Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (veliko vijeće)

8. rujna 2015.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Kazneni postupak u vezi s kaznenim djelima u području poreza na dodanu vrijednost (PDV) – Članak 325. UFEU-a – Nacionalno zakonodavstvo koje predviđa rokove apsolutne zastare koji mogu prouzročiti nekažnjavanje kaznenih djela – Moguća šteta za financijske interese Europske unije – Obveza nacionalnog suda da ne primijeni bilo koju odredbu domaćeg prava koja može nanijeti štetu obvezama koje države članice imaju na temelju prava Unije“

U predmetu C-105/14,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Tribunale di Cuneo (Italija), odlukom od 17. siječnja 2014., koju je Sud zaprimio 5. ožujka 2014., u kaznenom postupku protiv

Ive Taricca,

Ezija Filippija,

Isabelle Leonetti,

Nicole Spagnola,

Davidea Salvonija,

Flavija Spaccaventa,

Goranca Anakieva,

SUD (veliko vijeće),

u sastavu: V. Skouris, predsjednik, K. Lenaerts, potpredsjednik, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz i J.-C. Bonichot, predsjednici vijeća, A. Arabadjiev, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger (izvjestitelj), A. Prechal, E. Jarašiūnas i C. G. Fernlund, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: L. Carrasco Marco, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. ožujka 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za M. Anakiev, L. Sani, *avvocato*,

* Jezik postupka: talijanski

— za talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju M. Salvatorelli i L. Ventrella, *avvocati dello Stato*,

— za njemačku vladu, T. Henze i J. Kemper, u svojstvu agenata,

— za poljsku vladu, B. Majczyna, u svojstvu agenta,

— za Europsku komisiju, P. Rossi i R. Lyal, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 30. travnja 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članaka 101., 107. i 119. UFEU-a kao i članka 158. Direktive Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 347, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 9., svezak 1., str. 120.).

2 Zahtjev je upućen u okviru kaznenog postupka pokrenutog protiv I. Taricca, E. Filippija, I. Leonetti, N. Spagnola, D. Salvonija, F. Spaccaventa i G. Anakieva, (u daljnjem tekstu: okrivljenici), optuženih da su osnovali i organizirali udruženje radi počinjenja različitih kaznenih djela u području poreza na dodanu vrijednost (PDV).

Pravni okvir

Pravo Unije

3 Članak 325. UFEU-a propisuje:

„(1) Unija i države članice suzbijaju prijevare i sva druga nezakonita djelovanja koja nanose štetu financijskim interesima Unije pomoću mjera iz ovog članka koje djeluju kao sredstvo za odvraćanje i koje pružaju djelotvornu zaštitu u državama članicama i u svim institucijama, tijelima, uredima i agencijama Unije.

(2) Radi suzbijanja prijevara koje štete financijskim interesima Unije države članice poduzimaju iste mjere koje poduzimaju radi suzbijanja prijevara koje nanose štetu njihovim vlastitim financijskim interesima.

[...]“

Konvencija o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica

4 Prema preambuli Konvencije koja se temelji na članku K.3. Ugovora o Europskoj uniji, o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica, potpisane u Luxembourgu 26. srpnja 1995. (SL C 316, str. 48., u daljnjem tekstu: Konvencija PIF), ugovorne stranke ove konvencije, države članice Europske unije, uvjerene su „da zaštita financijskih interesa Europskih zajednica zahtijeva da svako prijevarno postupanje koje nanosi štetu predmetnim interesima dovodi do kaznenih progona“ i „u potrebu da se

takvo postupanje kažnjava učinkovitim, razmjernim i odvraćajućim kaznenim sankcijama, ne dovodeći u pitanje primjenu drugih sankcija u odgovarajućim slučajevima te da se predvide, barem u teškim slučajevima, kazne zatvora [...]“. [neslužbeni prijevod]

5 Članak 1. stavak 1. Konvencije PIF propisuje:

„Za potrebe ove konvencije, prijevare koje nanose štetu financijskim interesima Europskih zajednica čine:

[...]

b) u odnosu na prihode, svako namjerno djelovanje ili propust koji se odnosi na:

— uporabu ili predočenje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata koje kao učinak imaju nezakonito smanjivanje sredstava općeg proračuna Europskih zajednica ili proračuna kojima upravljaju Europske zajednice ili kojima se upravlja u ime Europskih zajednica,

— [...]“ [neslužbeni prijevod]

6 Članak 2. stavak 1. te konvencije propisuje:

„Svaka država članica poduzima potrebne mjere kako bi osigurala da je postupanje iz članka 1. te sudjelovanje, poticanje ili pokušaj postupanja iz članka 1. stavka 1. kažnjivo učinkovitim, razmjernim i odvraćajućim kaznenim sankcijama uključujući, barem u slučajevima teških prijevara, zatvorske kazne koje mogu dovesti do izručenja, pri čemu se teškom prijevarom smatra prijevara koja se odnosi na minimalan iznos koji se određuje u svakoj državi članici. Minimalan iznos ne smije prelaziti 50.000 eura.“ [neslužbeni prijevod]

Direktiva 2006/112

7 Članak 131. Direktive 2006/112 propisuje:

„Izuzeća predviđena poglavljima 2. do 9. [glave IX. Direktive 2006/112] primjenjuju se bez dovođenja u pitanje ostalih odredaba Zajednice i u skladu s uvjetima koje države članice utvrđuju u svrhu osiguranja ispravne i izravne primjene tih izuzeća i sprečavanja eventualne utaje, izbjegavanja ili zloporabe.“

8 Članak 138. stavak 1. te direktive propisuje:

„Države članice dužne su izuzeti isporuku robe koju otprema ili prevozi na odredište izvan njihova teritorija ali unutar Zajednice prodavatelj ili osoba koja stječe robu, ili netko drugi u njegovo ime, za drugog poreznog obveznika ili za pravnu osobu koja nije porezni obveznik koja djeluje kao takva u državi članici osim one u kojoj otprema ili prijevoz robe započinje.“

9 Članak 158. navedene direktive propisuje:

„1. [...] države članice mogu osigurati postupak skladištenja osim postupka carinskog skladištenja u sljedećim slučajevima:

a) kada je roba namijenjena prodavaonicama koje su izuzete od poreza [...];

[...]

2. Kada se države članice koriste mogućnošću izuzeća iz točke (a) stavka 1., dužne su poduzeti potrebne mjere za osiguranje točne i izravne primjene ovog izuzeća i sprečavanja eventualne utaje, izbjegavanja ili zloporabe.

[...]“

Odluka 2007/436/EZ

10 Članak 2. stavak 1. Odluke Vijeća 2007/436/EZ Euratom od 7. lipnja 2007. o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (SL L 163, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 15., str. 141.) navodi kako slijedi:

„Sljedeći prihodi čine vlastita sredstva koja se unose u opći proračun Europske unije:

[...]

b) [...] primjena jedinstvene stope u svim državama članicama na usklađene osnovice za procjenu PDV-a utvrđena u skladu s pravilima Zajednice. [...]“

Talijansko pravo

11 Članak 157. Kaznenog zakona, kako je izmijenjen zakonom br. 251 od 5. prosinca 2005. (GURI br. 285 od 7. prosinca 2005., u daljnjem tekstu: Kazneni zakon), koji se odnosi na zastaru u kaznenom postupku, predviđa:

„Kazneno djelo zastarijeva istekom roka koji odgovara najduljem trajanju kazne propisane zakonom, i u svakom slučaju, istekom roka koji iznosi najmanje šest godina ako je riječ o kaznenom djelu, a za prekršaj četiri godine, čak i ako je za njih zapriječena samo novčana kazna.

[...]“

12 U članku 158. toga zakona određuje se početak roka zastare kako slijedi:

„Rok zastare počinje teći na dan na koji je kazneno djelo počinjeno, a kod pokušaja kaznenog djela na dan prestanka radnje počinitelja, odnosno kod trajnih kaznenih djela na dan prestanka trajanja kaznenog djela.

[...]“

13 Prema članku 159. navedenog zakona, koji se odnosi na pravila o mirovanju zastare:

„Zastara miruje u svim slučajevima kada je mirovanje postupka, kaznenog postupka ili roka predviđenog za pritvor propisano posebnom zakonskom odredbom, kao i u slijedećim slučajevima:

1) dopuštenje za progon;

2) ustupanje predmeta drugom sudu;

3) mirovanje postupka ili kaznenog postupka iz razloga spriječenosti stranaka i odvjetnika, ili na zahtjev okrivljenika ili njegova odvjetnika. [...]

[...]

Zastara počinje dalje teći na dan kada je prestao razlog za mirovanje.“

14 Članak 160. istog zakona kojim se uređuje prekid zastare propisuje:

„Zastara se prekida donošenjem presude ili kaznenog naloga.

Nalozi kojima se određuju osobne sigurnosne mjere [...] [i] nalog kojim se određuje prethodno ročište [...] također prekidaju zastaru.

Kada je zastara prekinuta, počinje ispočetka teći od dana prekida. Kada postoji više radnji kojima se zastara prekida, ona ponovno počinje teći od dana poduzimanja posljednje radnje; međutim, rokovi iz članka 157. ne mogu ni u kojem slučaju biti dulji od rokova iz članka 161. stavka 2., osim za kaznena djela propisana člankom 51. stavcima 3a. do 3c. Zakona o kaznenom postupku.“

15 Prema članku 161. Kaznenog zakona, koji se odnosi na učinke mirovanja i prekida zastare:

„Mirovanje i prekid zastare imaju pravne učinke na sve osobe koje su počinile kazneno djelo.

Osim u slučaju kaznenog progona za kaznena djela iz članka 51. stavka 3. točaka (a) i (c) Zakona o kaznenom postupku, prekid zastare ni u kojem slučaju ne može dovesti do produljenja roka zastare više od jedne četvrtine njegova najduljeg propisanog trajanja [...].“

16 Članak 416. Kaznenog zakona određuje da se kaznom zatvora do sedam godina kažnjava onaj tko organizira udruženje čija je svrha počinjenje kaznenih djela. Onog tko je samo pripadnik takvog udruženja, kažnjava se kaznom zatvora do pet godina.

17 Prema članku 2. Zakonodavnog dekreta br. 74 koji sadržava nove odredbe o kaznenim djelima u području poreza na dohodak i poreza na dodanu vrijednost (decreto legislativo n. 74, nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto) od 10. ožujka 2000. (GURI br. 76 od 31. ožujka 2000., u daljnjem tekstu: DL br. 74/2000), onaj tko podnese lažnu prijavu PDV-a korištenjem računa i drugih dokumenata koji se odnose na nepostojeće transakcije, kaznit će se kaznom zatvora od jedne godine i šest mjeseci do šest godina. Prema članku 8. DL-a br. 74/2000 onaj tko izdaje fiktivne račune kako bi trećima omogućio izbjegavanje plaćanja PDV-a kaznit će se istom kaznom.

Okolnosti glavnog postupka i prethodna pitanja

18 Protiv okrivljenika se pred Tribunale di Cuneo vodi kazneni postupak zbog sumnje da su tijekom poslovnih godina 2005. do 2009. osnovali i organizirali zločinačko udruženje s ciljem počinjenja različitih kaznenih djela u području PDV-a. Naime, stavlja im se na teret da su upotrebljavali lažne pravne konstrukcije poput „PDV vrtuljka“, koja osobito uključuje osnivanje fiktivnih trgovačkih društava i izdavanje lažnih dokumenata pomoću kojih su nabavljali robu, u ovom slučaju boce šampanjca, bez PDV-a. Ta operacija omogućila je Planetu Srl (u daljnjem tekstu: Planet) stjecanje proizvoda po cijeni nižoj od tržišne, koje je on potom mogao prodati svojim klijentima, narušavajući time natjecanje na tom tržištu.

19 Planet je zaprimao račune koje bi izdala ta fiktivna društva za nepostojeće transakcije. Ta društva su međutim propustila podnijeti godišnju prijavu PDV-a ili, kada bi je podnijeli, u svakom slučaju nisu provela odgovarajuća plaćanja. Nasuprot tomu, Planet je račune koje su izdala ta fiktivna društva knjižio u svojem računovodstvu, odbijajući pritom neopravdano PDV na temelju tih računa, i potom podnosio lažne godišnje prijave PDV-a.

20 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da sud koji je uputio zahtjev – nakon što se u predmetu koji se pred njim vodi pojavilo više prethodnih postupovnih pitanja i nakon što je odbacio brojne prigovore koje su okrivljenici istaknuli tijekom prethodnog ročišta – mora donijeti, s jedne strane, odluku o obustavi postupka u odnosu na jednog od okrivljenika, G. Anakieva, s obzirom na to da su predmetna kaznena djela u odnosu na njega zastarjela. S druge strane, sud koji je uputio zahtjev mora donijeti odluku o upućivanju predmeta na suđenje u odnosu na ostale okrivljenike, te odrediti raspravu.

21 Sud koji je uputio zahtjev navodi da je za kaznena djela koja se okrivljenicima stavljaju na teret zapriječena kazna zatvora do šest godina, na temelju članaka 2. i 8. DL-a br. 74/2000. Nasuprot tomu, kazneno djelo zločinačkog udruženja propisano člankom 416. Kaznenog zakona, za koje okrivljenici mogu također biti proglašeni krivima, kažnjava se kaznom zatvora u trajanju do sedam godina za organizatore udruženja i do pet godina za one koji su samo pripadnici tog udruženja. Slijedi da je za organizatore zločinačkog udruženja rok zastare sedam godina, dok je šest godina za sve ostale. Posljednja radnja kojom je prekinut taj rok bilo je rješenje o određivanju prethodnog ročišta.

22 Međutim, unatoč prekidu zastare, rok zastare na temelju članka 160. posljednjeg stavka Kaznenog zakona u vezi s člankom 161. Kaznenog zakona (u daljnjem tekstu: predmetne nacionalne odredbe), ne može biti dulji od sedam godina i šest mjeseci ili, za organizatore zločinačkog udruženja, osam godina i devet mjeseci od počinjenja kaznenog djela. Prema sudu koji je uputio zahtjev, nesporno je da će sva kaznena djela, ako već nisu, zastarjeti najkasnije 8. veljače 2018., znači prije nego što se u odnosu na okrivljenike može donijeti pravomoćna presuda. Posljedica toga mogla bi biti da okrivljenici, kojima se stavlja na teret utaja PDV-a u iznosu od više milijuna eura, zapravo ostanu nekažnjeni zbog isteka roka zastare.

23 Prema sudu koji je uputio zahtjev, ta se posljedica međutim mogla predvidjeti zbog postojanja pravila iz članka 160. posljednjeg stavka Kaznenog zakona u vezi s člankom 161. drugim stavkom Kaznenog zakona, koje, dopuštajući nakon prekida zastare produljenje roka zastare samo za četvrtinu njegova prvotnog trajanja, često u stvarnosti dovodi do toga da se zastara u većini kaznenih postupaka ne prekida.

24 Međutim, kazneni postupci koji se odnose na utaju poreza, poput one za koju bi okrivljenici mogli biti proglašeni krivima, obično uključuju vrlo složene istrage, na način da postupak dugo traje već u fazi prethodnih istraživanja. Trajanje postupka, uključujući sve stupnjeve, u tim je vrstama predmeta takvo da *de facto* nekažnjavanje u Italiji ne predstavlja iznimku, već pravilo. Osim toga, talijanska financijska administracija obično ne može povratiti iznos poreza koji su bili predmet dotičnog kaznenog djela.

25 U tom kontekstu, sud koji je uputio zahtjev smatra da predmetne nacionalne odredbe posredno dopuštaju nepošteno tržišno natjecanje od strane određenih gospodarskih subjekata sa sjedištem u Italiji u odnosu na poduzetnike sa sjedištem u drugim državama članicama, povrjeđujući time članak 101. UFEU-a. Nadalje, tim se odredbama određeni poduzetnici mogu dovesti u povoljniji položaj, povrjeđujući time članak 107. UFEU-a. Osim toga, navedenim se odredbama praktički stvara izuzeće koje nije predviđeno člankom 158. stavkom 2. Direktive 2006/112. Konačno, nekažnjavanjem počinitelja poreznih utaja povrjeđuje se vodeće načelo iz članka 119. UFEU-a prema kojem države članice moraju osigurati zdravo stanje svojih javnih financija.

26 Sud koji je uputio zahtjev međutim smatra da bi, u slučaju kada bi mu bilo dopušteno ne primijeniti predmetne nacionalne odredbe, bilo moguće osigurati učinkovitu primjenu prava Unije u Italiji.

27 U tim je okolnostima Tribunale di Cuneo odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li člankom 160. posljednjim stavkom Kaznenog zakona, u dijelu u kojem se nakon prekida roka zastare predviđa njegovo produljenje samo za četvrtinu, čime je omogućena zastara kaznenih djela, a time i njihova nekažnjivost bez obzira na pravodobno poduzimanje mjera kaznenog progona, prekršena odredba o zaštiti tržišnog natjecanja iz članka 101. UFEU-a?

2. Je li člankom 160. posljednjim stavkom Kaznenog zakona, u dijelu u kojem se nakon prekida roka zastare predviđa njegovo produljenje samo za četvrtinu, čime bez kaznenopravnih posljedica ostaju kaznena djela koja počine beskrupulozni gospodarski subjekti, Talijanska Republika uvela jedan oblik državne potpore zabranjene prema članku 107. UFEU-a?

3. Je li člankom 160. posljednjim stavkom Kaznenog zakona, u dijelu u kojem se nakon prekida roka zastare predviđa njegovo produljenje samo za četvrtinu, čime se omogućava da nekažnjeno prođu oni koji zloupotrebljavaju Direktivu 2006/112, Talijanska Republika neopravdano uvela dodatno izuzeće u odnosu na ona koja su taksativno navedena u članku 158. te direktive?

4. Je li člankom 160. posljednjim stavkom Kaznenog zakona, u dijelu u kojem se nakon prekida roka zastare predviđa njegovo produljenje samo za četvrtinu, čime se odustaje od kažnjavanja djela kojima se državi oduzimaju sredstava potrebna među ostalim i za ispunjavanje obveza prema Europskoj uniji, povrijeđeno načelo zdravih javnih financija utvrđeno člankom 119. UFEU-a?“

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost pitanja

28 G. Anakiev kao i talijanska i njemačka vlada smatraju da su pitanja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev nedopuštena. U tom pogledu, G. Anakiev ističe da su odredbe nacionalnog prava kojima se određuju pravila zastare za porezna kaznena djela bile nedavno izmijenjene, tako da razmatranja suda koji je uputio zahtjev nemaju osnove. Njemačka i talijanska vlada smatraju, u biti, da su pitanja tumačenja koja je postavio sud koji je uputio zahtjev krajnje apstraktna ili hipotetska i nemaju nikakve veze sa stvarnim stanjem ili s predmetom glavnog postupka.

29 U tom pogledu, valja podsjetiti da je prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, u okviru suradnje između njega i nacionalnih sudova uspostavljene u članku 267. UFEU-a, samo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji treba preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će se donijeti da ocijeni, s obzirom na posebnosti predmeta, kako potrebu za prethodnom odlukom da bi mogao donijeti svoju odluku tako i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Stoga, čim se postavljena pitanja odnose na tumačenje prava Unije, Sud je načelno dužan donijeti odluku (vidjeti, osobito, presudu Banco Privado Português i Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, t. 34. i navedenu sudsku praksu).

30 Slijedi da za pitanja koja se odnose na pravo Unije vrijedi pretpostavka relevantnosti. Odbijanje Suda da odluči o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud nije moguće, osim u slučaju kada je očito da zahtijevano tumačenje prava Unije nije vezano uz stvarno stanje ili uz predmet glavnog postupka, kada je problem hipotetske naravi ili kada Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima koji su mu potrebni da bi na postavljena pitanja pružio koristan odgovor (vidjeti, osobito, presudu Halaf, C-528/11, EU:C:2013:342 t. 29. i navedena sudska praksa).

31 Međutim, kao što u biti navodi nezavisna odvjetnica u točki 45. i dalje njezina mišljenja, uvjeti koji mogu navesti Sud da odbije odlučiti o postavljenim pitanjima, u ovom slučaju, očito nisu ispunjeni. Naime, podaci sadržani u odluci kojom se upućuje prethodno pitanje omogućuju Sudu da sudu koji je uputio zahtjev da koristan odgovor. Osim toga, ti podaci dostatni su kako bi se zainteresiranim osobama u smislu članka 23. Statuta Suda Europske unije omogućilo da se očituju na koristan način.

32 Osim toga, iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje jasno proizlazi da pitanja postavljena Sudu nikako nisu hipotetske naravi i da postoji veza sa stvarnim stanjem predmeta u glavnom postupku, budući da se ta pitanja odnose na tumačenje više odredaba prava Unije koje sud koji je uputio zahtjev smatra odlučujućim za slijedeću odluku koju će donijeti u glavnom postupku, posebno što se tiče upućivanja predmeta određenom sastavu suda.

33 U tim okolnostima treba utvrditi da je zahtjev za prethodnu odluku dopušten.

Treće pitanje

34 Svojim trećim pitanjem, koje je potrebno prvo obraditi, sud koji je uputio zahtjev u biti pita, s jedne strane, uvodi li nacionalni propis u području zastare kaznenih djela – poput onog iz predmetnih nacionalnih odredaba koji je propisivao na datum okolnosti u glavnom postupku, da radnja koja dovodi do prekida zastare u okviru kaznenog progona koji se odnosi na kaznena djela u području PDV-a ima učinak produljenja zastarnog roka samo za četvrtinu njegova prvotnog trajanja tako da okrivljenici zapravo mogu ostati nekažnjeni – izuzeće od PDV-a koje nije predviđeno člankom 158. Direktive 2006/12. S druge strane, u slučaju da je odgovor na to pitanje potvrdan, sud koji je uputio zahtjev pita može li ne primijeniti te odredbe.

Usklađenost nacionalnog propisa, poput onog ustanovljenog predmetnim nacionalnim odredbama, s pravom Unije

35 Ponajprije, treba primijetiti da iako treće pitanje upućuje na članak 158. Direktive 2006/12, iz obrazloženja odluke kojom se upućuje prethodno pitanje jasno proizlazi da tim pitanjem sud koji je uputio zahtjev želi saznati, u biti, sprječava li nacionalni propis, poput onoga ustanovljenog predmetnim odredbama, učinkovitu borbu protiv utaje PDV-a u dotičnoj državi članici, na način koji nije u skladu s Direktivom 2006/112, kao i, općenitije, s pravom Unije.

36 U tom pogledu, treba podsjetiti da, u području PDV-a, iz Direktive 2006/112 u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a proizlazi da države članice nemaju samo općenitu obvezu poduzeti sve potrebne zakonodavne i upravne mjere kojima se može osigurati cjelovita naplata PDV-a koji se duguje na njezinu području, već se moraju, također, i boriti protiv utaje (vidjeti, u tom smislu, presudu Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 25. i navedenu sudsku praksu).

37 Osim toga, članak 325. UFEU-a obvezuje države članice na borbu protiv nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese Unije putem odvraćajućih i učinkovitih mjera te ih posebno obvezuje na poduzimanje istih mjera radi suzbijanja prijevara koje utječu na financijske interese Unije kao što su mjere koje one poduzimaju radi suzbijanja prijevara koje su usmjerene protiv njihovih vlastitih financijskih interesa (vidjeti presudu Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 26. i navedenu sudsku praksu).

38 Sud u tom pogledu ističe da, budući da vlastiti resursi Unije uključuju, među ostalim, u skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom (b) Odluke 2007/436, prihode od primjene jedinstvene stope na usklađenu osnovicu PDV-a utvrđenu u skladu s pravilima Unije, postoji izravna veza između naplate prihoda od PDV-a, poštujući primjenjivo pravo Unije, i raspoloživosti odgovarajućih prihoda PDV-a za proračun Unije, jer svaki propust u naplati prvih može dovesti do smanjenja drugih (vidjeti presudu Åkerberg Fransson, C 617/10, EU:C:2013:105, t. 26.).

39 Iako države članice raspolažu, zasigurno, slobodom izbora primjenjivih sankcija, koje mogu biti u obliku upravnih sankcija, kaznenih sankcija ili kombinacije tih dviju sankcija, kako bi se osigurala naplata svih prihoda od PDV-a, i, time, zaštita financijskih interesa Unije sukladno odredbama Direktive 2006/112 i članka 325. UFEU-a (vidjeti, u tom smislu, presudu Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, t. 34. i navedenu sudsku praksu), ipak kaznene sankcije mogu biti neophodne kako bi se na učinkovit i odvraćajući način borilo protiv teških prijevara vezanih uz PDV.

40 Osim toga, treba podsjetiti da, na temelju članka 2. stavka 1. Konvencije PIF, države članice moraju poduzeti mjere potrebne kako bi se prijevarna postupanja koja nanose štetu financijskim interesima Unije kažnjavala učinkovitim, razmjernim i odvraćajućim sankcijama koje uključuju, barem u slučaju teških prijevara, kazne zatvora.

41 Pojam „prijevara“ uređen je člankom 1. Konvencije PIF kao „svako namjerno djelovanje ili propust koji se odnosi na […] uporabu ili predočenje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata koje kao učinak imaju nezakonito smanjivanje sredstava općeg proračuna [Unije] ili proračuna kojima upravlja [Unija] ili kojima se upravlja u ime [Unije]“. Taj pojam obuhvaća, stoga, prihode iz primjene jedinstvene stope na usklađenu osnovicu PDV-a utvrđenu u skladu s pravilima Unije. Činjenica da se PDV ne naplaćuje neposredno za račun Unije ne dovodi u pitanje ovaj zaključak, budući da članak 1. Konvencije PIF ne predviđa točno takav uvjet koji bi bio protivan cilju te konvencije, a koji je pojačana borba protiv prijevara koje nanose štetu financijskim interesima Unije.

42 U ovom slučaju, iz zahtjeva za prethodnu odluku proizlazi da nacionalni propis predviđa kaznene sankcije za kaznena djela koja čine predmet kaznenog progona u glavnom postupku, odnosno, osobito, organiziranje zločinačkog udruženja s ciljem počinjenja kaznenih djela u području PDV-a kao i, u tom istom području, utaju u visini od više milijuna eura. Treba zaključiti da ta kaznena djela predstavljaju slučaj teške prijevare kojom se nanosi šteta financijskim interesima Unije.

43 Iz svih razmatranja u točkama 37. i 39. do 41. ove presude proizlazi da države članice moraju voditi računa o tome da se takvi slučajevi teških prijevara kažnjavaju kaznenim sankcijama koje su učinkovitog i odvraćajućeg karaktera. Osim toga, mjere koje se u tom pogledu poduzimaju moraju biti iste kao one koje države članice poduzimaju za borbu protiv slučajeva prijevara iste težine kojima se nanosi šteta njihovim vlastitim financijskim interesima.

44 Stoga je na nacionalnom sudu da provjeri, uzimajući u obzir sve relevantne činjenične i pravne okolnosti, omogućuju li primjenjive nacionalne odredbe, na učinkovit i odvraćajući način, sankcioniranje slučajeva teških prijevara kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije.

45 U tom pogledu, treba navesti da ni sud koji je uputio zahtjev a niti zainteresirane osobe koje su podnijele svoja očitovanja Sudu nisu dovodili u pitanje odvraćajući karakter, samih po sebi, kaznenih sankcija koje je taj sud naveo, odnosno kazne zatvora u trajanju do sedam godina, niti sukladnost s pravom Unije činjenice da je talijanskim kaznenim pravom predviđen rok zastare za djela koja predstavljaju prijevaru kojom se nanosi šteta financijskim interesima Unije.

46 Međutim, kao što proizlazi iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje, predmetne nacionalne odredbe, uvodeći u slučaju prekida zastare zbog jednog od razloga navedenih u članku 160. Kaznenog zakona, pravilo na temelju kojeg rok zastare ne može ni u jednom slučaju biti produljen za više od jedne četvrtine njegova prvotnog trajanja, imaju za posljedicu, s obzirom na složenost i duljinu kaznenih postupaka koji dovode do donošenja pravomoćne presude, neutralizaciju vremenskog učinka razloga za prekid zastare.

47 U slučaju kada bi nacionalni sud došao do zaključka da bi primjena nacionalnih odredaba u području prekida zastare imala učinak da se u značajnom broju slučajeva za djela koja predstavljaju tešku prijevaru ne izriče kazna ako su ta djela općenito zastarjela prije nego što se za njih pravomoćnom sudskom odlukom mogla izreći zakonom predviđena sankcija, trebalo bi zaključiti da se mjere

predviđene nacionalnim pravom za borbu protiv prijevara i svih drugih nezakonitih aktivnosti kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije ne mogu smatrati učinkovitim i odvraćajućim, što nije u skladu s člankom 325. stavkom 1. UFEU-a, člankom 2. stavkom 1. Konvencije PIF kao i Direktivom 2006/112, u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a.

48 Osim toga, na nacionalnom sudu je da provjeri primjenjuju li se predmetne nacionalne odredbe u slučaju utaje PDV-a na isti način kao i u slučaju prijevare kojom se nanosi šteta financijskim interesima Talijanske Republike, kao što to zahtijeva članak 325. stavak 2. UFEU-a. To osobito neće biti slučaj ako članak 161. drugi stavak Kaznenog zakona određuje dulji rok zastare za djela, usporediva po naravi i težini, kojima se nanosi šteta financijskim interesima Talijanske Republike. Kao što je primijetila Europska komisija tijekom rasprave pred Sudom, i pod uvjetom provjere od strane nacionalnog suda, talijansko pravo osobito ne predviđa nikakav rok apsolutne zastare što se tiče kaznenog djela udruživanja s ciljem počinjenja kaznenih djela u području trošarina na duhanske proizvode.

Posljedice eventualne neusklađenosti predmetnih odredaba nacionalnog prava s pravom Unije i uloga nacionalnog suda

49 U slučaju da nacionalni sud dođe do zaključka da predmetne nacionalne odredbe ne odgovaraju zahtjevima prava Unije koji se odnose na učinkovit i odvraćajući karakter mjera za borbu protiv utaje PDV-a, na tom sudu je da osigura puni učinak prava Unije, ako je potrebno ne primjenjujući navedene odredbe i neutralizirajući time posljedice navedene u točki 46. ove presude, pri čemu on ne treba zahtijevati ili čekati prethodno ukidanje tih odredaba zakonskim putem ili u bilo kojem drugom ustavnopravnom postupku (vidjeti, u tom smislu, presude Berlusconi i dr., C-387/02, C-391/02 i C-403/02, EU:C:2005:270, t. 72. i navedenu sudsku praksu, kao i Kücükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, t. 51. i navedena sudska praksa).

50 U tom pogledu, treba istaknuti da su obveza država članica da se bore protiv nezakonitih aktivnosti kojima se nanosi šteta financijskim interesima Unije putem odvraćajućih i učinkovitih mjera, kao i njihova obveza poduzimanja istih mjera radi suzbijanja prijevara koje utječu na financijske interese Unije kao što su mjere koje one poduzimaju radi suzbijanja prijevara koje su usmjerene protiv njihovih vlastitih financijskih interesa, obveze koje su osobito propisane primarnim pravom Unije, odnosno člankom 325. stavcima 1. i 2. UFEU-a.

51 Ove odredbe primarnog prava Unije stvaraju državama članicama obvezu točno određenog rezultata koja nije povezana ni s jednim uvjetom što se tiče primjene pravila koja određuju, kako je navedeno u prethodnoj točki.

52 Stoga je učinak odredaba članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a, na temelju načela nadređenosti prava Unije u njihovu odnosu s unutarnjim pravom država članica, samom činjenicom njihova stupanja na snagu, potpuna pravna neprimjenjivost svih protivnih odredaba postojećeg nacionalnog zakonodavstva (vidjeti, u tom smislu, osobito, presudu ANAFE, C-606/10, EU:C:2012:348, t. 73. i navedenu sudsku praksu).

53 Potrebno je dodati da ako nacionalni sud odluči neprimjeniti predmetne odredbe nacionalnog prava, on mora također osigurati poštovanje temeljnih prava zainteresiranih osoba. Naime, tako bi se tim osobama mogle nametnuti sankcije, koje bi one po svoj prilici izbjegle da su primijenjene te odredbe nacionalnog prava.

54 U tom pogledu, više zainteresiranih osoba koje su podnijele svoja očitovanja Sudu pozvalo se na članak 49. Povelje Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) kojim su propisana načela zakonitosti te proporcionalnosti kaznenih djela i kazni, prema kojima, među ostalim, nitko ne može biti proglašen krivim za kazneno djelo počinjeno činom ili propustom koje, u trenutku počinjenja, po unutrašnjem ili po međunarodnom pravu nije bilo predviđeno kao kazneno djelo.

55 Međutim, pod uvjetom provjere od strane nacionalnog suda, učinak neprimjene predmetnih nacionalnih odredaba bi bio samo neskraćivanje općeg roka za zastaru u okviru kaznenog postupka koji je u tijeku, omogućavanje učinkovitog progona inkriminiranih radnji kao i osiguravanje, ako je potrebno, jednakog tretmana sankcija s ciljem zaštite financijskih interesa Unije i onih Talijanske Republike. Takva neprimjena nacionalnog prava ne povrjeđuje prava okrivljenika kako su zajamčena člankom 49. Povelje.

56 Naime, okrivljenici na temelju toga ne bi bili osuđeni za čin ili propust koji, u trenutku kada je počinjen, nije predstavljao kazneno djelo kažnjivo sukladno nacionalnom pravu (vidjeti, analogijom, presudu Niselli, C-457/02, EU:C:2004:707, t. 30.), niti bi se na njih primijenila sankcija koja u tom trenutku nije bila predviđena tim pravom. Naprotiv, djela koja se okrivljenicima stavljaju na teret u glavnom postupku, na datum njihova počinjenja, predstavljala su isto kazneno djelo te su bila kažnjiva istim kaznenim sankcijama poput onih koje su trenutno propisane.

57 Sudska praksa Europskog suda za ljudska prava koja se odnosi na članak 7. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, potpisane u Rimu 4. studenoga 1950., koja određuje prava koja odgovaraju onima koja jamči članak 49. Povelje, podupire ovaj zaključak. Naime, prema toj sudskoj praksi, produženje roka zastare i njegova neposredna primjena ne ugrožavaju prava zajamčena člankom 7. navedene Konvencije, s obzirom na to da se ta odredba ne može tumačiti tako da sprječava produženje zastarnih rokova kada djela koja se stavljaju na teret nikada nisu zastarjela (vidjeti, u tom smislu, ESLJP, Coëme i drugi protiv Belgije, br. 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 i 33210/96, točka 149., EKLJP 2000-VII; Scoppola protiv Italije (br. 2.), br. 10249/03, točka 110. i navedenu sudsku praksu, 17. rujna 2009., i OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos protiv Rusije, br. 14902/04, točke 563., 564. i 570. kao i navedenu sudsku praksu, 20. rujna 2011.).

58 U pogledu svih prethodnih razmatranja, na treće pitanje treba odgovoriti da nacionalni propis u području zastare kaznenih djela, poput onog iz predmetnih nacionalnih odredaba, koji na datum okolnosti u glavnom postupku propisuje da radnja koja dovodi do prekida zastare u okviru kaznenog progona koji se odnosi na teške prijevare u području PDV-a ima učinak produljenja zastarnog roka samo za četvrtinu njegova prvotnog trajanja, može nanijeti štetu obvezama država članica na temelju članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a, u slučaju da taj nacionalni propis sprječava izricanje učinkovitih i odvraćajućih sankcija u značajnom broju slučajeva teških prijevara koje štete financijskim interesima Unije ili propisuje puno duže rokove zastare za slučajeve prijevara koje štete financijskim interesima dotične države članice nego za one koje štete financijskim interesima Unije, što je na nacionalnom sudu da provjeri. Na nacionalnom sudu je da omogući puni učinak članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a ne primjenjujući, prema potrebi, odredbe nacionalnog prava koje bi mogle imati učinak sprječavanja dotične države članice u poštovanju njezinih obveza na temelju članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a.

Prvo, drugo i četvrto pitanje

59 Svojim prvim, drugim i četvrtim pitanjem, koja je potrebno zajedno obraditi, sud koji je uputio zahtjev pita, u biti, može li se sustav zastare koji se primjenjuje na kaznena djela počinjena u području PDV-a – poput onoga koji predviđaju predmetne nacionalne odredbe u verziji koja je važila na datum okolnosti u glavnom postupku – ocjenjivati s obzirom na članke 101., 107. i 119. UFEU-a.

60 Što se tiče, prvenstveno, članka 101. UFEU-a, isti zabranjuje sve sporazume među poduzetnicima i usklađena djelovanja koji bi mogli utjecati na trgovinu među državama članicama i koji imaju za cilj ili posljedicu sprečavanje, ograničivanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu. Kao što u biti ističe nezavisna odvjetnica u točki 60. svojega mišljenja, ne može se na temelju navodne manjkave provedbe nacionalnih kaznenih odredaba u području PDV-a zaključiti da se time nužno promiče koluzivno postupanje među poduzetnicima protivno članku 101. UFEU-a u vezi s člankom 4. stavkom 3. UEU-a.

61 Kao drugo, što se tiče zabrane državnih potpora iz članka 107. UFEU-a, treba podsjetiti da mjera kojom tijela javne vlasti određenim poduzetnicima dodjeljuju povoljniji porezni tretman, koji, iako ne uključuje prijenos državnih sredstava, stavlja korisnike u povoljniji financijski položaj od ostalih poreznih obveznika, predstavlja državnu potporu u smislu članka 107. stavka 1. UFEU-a (vidjeti, osobito, presudu P, C-6/12, EU:C:2013:525, t. 18. i navedenu sudsku praksu).

62 Međutim, iako neučinkovit i/ili neodvraćajući karakter sankcija predviđenih u području PDV-a može eventualno omogućiti financijsku prednost dotičnim poduzetnicima, to ne može, međutim, biti pitanje primjene članka 107. UFEU-a u ovom slučaju, s obzirom na to da sve transakcije podliježu sustavu PDV-a i da se svako kazneno djelo počinjeno u području PDV-a kažnjava, osim pojedinačnih slučajeva u kojima bi sustav zastare neka kaznena djela mogao lišiti kaznenih posljedica.

63 Kao treće, što se tiče članka 119. UFEU-a, ova odredba u svojem stavku 3. navodi, na temelju jednog od vodećih načela kojima se aktivnosti država članica moraju ravnati u okviru provedbe gospodarske i monetarne politike, načelo prema kojem države članice moraju osigurati zdrave javne financije.

64 Međutim, treba podsjetiti da pitanje jesu li predmetne nacionalne odredbe koje mogu dovesti do nekažnjivosti određenih kaznenih dijela u području PDV-a u skladu s navedenim načelom zdravih javnih financija ne ulazi u područje primjene članka 119. UFEU-a s obzirom na to da je previše posredno povezano s tom obvezom država članica.

65 Pod tim uvjetima, na prvo, drugo i četvrto postavljeno pitanje treba odgovoriti da se sustav zastare koji se primjenjuje na kaznena djela počinjena u području PDV-a poput onoga koji predviđaju predmetne nacionalne odredbe u verziji na datum okolnosti u glavnom postupku ne može ocjenjivati s obzirom na članke 101., 107. i 119. UFEU-a.

Troškovi

66 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (veliko vijeće) odlučuje:

1. **Nacionalni propis u području zastare kaznenih djela, poput onog iz članka 160. posljednjeg stavka Kaznenog zakona, kako je izmijenjen zakonom br. 251. od 5. prosinca 2005., u vezi s člankom 161. tog zakona, koji na datum okolnosti u glavnom postupku propisuje da radnja koja dovodi do prekida zastare u okviru kaznenog progona koji se odnosi na teške prijevare u području poreza na dodanu vrijednost ima učinak produljenja zastarnog roka samo za četvrtinu njegova prvotnog trajanja, može nanijeti štetu obvezama država članica na temelju članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a, u slučaju da taj nacionalni propis sprječava izricanje učinkovitih i odvraćajućih sankcija u značajnom broju slučajeva teških prijevara koje štete financijskim interesima Europske unije ili propisuje puno duže rokove zastare za slučajeve prijevara koje štete financijskim interesima dotične države članice nego za one koje štete financijskim interesima Europske unije, što je na nacionalnom sudu da provjeri. Na**

nacionalnom sudu je da omogući puni učinak članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a ne primjenjujući, prema potrebi, odredbe nacionalnog prava koje bi mogle imati učinak sprječavanja dotične države članice u poštovanju njezinih obveza na temelju članka 325. stavaka 1. i 2. UFEU-a.

2. **Sustav zastare koji se primjenjuje na kaznena djela počinjena u području poreza na dodanu vrijednost poput onoga iz članka 160. posljednjeg stavka Kaznenog zakona, kako je izmijenjen zakonom br. 251. od 5. prosinca 2005., u vezi s člankom 161. tog zakona, ne može se ocjenjivati s obzirom na članke 101., 107. i 119. UFEU-a.**

Potpisi