ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

8 september 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Strafprocedure wegens strafbare feiten ter zake van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) — Artikel 325 VWEU — Nationale wettelijke regeling die voorziet in absolute verjaringstermijnen die kunnen leiden tot straffeloosheid voor strafbare feiten — Mogelijke aantasting van de financiële belangen van de Europese Unie — Verplichting voor de nationale rechter om elke bepaling van nationaal recht die afbreuk kan doen aan de door het Unierecht aan de lidstaten opgelegde verplichtingen, buiten toepassing te laten”

In zaak C-105/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Tribunale di Cuneo (Italië) bij beslissing van 17 januari 2014, ingekomen bij het Hof op 5 maart 2014, in de strafzaak tegen

Ivo Taricco,

Ezio Filippi,

Isabella Leonetti,

Nicola Spagnolo,

Davide Salvoni,

Flavio Spaccavento,

Goranco Anakiev,

wijst

HET HOF (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, K. Lenaerts, vicepresident, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz en J.-C. Bonichot, kamerpresidenten, A. Arabadjiev, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger (rapporteur), A. Prechal, E. Jarašiūnas en C.G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: L. Carrasco Marco, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 3 maart 2015,

* Procestaal: Italiaans.

gelet op de opmerkingen van:

— G. Anakiev, vertegenwoordigd door L. Sani, avvocato,

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door M. Salvatorelli en L. Ventrella, avvocati dello Stato,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Kemper als gemachtigden,

— de Poolse regering, vertegenwoordigd door B. Majczyna als gemachtigde,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door P. Rossi en R. Lyal als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 30 april 2015,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 101 VWEU, 107 VWEU en 119 VWEU alsmede van artikel 158 van 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).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafprocedure die tegen I. Taricco, E. Filippi, I. Leonetti, N. Spagnolo, D. Salvoni, F. Spaccavento en G. Anakiev (hierna gezamenlijk: „verdachten”) is ingesteld wegens de oprichting en de organisatie van een vereniging met het oogmerk verschillende strafbare feiten ter zake van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) te plegen.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 Artikel 325 VWEU bepaalt:

„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.

[...]”

Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen

4 Ingevolge de preambule van de Overeenkomst opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ondertekend te Luxemburg op 26 juli 1995 (PB C 316, blz. 48; hierna: „PIF-overeenkomst"), zijn de verdragsluitende partijen bij deze overeenkomst, de lidstaten van de Europese Unie, ervan overtuigd dat „het voor de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen noodzakelijk is dat frauduleuze gedragingen welke die belangen schaden, strafrechtelijk worden vervolgd" en „deze gedragingen strafbaar moeten worden gesteld met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties – onverminderd de mogelijkheid om in bepaalde gevallen andere sancties op te leggen – en [...], ten minste in ernstige gevallen, in vrijheidsstraffen moet worden voorzien".

5 Artikel 1, lid 1, van de PIF-overeenkomst bepaalt:

„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;

[...]"

6 Artikel 2, lid 1, van deze overeenkomst luidt:

„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 [EUR]."

Richtlijn 2006/112

7 Artikel 131 van richtlijn 2006/112 bepaalt:

„De in de hoofdstukken 2 tot en met 9 [van titel IX van richtlijn 2006/112] 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."

8 Artikel 138, lid 1, van deze richtlijn luidt:

„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."

9 Artikel 158 van deze richtlijn bepaalt:

„1. [...] 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 [...]

[...]

2. Indien de lidstaten gebruikmaken van de in lid 1, punt 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.

[...]"

Besluit 2007/436

10 Artikel 2, lid 1, 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) bepaalt:

„De op de algemene begroting van de Europese Unie opgevoerde eigen middelen worden gevormd door de ontvangsten uit:

[...]

b) [...] de toepassing van een voor alle lidstaten geldend uniform percentage op de btw-grondslag die op uniforme wijze is vastgesteld volgens communautaire voorschriften. [...]"

Italiaans recht

11 Artikel 157 van de Codice penale, zoals gewijzigd bij wet nr. 251 van 5 december 2005 (GURI nr. 285 van 7 december 2005; hierna: „Strafwetboek"), betreffende de verjaring in strafzaken, bepaalt:

„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.

[...]"

12 Artikel 158 van dit wetboek 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, de dag waarop de handeling van de dader respectievelijk de voortzetting is gestaakt.

[...]”

13 Artikel 159 van dat wetboek bevat de regels inzake schorsing van de verjaring:

„De verjaring wordt geschorst in alle gevallen waarin in schorsing van de procedure, het strafproces of de termijn voor voorlopige hechtenis is voorzien in een bijzondere wetsbepaling, alsmede in de volgende gevallen:

1) toestemming voor vervolging;

2) verwijzing van de zaak naar een andere rechter;

3) schorsing van de procedure of het strafproces wegens verhindering van de partijen en de advocaten, of op verzoek van de verdachte of zijn raadsman. [...]

[...]

De verjaring wordt hervat op de dag waarop de oorzaak van de schorsing wegvalt.”

14 De stuiting van de verjaring wordt geregeld in artikel 160 van datzelfde wetboek:

„De verjaring wordt gestuit door een veroordelend vonnis of een veroordelende beschikking.

Een beschikking tot toepassing van persoonlijke dwangmiddelen [...] [en] een beschikking tot vaststelling van de datum voor de preliminaire zitting [...] 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, behalve voor de in artikel 51, leden 3bis en 3 quater, van het Wetboek van strafvordering bedoelde strafbare feiten.”

15 Artikel 161 van het Strafwetboek bepaalt in verband met de gevolgen van schorsing en stuiting van de verjaring:

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

Met uitzondering van de vervolging van de in artikel 51, leden 3bis en 3 quater, van het Wetboek van strafvordering bedoelde strafbare feiten kan de verjaringstermijn door stuiting ten hoogste met een kwart van de maximumduur worden verlengd [...]”.

16 Artikel 416 van het Strafwetboek bepaalt dat zij die een vereniging oprichten met het oogmerk strafbare feiten te plegen, worden gestraft met een gevangenisstraf van maximum zeven jaar. De enkele deelneming aan deze vereniging wordt gestraft met gevangenisstraf van maximum vijf jaar.

17 Ingevolge artikel 2 van decreto legislativo n. 74, nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (wetsdecreet nr. 74 houdende nieuwe bepalingen betreffende fiscale delicten op het gebied van de inkomstenbelasting en de belasting over de toegevoegde waarde) van 10 maart 2000 (GURI nr. 76 van 31 maart 2000; hierna: „DL nr. 74/2000”) wordt het indienen van een valse btw-aangifte waarin melding wordt gemaakt van facturen of andere documenten betreffende onbestaande handelingen, gestraft met een gevangenisstraf van anderhalf tot zes jaar. Dezelfde strafmaat geldt volgens artikel 8 van DL nr. 74/2000 voor al wie valse facturen uitreikt om derden in staat te stellen aan de btw te ontsnappen.

Feiten van het hoofdgeding en prejudiciële vragen

18 De verdachten worden voor het Tribunale di Cuneo vervolgd omdat zij in de belastingjaren 2005 tot en met 2009 een vereniging hebben opgericht en georganiseerd met het oogmerk op het plegen van verschillende strafbare feiten ter zake van de btw. Hun wordt namelijk ten laste gelegd dat zij frauduleuze juridische constructies van het type „btw-carrousel" hebben opgezet, en daarbij met name plofvennootschappen hebben opgericht en valse documenten hebben uitgereikt waarmee zij goederen, in casu flessen champagne, zonder btw hebben aangekocht. Dankzij deze constructie kon Planet Srl (hierna: „Planet") over goederen beschikken tegen een lagere prijs dan de marktprijs en deze goederen aan haar afnemers doorverkopen, waardoor zij deze markt vervalste.

19 Planet heeft door deze plofvennootschappen uitgereikte facturen ontvangen voor onbestaande handelingen. Deze vennootschappen dienden echter geen jaarlijkse btw-aangifte in of, indien toch, dan verrichtten zij in geen geval de overeenkomstige betalingen. Planet heeft daarentegen de door deze plofvennootschappen uitgereikte facturen geboekt en de daarin opgegeven btw ten onrechte afgetrokken en dus valse jaarlijkse btw-aangiften ingediend.

20 Blijkens de verwijzingsbeslissing moet de verwijzende rechter, na tal van procesincidenten in de bij hem aanhangige zaak en nadat hij talloze door de verdachten tijdens de preliminaire zitting opgeworpen excepties heeft verworpen, jegens een van de verdachten, Anakiev, de zaak zonder vonnis afdoen wegens verjaring van de betrokken strafbare feiten. Bovendien moet hij voor de andere verdachten beslissen of de zaak naar een vonnisgerecht wordt verwezen en daartoe een datum voor een zitting op tegenspraak vaststellen.

21 De verwijzende rechter preciseert dat de aan de verdachten ten laste gelegde strafbare feiten worden gestraft met een gevangenisstraf die ingevolge de artikelen 2 en 8 van DL nr. 74/2000 maximum zes jaar kan bedragen. Het in artikel 416 van het Strafwetboek bedoelde strafbare feit, namelijk vereniging met het oogmerk om strafbare feiten te plegen, waaraan de verdachten ook schuldig kunnen worden bevonden, wordt daarentegen gestraft met een gevangenisstraf van maximum zeven jaar voor de oprichters van de vereniging en maximum vijf jaar voor de gewone deelnemers.

22 Hoewel de verjaring is gestuit, kan de verjaringstermijn op grond van artikel 160, laatste alinea, juncto artikel 161 van het Strafwetboek (hierna: „betrokken nationale bepalingen") tot maximum zeven jaar en zes maanden worden verlengd of, voor de oprichters van de vereniging, acht jaar en negen maanden vanaf de strafbare feiten. Volgens de verwijzende rechter zullen alle strafbare feiten, zo zij al niet verjaard zijn, zeker uiterlijk 8 februari 2018 verjaren, nog vóór jegens de verdachten een definitief vonnis kan worden uitgesproken. Dit heeft tot gevolg dat de verdachten, die naar verluidt voor verschillende miljoenen euro btw-fraude hebben gepleegd, feitelijke straffeloosheid kunnen genieten als gevolg van het verstrijken van de verjaringstermijn.

23 Volgens de verwijzende rechter was dit gevolg evenwel te voorzien gelet op het bestaan van de regel die is vervat in artikel 160, laatste alinea, van het Strafwetboek, gelezen in samenhang met artikel 161, tweede alinea, waardoor in de meeste strafvervolgingen de verjaring in werkelijkheid niet wordt gestuit doordat, na stuiting van de verjaring, de verjaringstermijn met slechts een kwart van de oorspronkelijke duur verlengbaar is.

24 De strafvervolging in geval van fiscale fraude als de fraude waaraan de verdachten zich schuldig zouden hebben gemaakt, vereist doorgaans een zeer complex onderzoek, zodat de procedure reeds in het stadium van het vooronderzoek veel tijd in beslag neemt. De procedure, alle instanties bij elkaar genomen, zou in dat soort zaken in die mate lang duren dat feitelijke straffeloosheid in Italië geen uitzondering, maar de norm is. Bovendien is het voor de Italiaanse financiële administratie doorgaans onmogelijk om het bedrag van de belastingen waarop het betrokken strafbare feit betrekking had, te recupereren.

25 In deze context is de verwijzende rechter van mening dat de betrokken nationale bepalingen indirect oneerlijke concurrentie vanwege bepaalde in Italië gevestigde marktdeelnemers toestaan in vergelijking met in andere lidstaten gevestigde ondernemingen, met schending van artikel 101 VWEU tot gevolg. Voorts kunnen deze bepalingen bepaalde ondernemingen begunstigen in strijd met artikel 107 VWEU. Bovendien roepen deze bepalingen de facto een vrijstelling in het leven waarin niet is voorzien in artikel 158, lid 2, van richtlijn 2006/112. Ten slotte druist de straffeloosheid die de fraudeurs feitelijk genieten, in tegen het in artikel 119 VWEU neergelegde grondbeginsel dat de lidstaten erop moeten toezien dat hun overheidsfinanciën gezond blijven.

26 De verwijzende rechter is evenwel van mening dat zo hij de betrokken nationale bepalingen buiten toepassing zou mogen laten, het mogelijk zou zijn de daadwerkelijke toepassing van het Unierecht in Italië te waarborgen.

27 Daarom heeft het Tribunale di Cuneo de behandeling van de zaak geschorst en 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 artikel 160, laatste alinea, van het Strafwetboek, voor zover daarbij de verjaringstermijn na een stuitingshandeling met slechts een kwart wordt verlengd, zodat strafbare feiten kunnen verjaren en daders ongestraft blijven ondanks tijdige vervolging?

2) Heeft de Italiaanse Staat een door artikel 107 VWEU verboden vorm van steun ingevoerd, voor zover ingevolge artikel 160, laatste alinea, van het Strafwetboek de verjaringstermijn na een stuitingshandeling met slechts een kwart wordt verlengd, zodat strafbare feiten gepleegd door onscrupuleuze ondernemers zonder strafrechtelijke gevolgen blijven?

3) Heeft de Italiaanse Staat aan de vrijstellingen die in artikel 158 van richtlijn 2006/112 uitputtend zijn opgesomd, onrechtmatig een vrijstelling toegevoegd, voor zover ingevolge artikel 160, laatste alinea, van het Strafwetboek de verjaringstermijn na een stuitingshandeling met slechts een kwart wordt verlengd, zodat zij die richtlijn 2006/112 te eigen bate aanwenden, ongestraft blijven?

4) Is het beginsel van gezonde overheidsfinanciën van artikel 119 VWEU geschonden, voor zover ingevolge artikel 160, laatste alinea, van het Strafwetboek de verjaringstermijn na een stuitingshandeling met slechts een kwart wordt verlengd, en aldus wordt afgezien 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?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Ontvankelijkheid van de vragen

28 Anakiev alsmede de Italiaanse en de Duitse regering menen dat de vragen van de verwijzende rechter niet-ontvankelijk zijn. Anakiev merkt op dat de nationale bepalingen met de verjaringsregels voor fiscale delicten recent zijn gewijzigd, zodat de overwegingen van de verwijzende rechter grondslag missen. De Italiaanse en de Duitse regering zijn in wezen van mening dat de uitleggingsvragen van de verwijzende rechter zuiver abstract of hypothetisch zijn en geen verband houden met een reëel geschil of het voorwerp van het hoofdgeding.

29 Volgens vaste rechtspraak van het Hof is het in het kader van de in artikel 267 VWEU neergelegde samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties uitsluitend een zaak van de nationale rechter aan wie het geschil is voorgelegd en die de verantwoordelijkheid voor de te geven rechterlijke beslissing draagt, om, gelet op de bijzonderheden van het geval, zowel de noodzaak van

een prejudiciële beslissing voor het wijzen van zijn vonnis te beoordelen als de relevantie van de vragen die hij aan het Hof voorlegt. Wanneer de gestelde vragen de uitlegging van Unierecht betreffen, is het Hof derhalve in beginsel verplicht daarop te antwoorden (zie met name arrest Banco Privado Português en Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

30 Daaruit volgt dat op de vragen betreffende het Unierecht een vermoeden van relevantie rust. Het Hof kan slechts weigeren uitspraak te doen over een prejudiciële vraag van een nationale rechter wanneer duidelijk blijkt dat de gevraagde uitlegging van het Unierecht geen verband houdt met een reëel geschil of met het voorwerp van het hoofdgeding, of wanneer het vraagstuk van hypothetische aard is of het Hof niet beschikt over de gegevens, feitelijk en rechtens, die noodzakelijk zijn om een nuttig antwoord op de gestelde vragen te geven (zie met name arrest Halaf, C-528/11, EU:C:2013:342, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

31 Zoals de advocaat-generaal in de punten 45 en volgende van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, is in casu evenwel kennelijk niet voldaan aan de voorwaarden waaronder het Hof kan weigeren uitspraak te doen op de gestelde vragen. De informatie in de verwijzingsbeslissing stelt het Hof immers in staat de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven. Bovendien stelt deze informatie de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde belanghebbenden in staat een gefundeerd standpunt in te nemen.

32 Voorts blijkt uit de verwijzingsbeslissing duidelijk dat de aan het Hof gestelde vragen geenszins hypothetisch zijn en vaststaat dat zij reëel verband houden met het geschil in het hoofdgeding, daar deze vragen de uitlegging betreffen van verschillende Unierechtelijke bepalingen die volgens de verwijzende rechter van doorslaggevend belang zijn voor de beslissing die hij eerlang in het hoofdgeding zal moeten geven, inzonderheid met betrekking tot de verwijzing van de verdachten naar een vonnisgerecht.

33 Derhalve moet het verzoek om een prejudiciële beslissing ontvankelijk worden verklaard.

Derde vraag

34 Met zijn derde vraag, die in de eerste plaats dient te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een nationale regeling inzake de verjaring van strafbare feiten als die welke is vervat in de betrokken nationale bepalingen, volgens welke op de datum van de feiten in het hoofdgeding de stuitingshandeling in een strafvervolging voor strafbare feiten ter zake van de btw tot gevolg heeft dat de verjaringstermijn met slechts een kwart van de oorspronkelijke duur wordt verlengd, zodat de vervolgden feitelijke straffeloosheid kunnen genieten, erop neer komt dat een geval van btw-vrijstelling wordt ingevoerd waarin niet is voorzien in artikel 158 van richtlijn 2006/112. Indien het antwoord op deze vraag bevestigend luidt, wenst de verwijzende rechter voorts te vernemen of hij deze bepalingen buiten toepassing mag laten.

Verenigbaarheid van een nationale regeling als die welke in de betrokken nationale bepalingen is vervat, met het Unierecht

35 Vooraf zij opgemerkt dat hoewel in de derde vraag wordt verwezen naar artikel 158 van richtlijn 2006/112, uit de motivering van de verwijzingsbeslissing duidelijk blijkt dat de verwijzende rechter met deze vraag in wezen wenst te vernemen of een nationale regeling als die welke is vervat in de betrokken bepalingen, erop neerkomt dat de daadwerkelijke bestrijding van btw-fraude in de betrokken lidstaat wordt gedwarsboomd op een wijze die niet te verzoenen is met de btw-richtlijn en meer in het algemeen met het Unierecht.

36 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat op het gebied van de btw uit richtlijn 2006/112, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU, voortvloeit dat de lidstaten niet alleen de algemene plicht hebben, alle wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen te treffen om te waarborgen dat de btw op hun grondgebied volledig wordt geïnd, maar ook fraude moeten bestrijden (zie in die zin arrest Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

37 Bovendien moeten de lidstaten volgens artikel 325 VWEU onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, bestrijden met afschrikkende en doeltreffende maatregelen en moeten zij in het bijzonder ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, dezelfde maatregelen treffen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad (zie arrest Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

38 Het Hof heeft in dit verband benadrukt dat, aangezien ingevolge artikel 2, lid 1, onder b), van besluit 2007/436 de eigen middelen van de Unie met name de ontvangsten omvatten uit de toepassing van een uniform percentage op de btw-grondslag die op uniforme wijze is vastgesteld volgens voorschriften van de Unie, er een rechtstreeks verband bestaat tussen de inning van de btw-ontvangsten met inachtneming van het toepasselijke Unierecht en de terbeschikkingstelling van de overeenkomstige btw-middelen van de begroting van de Unie, aangezien elk mankement in de inning van de btw-ontvangsten potentieel tot verlaging van de btw-middelen van de Unie leidt (zie arrest Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 26).

39 Weliswaar zijn de lidstaten, om te garanderen dat alle btw-ontvangsten worden geïnd en om daardoor de financiële belangen van de Unie te beschermen overeenkomstig de bepalingen van richtlijn 2006/112 en artikel 325 VWEU, vrij in hun keuze van de op te leggen sancties, zodat het kan gaan om bestuurlijke sancties, strafrechtelijke sancties of een combinatie van beide (zie in die zin arrest Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak). Niettemin kunnen strafsancties absoluut noodzakelijk zijn om bepaalde gevallen van ernstige btw-fraude daadwerkelijk en op afschrikkende wijze te bestrijden.

40 Bovendien moeten de lidstaten op grond van artikel 2, lid 1, van de PIF-overeenkomst de nodige maatregelen nemen om op frauduleuze gedragingen die de financiële belangen van de Unie schaden, doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafsancties te stellen, met inbegrip, ten minste bij ernstige fraude, van vrijheidsstraffen.

41 Het begrip „fraude” is in artikel 1 van de PIF-overeenkomst gedefinieerd als „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 [Unie] of van de door of voor de [Unie] beheerde begrotingen wederrechtelijk worden verminderd”. Dit begrip omvat bijgevolg de ontvangsten uit de toepassing van een uniform percentage op de btw-grondslag die op uniforme wijze is vastgesteld volgens voorschriften van de Unie. Deze conclusie kan niet worden ontkracht door het feit dat de btw niet rechtstreeks voor rekening van de Unie wordt geïnd, aangezien in artikel 1 van de PIF-overeenkomst juist niet een dergelijke voorwaarde wordt gesteld die strijdig zou zijn met het doel van deze overeenkomst om zo draadkrachtig mogelijk de strijd aan te binden tegen fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.

42 In casu blijkt uit de verwijzingsbeslissing dat de nationale regeling strafsancties stelt op de strafbare feiten waarvoor in het hoofdgeding een strafvervolging is ingesteld, namelijk de oprichting van een vereniging met het oogmerk btw-delicten en aldus voor miljoenen euro fraude te plegen. Vaststaat dat dergelijke delicten gevallen van ernstige fraude vormen waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.

43 Uit het geheel van overwegingen in de punten 37 en 39 tot en met 41 van dit arrest blijkt dat de lidstaten erop moeten toezien dat op dergelijke gevallen van ernstige fraude strafsancties staan die met name doeltreffend en afschrikkend zijn. De maatregelen die daartoe worden genomen, moeten overigens dezelfde zijn als de maatregelen die de lidstaten nemen ter bestrijding van de gevallen van fraude van dezelfde ernst die hun eigen financiële belangen schaden.

44 Het is dus de taak van de nationale rechter om, rekening houdend met alle relevante feitelijke en juridische omstandigheden, na te gaan of de toepasselijke nationale bepalingen een daadwerkelijke en afschrikkende bestraffing mogelijk maken van gevallen van ernstige fraude die de financiële belangen van de Unie schaden.

45 Dienaangaande zij gepreciseerd dat de verwijzende rechter noch de belanghebbenden die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, twijfel hebben geuit bij de afschrikkende werking, in se, van de door deze rechter aangegeven strafsancties, te weten een gevangenisstraf van maximum zeven jaar, en evenmin bij de verenigbaarheid, met het Unierecht, van het feit dat naar Italiaans strafrecht een verjaringstermijn geldt voor feiten die fraude uitmaken waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.

46 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de betrokken nationale bepalingen, door in geval van stuiting van de verjaring wegens een van de in artikel 160 van het Strafwetboek vermelde gronden een regel in te voeren volgens welke de verjaringstermijn in geen geval met meer dan een kwart van de oorspronkelijke duur kan worden verlengd, evenwel tot gevolg hebben, gelet op de complexiteit en de lange duur van de strafprocedures die tot een definitief vonnis leiden, dat het tijdseffect van een grond voor stuiting van de verjaring ongedaan wordt gemaakt.

47 Ingeval de nationale rechter tot de slotsom komt dat de toepassing van de nationale bepalingen inzake de stuiting van de verjaring tot gevolg heeft dat feiten die ernstige fraude uitmaken, in een groot aantal gevallen niet strafrechtelijk worden bestraft doordat deze feiten doorgaans verjaren alvorens bij een definitieve rechterlijke uitspraak de bij de wet gestelde strafsanctie kan worden opgelegd, dan dient te worden vastgesteld dat de maatregelen die naar nationaal recht zijn genomen ter bestrijding van fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, niet kunnen worden beschouwd als doeltreffende en afschrikkende maatregelen, hetgeen onverenigbaar is met artikel 325, lid 1, VWEU, artikel 2, lid 1, van de PIF-overeenkomst en richtlijn 2006/112, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU.

48 Bovendien is het de taak van de nationale rechter om na te gaan of de betrokken nationale bepalingen op gevallen van btw-fraude op dezelfde manier van toepassing zijn als op fraudegevallen waardoor alleen de financiële belangen van de Italiaanse Republiek worden geschaad, zoals is vereist in artikel 325, lid 2, VWEU. Dat is niet het geval met name wanneer artikel 161, tweede alinea, van het Strafwetboek langere verjaringstermijnen stelt voor soortgelijke feiten van vergelijkbare ernst waardoor de financiële belangen van de Italiaanse Republiek worden geschaad. Zoals de Europese Commissie ter terechtzitting voor het Hof heeft opgemerkt, geldt naar Italiaans recht, onder voorbehoud van een door de nationale rechter te verrichten verificatie, met name geen absolute verjaringstermijn voor strafbare feiten betreffende de vereniging met het oogmerk delicten ter zake van accijns en tabakswaren te plegen.

Gevolgen van een eventuele onverenigbaarheid van de betrokken nationale bepalingen met het Unierecht en rol van de nationale rechter

49 Ingeval de nationale rechter tot de slotsom komt dat de betrokken nationale bepalingen niet voldoen aan het Unierechtelijke vereiste dat maatregelen ter bestrijding van btw-fraude doeltreffend en afschrikkend zijn, staat het aan hem om de volle werking van het Unierecht te waarborgen door, indien nodig, deze bepalingen buiten toepassing te laten en aldus het in punt 46 van dit arrest omschreven

gevolg ongedaan te maken, zonder dat hij hoeft te verzoeken of af te wachten dat deze bepalingen eerst door de wetgever of door enige andere constitutionele procedure worden ingetrokken (zie in die zin arresten Berlusconi e.a., C-387/02, C-391/02 en C-403/02, EU:C:2005:270, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en Kücükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

50 Dienaangaande zij benadrukt dat de verplichting voor de lidstaten om onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad te bestrijden met afschrikkende en doeltreffende maatregelen alsook hun verplichting om ter bestrijding van fraude waardoor deze belangen worden geschaad, dezelfde maatregelen te treffen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad, verplichtingen zijn die zijn opgelegd door, met name, het primaire Unierecht, te weten artikel 325, leden 1 en 2, VWEU.

51 Deze bepalingen van primair Unierecht leggen de lidstaten een nauwkeurige resultaatverplichting op waaraan geen voorwaarde is verbonden met betrekking tot de toepassing van de daarin vervatte, in het vorige punt in herinnering gebrachte regel.

52 De bepalingen van artikel 325, leden 1 en 2, VWEU hebben derhalve krachtens het beginsel van de voorrang van het recht van de Unie in hun verhouding tot het nationale recht van de lidstaten tot gevolg dat zij door het loutere feit van hun inwerkingtreding elke strijdige bepaling van de nationale wetgeving van rechtswege buiten toepassing doen treden (zie in die zin met name arrest ANAFE, C-606/10, EU:C:2012:348, punt 73 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

53 Daaraan zij toegevoegd dat mocht de nationale rechter beslissen om de betrokken nationale bepalingen buiten toepassing te laten, hij tevens erop moet toezien dat de fundamentele rechten van de betrokkenen worden geëerbiedigd. Het is immers mogelijk dat deze betrokkenen sancties worden opgelegd waaraan zij naar alle waarschijnlijkheid zouden zijn ontsnapt indien deze nationale rechtsbepalingen wel waren toegepast.

54 In dit verband hebben verschillende belanghebbenden die opmerkingen bij het Hof hebben ingediend, verwezen naar artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), waarin het legaliteitsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen zijn vastgelegd; volgens deze beginselen mag niemand worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde van het handelen of nalaten.

55 Onder voorbehoud van verificatie door de nationale rechter zou niet-toepassing van de betrokken nationale bepalingen evenwel enkel tot gevolg hebben dat de algemene verjaringstermijn in een hangende strafprocedure niet wordt verkort, daadwerkelijke vervolging voor de ten laste gelegde feiten mogelijk wordt gemaakt en, in voorkomend geval, de gelijke behandeling van de sancties ter bescherming van de financiële belangen van de Unie respectievelijk van de Italiaanse Republiek wordt verzekerd. Niet-toepassing van het nationale recht zou aldus de rechten van de verdachten, zoals gewaarborgd door artikel 49 van het Handvest, niet schenden.

56 Daaruit zou immers noch een veroordeling van de verdachten wegens een handelen of nalaten dat ten tijde van dat handelen of nalaten geen strafbaar feit vormde waarop naar nationaal recht een strafsanctie stond (zie naar analogie arrest Niselli, C-457/02, EU:C:2004:707, punt 30) volgen, noch toepassing van een sanctie waarin op datzelfde tijdstip naar nationaal recht niet was voorzien. Integendeel, de in het hoofdgeding aan de verdachten ten laste gelegde feiten vormden op het tijdstip waarop zij zijn gepleegd, hetzelfde delict en op die feiten stonden dezelfde strafsancties als die welke thans gelden.

57 Deze conclusie vindt steun in de rechtspraak van het Europees Hof voor de rechten van de mens betreffende artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950, waarin rechten zijn vastgelegd die overeenkomen met de door artikel 49 van het Handvest gewaarborgde rechten. Volgens deze rechtspraak leiden de verlenging van de verjaringstermijn en de onmiddellijke toepassing ervan immers niet tot een aantasting van de bij artikel 7 van dit Verdrag gewaarborgde rechten, aangezien deze bepaling niet aldus kan worden uitgelegd dat zij aan een verlenging van de verjaringstermijnen in de weg staat wanneer de ten laste gelegde feiten nooit zijn verjaard [zie in die zin, EHRM, Coëme e.a./België, nr. 32492/96, nr. 32547/96, nr. 32548/96, nr. 33209/96 en nr. 33210/96, § 149, EHRM 2000-VII; Scoppola/Italië (nr. 2), nr. 10249/03, § 110 en aldaar aangehaalde rechtspraak, 17 september 2009, en OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos/Rusland, nr. 14902/04, §§ 563, 564 en 570 en aldaar aangehaalde rechtspraak, 20 september 2011].

58 Gelet op voorgaande overwegingen dient op de derde vraag te worden geantwoord dat een nationale regeling inzake de verjaring van strafbare feiten als die welke is vervat in de betrokken nationale bepalingen, volgens welke op de datum van de feiten in het hoofdgeding de stuitingshandeling in een strafvervolging voor ernstige strafbare feiten ter zake van de btw tot gevolg heeft dat de verjaringstermijn met slechts een kwart van de oorspronkelijke duur wordt verlengd, afbreuk kan doen aan de door artikel 325, leden 1 en 2, VWEU aan de lidstaten opgelegde verplichtingen, ingeval deze nationale regeling belet dat doeltreffende en afschrikkende sancties worden opgelegd in een groot aantal gevallen van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, of voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de betrokken lidstaat worden geschaad, verjaringstermijnen stelt die langer zijn dan voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, hetgeen de nationale rechter dient na te gaan. Het is de taak van de nationale rechter om volle werking te geven aan artikel 325, leden 1 en 2, VWEU door, indien nodig, de bepalingen van nationaal recht die ertoe leiden dat de betrokken lidstaat wordt verhinderd de krachtens artikel 325, leden 1 en 2, VWEU op hem rustende verplichtingen na te komen, buiten toepassing te laten.

Eerste, tweede en vierde vraag

59 Met zijn eerste, tweede en vierde vraag, die samen dienen te worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een verjaringsregeling voor strafbare feiten ter zake van de btw, als die welke is vervat in de betrokken nationale bepalingen zoals van toepassing ten tijde van de feiten in het hoofdgeding, kan worden getoetst aan de artikelen 101 VWEU, 107 VWEU en 119 VWEU.

60 Wat – ten eerste – artikel 101 VWEU betreft, verbiedt deze bepaling alle overeenkomsten tussen ondernemingen en alle onderling afgestemde feitelijke gedragingen welke de handel tussen de lidstaten ongunstig kunnen beïnvloeden en ertoe strekken of ten gevolge hebben dat de mededinging binnen de interne markt wordt verhinderd, beperkt of vervalst. Zoals de advocaat-generaal in punt 60 van haar conclusie in wezen heeft opgemerkt, heeft een mogelijk gebrekkige handhaving van de nationale strafbepalingen op het gebied van de btw niet noodzakelijkerwijs invloed op eventuele heimelijke afspraken tussen ondernemingen, die strijdig zijn met artikel 101 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 4, lid 3, VEU.

61 Wat – ten tweede – het in artikel 107 VWEU neergelegde verbod van staatssteun betreft, zij eraan herinnerd dat een maatregel waarbij de overheid aan bepaalde ondernemingen een gunstige fiscale behandeling verleent die, hoewel in dat kader geen staatsmiddelen worden overgedragen, de financiële situatie van de begunstigden verbetert ten opzichte van de andere belastingplichtigen, als een steunmaatregel van de staat in de zin van artikel 107, lid 1, VWEU is aan te merken (zie met name arrest P, C-6/12, EU:C:2013:525, punt 18 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

62 Hoewel de betrokken ondernemingen eventueel een financieel voordeel in de wacht kunnen slepen doordat de sancties waarin is voorzien op het gebied van de btw, niet doeltreffend en/of niet afschrikkend zijn, kan artikel 107 VWEU in casu evenwel geen toepassing vinden, aangezien alle verrichtingen aan de btw-regeling zijn onderworpen en op elk btw-delict een strafsanctie staat, afgezien van de bijzondere gevallen waarin door de verjaringsregeling bepaalde strafbare feiten geen strafrechtelijke gevolgen hebben.

63 Wat – ten derde – artikel 119 VWEU betreft, vermeldt deze bepaling in lid 3 als een van de grondbeginselen die de lidstaten moeten naleven bij de invoering van een economisch en monetair beleid, het beginsel dat de lidstaten erop moeten toezien dat hun overheidsfinanciën gezond blijven.

64 De vraag of de betrokken nationale bepalingen die kunnen leiden tot straffeloosheid voor bepaalde btw-delicten, in overeenstemming zijn met dat beginsel van gezonde overheidsfinanciën, valt echter niet binnen het bestek van artikel 119 VWEU aangezien deze vraag zeer indirect verband houdt met deze verplichting van de lidstaten.

65 Derhalve dient op de eerste, tweede en vierde prejudiciële vraag te worden geantwoord dat een verjaringsregeling voor strafbare feiten ter zake van de btw, als die welke is vervat in de betrokken nationale bepalingen zoals van toepassing ten tijde van de feiten in het hoofdgeding, niet kan worden getoetst aan de artikelen 101 VWEU, 107 VWEU en 119 VWEU.

Kosten

66 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) **Een nationale regeling inzake de verjaring van strafbare feiten als die welke is vervat in artikel 160, laatste alinea, van het Strafwetboek, zoals gewijzigd bij wet nr. 251 van 5 december 2005, gelezen in samenhang met artikel 161 van dat wetboek, volgens welke op de datum van de feiten in het hoofdgeding de stuitingshandeling in een strafvervolging voor ernstige strafbare feiten ter zake van de belasting over de toegevoegde waarde tot gevolg heeft dat de verjaringstermijn met slechts een kwart van de oorspronkelijke duur wordt verlengd, kan afbreuk doen aan de door artikel 325, leden 1 en 2, VWEU aan de lidstaten opgelegde verplichtingen, ingeval deze nationale regeling belet dat doeltreffende en afschrikkende sancties worden opgelegd in een groot aantal gevallen van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad, of voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de betrokken lidstaat worden geschaad, verjaringstermijnen stelt die langer zijn dan voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad, hetgeen de nationale rechter dient na te gaan. Het is de taak van de nationale rechter om volle werking te geven aan artikel 325, leden 1 en 2, VWEU door, indien nodig, de bepalingen van nationaal recht die ertoe leiden dat de betrokken lidstaat wordt verhinderd de krachtens artikel 325, leden 1 en 2, VWEU op hem rustende verplichtingen na te komen, buiten toepassing te laten.**

2) **Een verjaringsregeling voor strafbare feiten ter zake van de belasting over de toegevoegde waarde, als die welke is vervat in artikel 160, laatste alinea, van het Strafwetboek, zoals gewijzigd bij wet nr. 251 van 5 december 2005, gelezen in samenhang met artikel 161 van dat wetboek, kan niet worden getoetst aan de artikelen 101 VWEU, 107 VWEU en 119 VWEU.**

ondertekeningen