afgørelse kan antages til realitetsbehandling.

Om det tredje spørgsmål

34 Med sit tredje spørgsmål, som skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en national lovgivning på området for forældelse af strafbare lovovertrædelser såsom den ved de anfægtede nationale bestemmelser indførte lovgivning – der på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen fastsatte, at den afbrydende handling, der finder sted inden for rammerne af en strafferetlig forfølgning for lovovertrædelser på momsområdet, bevirkede en forlængelse af forældelsesfristen med blot en fjerdedel af den oprindelige varighed heraf, således at retsforfulgte personer kunne forblive straffrie – for det første svarer til at indføre en momsfritagelsesmulighed, der ikke er fastsat i artikel 158 i direktiv 2006/112. Såfremt dette spørgsmål skal besvares bekræftende, ønsker den forelæggende ret for det andet oplyst, om den kan undlade at anvende disse bestemmelser.

Hvorvidt en national lovgivning som den, der er indført ved de anfægtede nationale bestemmelser, er forenelig med EU-retten

35 Indledningsvis bemærkes, at selv om det tredje spørgsmål henviser til artikel 158 i direktiv 2006/112, fremgår det klart af begrundelsen til forelæggelsesafgørelsen, at den forelæggende ret med dette spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om en national lovgivning som den, der er indført ved de omhandlede bestemmelser, hæmmer den effektive bekæmpelse af momssvig i den pågældende medlemsstat på en måde, der er uforenelig med direktiv 2006/112 og mere generelt med EU-retten.

36 I denne henseende bemærkes, at det på momsområdet følger af direktiv 2006/112, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU, at medlemsstaterne ikke alene har en generel forpligtelse til at vedtage alle de love og administrative foranstaltninger, som er egnede til at sikre, at den moms, der skyldes på deres respektive områder, opkræves i sin helhed, men også skal bekæmpe svig (jf. i denne retning dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).

37 Medlemsstaterne er endvidere i henhold til artikel 325 TEUF forpligtede til at bekæmpe ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, som virker afskrækkende og effektivt, og de er navnlig forpligtede til at træffe de samme foranstaltninger til

bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser (dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

38 Domstolen har i denne henseende fastslået, at da Unionens egne indtægter i henhold til artikel 2, stk. 1, litra b), i afgørelse 2007/436 bl.a. omfatter provenuet af anvendelsen af en ensartet sats på de harmoniserede momsberegningsgrundlag, der er fastlagt i henhold til EU-retlige regler, består der en direkte forbindelse mellem opkrævning af momsindtægter under overholdelse af den gældende EU-ret og tilrådighedsstillelse for Unionens budget af tilsvarende momsindtægter, idet enhver lakune i opkrævningen af momsindtægter potentielt kan føre til reduktion af de momsindtægter, der skal stilles til rådighed (dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 26).

39 Selv om medlemsstaterne med henblik på at sikre den fulde opkrævning af momsindtægter og herved beskytte Unionens finansielle interesser i overensstemmelse med bestemmelserne i direktiv 2006/112 og artikel 325 TEUF ganske vist frit kan vælge de sanktioner, der skal finde anvendelse, og som kan have form af administrative sanktioner, strafferetlige sanktioner eller en kombination af disse (jf. i denne retning dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis), kan det imidlertid være nødvendigt med strafferetlige sanktioner for at bekæmpe visse grove tilfælde af momssvig på en effektiv og afskrækkende måde.

40 Det bemærkes desuden, at medlemsstaterne i medfør af PIF-konventionens artikel 2, stk. 1, skal træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den adfærd, som kan betragtes som svig, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, herunder, i hvert fald i grove tilfælde af svig, frihedsstraf.

41 Begrebet »svig« er i PIF-konventionens artikel 1 defineret som »enhver forsætlig handling eller undladelse vedrørende […] anvendelse eller forelæggelse af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter, som medfører en uretmæssig formindskelse af indtægterne på [EU's] almindelige budget eller på budgetter, der forvaltes af eller for [EU]«. Begrebet omfatter følgelig provenuet af anvendelsen af en ensartet sats på de harmoniserede momsberegningsgrundlag, der er fastlagt i henhold til EU-retlige regler. Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af den omstændighed, at momsen ikke opkræves direkte for Unionens regning, idet PIF-konventionens artikel 1 netop ikke fastsætter en sådan betingelse, der ville være i strid med målet med denne konvention, som består i på det kraftigste at bekæmpe den svig, der skader Unionens finansielle interesser.

42 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den nationale lovgivning fastsætter strafferetlige sanktioner for de lovovertrædelser, der er genstand for retsforfølgningen i hovedsagen, dvs. særligt oprettelse af en forbrydersammenslutning med henblik på at begå lovovertrædelser på momsområdet og momssvig til flere millioner euro. Det må fastslås, at sådanne lovovertrædelser udgør tilfælde af grov svig, der skader Unionens finansielle interesser.

43 Det fremgår imidlertid af samtlige de betragtninger, der er anført i denne doms præmis 37-39 og 41, at medlemsstaterne skal sørge for, at sådanne tilfælde af grov svig straffes med sanktioner, der navnlig har en effektiv og afskrækkende karakter. Desuden skal de foranstaltninger, der træffes i denne henseende, være de samme som dem, medlemsstaterne træffer for at bekæmpe de tilfælde af samme grovhedsgrad, der skader deres egne finansielle interesser.

44 Det påhviler således den nationale ret under hensyntagen til samtlige relevante retlige og faktiske omstændigheder at efterprøve, om de gældende nationale bestemmelser gør det muligt på en effektiv og afskrækkende måde at sanktionere de tilfælde af grov svig, der skader Unionens finansielle interesser.

45 I denne henseende bemærkes, at hverken den forelæggende ret eller de berørte parter, der har afgivet indlæg til Retten, har bestridt, at de af den nævnte ret anførte strafferetlige sanktioner – dvs. en straf på op til syv års fængsel – i sig selv virker afskrækkende, eller rejst spørgsmål om, hvorvidt den omstændighed, at der i italiensk strafferet er fastsat en forældelsesfrist for handlinger, som udgør svig, der skader Unionens finansielle interesser, er forenelig med EU-retten.

46 Således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, har de anfægtede nationale bestemmelser – ved at der i tilfælde af afbrydelse af forældelsen af en af de i codice penales artikel 160 anførte årsager herved indføres en regel, i medfør af hvilken forældelsesfristen under ingen omstændigheder kan forlænges med mere end en fjerdedel af den oprindelige varighed heraf – imidlertid den konsekvens, henset til kompleksiteten i og varigheden af de straffesager, der fører til en endelig dom, at den tidsmæssige virkning af en årsag til afbrydelse af forældelsen neutraliseres.

47 For det tilfælde, at den nationale ret kommer frem til den konklusion, at anvendelsen af de nationale bestemmelser på området for afbrydelse af forældelsen bevirker, at de handlinger, der udgør tilfælde af grov svig, i et betragteligt antal sager ikke straffes strafferetligt, for så vidt som disse handlinger almindeligvis forældes, inden den ved lov fastsatte strafferetlige sanktion kan pålægges ved en endelig domstolsafgørelse, må det fastslås, at de foranstaltninger, som er fastsat i national ret med henblik på at bekæmpe svig og enhver anden ulovlig handling, der skader Unionens finansielle interesser, ikke kan anses for at være effektive og afskrækkende, hvilket er i strid med artikel 325, stk. 1, TEUF, PIF-konventionens artikel 2, stk. 1, og direktiv 2006/112, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU.

48 Desuden vil det påhvile den nationale ret at efterprøve, om de anfægtede nationale bestemmelser som påkrævet af artikel 325, stk. 2, TEUF finder anvendelse på tilfælde af momssvig på samme måde som på tilfælde af svig, der alene skader Republikken Italiens finansielle interesser. Dette vil navnlig ikke være tilfældet, såfremt artikel 161, stk. 2, i codice penale fastsætter længere forældelsesfrister for handlinger af tilsvarende art og grovhed, der skader Republikken Italiens finansielle interesser. Som Europa-Kommissionen har anført i retsmødet ved Domstolen, og med forbehold for den nationale rets efterprøvelse heraf, fastsætter italiensk ret imidlertid bl.a. ingen absolut forældelsesfrist for så vidt angår lovovertrædelser, der er knyttet til oprettelsen af en sammenslutning med henblik på at begå lovovertrædelser på området for punktafgifter på tobaksvarer.

Om følgerne af de anfægtede nationale bestemmelsers eventuelle uforenelighed med EU-retten og om den nationale domstols rolle

49 For det tilfælde, at den nationale ret kommer frem til den konklusion, at de anfægtede nationale bestemmelser ikke opfylder det EU-retlige krav om, at foranstaltningerne til bekæmpelse af momssvig skal have en effektiv og afskrækkende virkning, påhviler det denne ret at sikre den fulde virkning af EU-retten, idet den om fornødent skal undlade at anvende de nævnte bestemmelser, og idet den således neutraliserer den i denne doms præmis 46 anførte konsekvens, uden at den behøver at anmode om eller afvente en forudgående ophævelse af disse ad lovgivningsvejen eller ved ethvert andet forfatningsmæssigt middel (jf. i denne retning domme Berlusconi m.fl., C-387/02, C-391/02 og C-403/02, EU:C:2005:270, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis, og Kücükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

50 I denne henseende skal det bemærkes, at medlemsstaternes forpligtelse til at bekæmpe ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, som virker afskrækkende og effektivt, og medlemsstaternes forpligtelse til at træffe de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader disse interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser, udgør forpligtelser, der navnlig er fastsat i den primære EU-ret, nemlig artikel 325, stk. 1 og 2, TEUF.

51 Disse bestemmelser i den primære EU-ret pålægger medlemsstaterne en resultatforpligtelse, der er præcis, og som ikke knytter nogen betingelse til anvendelsen af den i bestemmelserne indeholdte regel, som er anført i den foregående præmis.

52 Bestemmelserne i artikel 325, stk. 1 og 2, TEUF har således – i henhold til princippet om EU-rettens forrang – i forholdet til medlemsstaternes nationale ret til virkning, alene i medfør af deres ikrafttræden, at enhver modstridende bestemmelse i den eksisterende nationale lovgivning uden videre bliver uanvendelig (jf. i denne retning bl.a. dom ANAFE, C-606/10, EU:C:2012:348, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

53 Det bemærkes, at selv om den nationale ret beslutter at undlade at anvende de anfægtede nationale bestemmelser, skal den ligeledes sikre sig, at de berørte personers grundlæggende rettigheder bliver overholdt. Disse personer kan nemlig på denne måde blive pålagt sanktioner, som de med stor sandsynlighed var sluppet for, såfremt disse bestemmelser i national ret var blevet anvendt.

54 I denne henseende har flere af de berørte parter, der har afgivet indlæg til Domstolen, henvist til artikel 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), der fastlægger legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf, af hvilke det bl.a. fremgår, at ingen kan kendes skyldig i et strafbart forhold på grund af en handling eller undladelse, som ikke udgjorde en forbrydelse efter national ret eller international ret på det tidspunkt, da den blev begået.

55 Med forbehold for den nationale rets efterprøvelse heraf vil en manglende anvendelse af de anfægtede nationale bestemmelser imidlertid alene bevirke, at den almindelige forældelsesfrist ikke vil blive forkortet i forbindelse med en verserende straffesag, at det gøres muligt at retsforfølge strafbare handlinger effektivt og i givet fald at sikre en ligebehandling af de sanktioner, der har til formål at beskytte henholdsvis Unionens finansielle interesser og Republikken Italiens finansielle interesser. En sådan manglende anvendelse af national ret vil ikke tilsidesætte de tiltaltes rettigheder, således som disse er sikret ved chartrets artikel 49.

56 Det vil nemlig på ingen måde følge heraf, at de tiltalte vil blive dømt for en handling eller en undladelse, som på det tidspunkt, hvor den blev foretaget, ikke udgjorde en i henhold til national ret strafbar lovovertrædelse (jf. analogt dom Niselli, C-457/02, EU:C:2004:707, præmis 30), eller at der blev anvendt en sanktion, som på dette tidspunkt ikke var fastsat i denne ret. De handlinger, som de tiltalte i hovedsagen foreholdes, udgjorde tværtimod på datoen for begåelsen heraf den samme lovovertrædelse og var underlagt de samme strafferetlige sanktioner som de sanktioner, der er fastsat i dag.

57 Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis vedrørende artikel 7 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, der blev undertegnet i Rom den 4. november 1950, og som fastlægger rettigheder, der svarer til de ved chartrets artikel 49 sikrede, understøtter denne konklusion. Det fremgår nemlig af denne retspraksis, at forlængelsen af forældelsesfristen og den umiddelbare anvendelse heraf ikke indebærer nogen tilsidesættelse af de rettigheder, der er sikret i denne konventions artikel 7, idet bestemmelsen ikke kan fortolkes således, at den udgør en hindring for en forlængelse af forældelsesfristerne, når de foreholdte handlinger aldrig er blevet forældet (jf. i denne retning Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, Coëme m.fl. mod Belgien, nr. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 og 33210/96, § 149, EMD 2000-VII, Scoppola mod Italien (nr. 2), nr. 10249/03, § 110 og den deri nævnte retspraksis, 17.9.2009, og OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos mod Rusland, nr. 14902/04, §§ 563, 564 og 570 samt den deri nævnte retspraksis, 20.9.2011).

58 Henset til de ovenstående betragtninger skal det tredje spørgsmål besvares med, at en national lovgivning på området for forældelse af strafbare lovovertrædelser såsom den ved de anfægtede nationale bestemmelser indførte lovgivning – der på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i

hovedsagen fastsatte, at den afbrydende handling, der finder sted inden for rammerne af en strafferetlig forfølgning for grove tilfælde af momssvig, bevirker en forlængelse af forældelsesfristen med blot en fjerdedel af den oprindelige varighed heraf – kan udgøre en tilsidesættelse af de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne i medfør af artikel 325, stk. 1 og 2, TEUF, for det tilfælde, at denne nationale lovgivning forhindrer, at der i et betragteligt antal tilfælde af grov svig, der skader Unionens finansielle interesser, pålægges effektive og afskrækkende sanktioner, eller fastsætter længere forældelsesfrister for de tilfælde af svig, der skader den pågældende medlemsstats finansielle interesser, end for de tilfælde, der skader Unionens finansielle interesser, hvilket det påhviler den nationale ret at efterprøve. Det påhviler den nationale ret at sikre den fulde virkning af artikel 325, stk. 1 og 2, TEUF, idet den om fornødent skal undlade at anvende de bestemmelser i national ret, som bevirker, at den pågældende medlemsstat forhindres i at opfylde de forpligtelser, som den er blevet pålagt ved artikel 325, stk. 1 og 2, TEUF.

Om det første, det andet og det fjerde spørgsmål

59 Med sit første, andet og fjerde spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en forældelsesordning, der finder anvendelse på strafferetlige lovovertrædelser begået på momsområdet – såsom den ordning, der var fastsat i de anfægtede nationale bestemmelser i den affattelse, som var gældende på datoen for de faktiske omstændigheder – kan bedømmes i lyset af artikel 101 TEUF, 107 TEUF og 119 TEUF.

60 Hvad for det første angår artikel 101 TEUF indeholder denne et forbud mod alle aftaler mellem virksomheder og alle former for samordnet praksis, der kan påvirke handelen mellem medlemsstaterne, og som har til formål eller til følge at hindre, begrænse eller fordreje konkurrencen inden for det indre marked. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 60 i forslaget til afgørelse, fremmer en eventuel mangelfuld gennemførelse af de nationale strafferetlige regler på momsområdet imidlertid ikke nødvendigvis en eventuel hemmelig samordning mellem virksomhederne, der er i strid med artikel 101 TEUF, sammenholdt med artikel 4, stk. 3, TEU.

61 Hvad for det andet angår det i artikel 107 TEUF omhandlede forbud mod statsstøtte bemærkes, at en foranstaltning, hvorved offentlige myndigheder indrømmer visse virksomheder en fordelagtig skattemæssig behandling, der, selv om den ikke indebærer en overførsel af statslige midler, giver de berettigede en gunstigere økonomisk stilling end andre skattepligtige, udgør statsstøtte som omhandlet i artikel 107, stk. 1, TEUF (jf. bl.a. dom P, C-6/12, EU:C:2013:525, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

62 Selv om den omstændighed, at de på momsområdet fastsatte sanktioner ikke er effektive og/eller afskrækkende, eventuelt kan medføre en finansiel fordel for de pågældende virksomheder, kan der imidlertid i det foreliggende tilfælde ikke være tale om at anvende artikel 107 TEUF, for så vidt som alle transaktioner er underlagt momsordningen, og enhver lovovertrædelse på momsområdet straffes strafferetligt, med undtagelse af de særlige tilfælde, hvor forældelsesordningen fritager visse lovovertrædelser for strafferetlige følger.

63 Hvad for det tredje angår artikel 119 TEUF opregner denne bestemmelse i sit stk. 3 det princip, hvorefter medlemsstaterne skal sikre, at deres offentlige finanser er sunde, som et af de ledende principper, der skal styre medlemsstaternes virke inden for rammerne af gennemførelsen af en økonomisk og monetær politik.

64 Det bemærkes imidlertid, at spørgsmålet, om de pågældende bestemmelser i national ret, der kan føre til, at visse lovovertrædelser på momsområdet forbliver straffrie, er forenelige med det nævnte princip om sunde offentlige finanser, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for artikel 119 TEUF, for så vidt som spørgsmålet kun meget indirekte er knyttet til denne forpligtelse, der påhviler medlemsstaterne.

65 På denne baggrund skal det første, det andet og det fjerde forelagte spørgsmål besvares med, at en forældelsesordning, der finder anvendelse på strafferetlige lovovertrædelser begået på momsområdet – såsom den ordning, der var fastsat i de anfægtede nationale bestemmelser i den affattelse, som var gældende på datoen for de faktiske omstændigheder – ikke kan bedømmes i lyset af artikel 101 TEUF, 107 TEUF og 119 TEUF.

Sagens omkostninger

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

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

1) **En national lovgivning på området for forældelse af strafbare lovovertrædelser såsom den lovgivning, der er indført ved artikel 160, sidste stykke, i codice penale, som ændret ved lov nr. 251 af 5. december 2005, sammenholdt med artikel 161 i codice penale – der på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen fastsatte, at den afbrydende handling, der finder sted inden for rammerne af en strafferetlig forfølgning for grove tilfælde af merværdiafgiftsvig, bevirker en forlængelse af forældelsesfristen med blot en fjerdedel af den oprindelige varighed heraf – kan udgøre en tilsidesættelse af de forpligtelser, som påhviler medlemsstaterne i medfør af artikel 325, stk. 1 og 2, TEUF, for det tilfælde, at denne nationale lovgivning forhindrer, at der i et betragteligt antal tilfælde af grov svig, der skader Den Europæiske Unions finansielle interesser, pålægges effektive og afskrækkende sanktioner, eller fastsætter længere forældelsesfrister for de tilfælde af svig, der skader den pågældende medlemsstats finansielle interesser, end for de tilfælde, der skader Den Europæiske Unions finansielle interesser, hvilket det påhviler den nationale ret at efterprøve. Det påhviler den nationale ret at sikre den fulde virkning af artikel 325, stk. 1 og 2, TEUF, idet den om fornødent skal undlade at anvende de bestemmelser i national ret, som bevirker, at den pågældende medlemsstat forhindres i at opfylde de forpligtelser, som den er blevet pålagt ved artikel 325, stk. 1 og 2, TEUF.**

2) **En forældelsesordning, der finder anvendelse på strafferetlige lovovertrædelser begået på merværdiafgiftsområdet – såsom den ordning, der var fastsat i artikel 160, sidste stykke, i codice penale, som ændret ved lov nr. 251 af 5. december 2005, sammenholdt med artikel 161 i codice penale, i den affattelse, som var gældende på datoen for de faktiske omstændigheder – kan ikke bedømmes i lyset af artikel 101 TEUF, 107 TEUF og 119 TEUF.**

Underskrifter