Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)

den 8 september 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Brottmål avseende mervärdesskattebrott — Artikel 325 FEUF — Nationell lagstiftning som föreskriver absoluta preskriptionstider som kan innebära att brott inte lagförs — Möjligt att Europeiska unionens ekonomiska intressen träds förnär — Skyldighet för den nationella domstolen att underlåta att tillämpa bestämmelser i nationell rätt som kan äventyra medlemsstaternas skyldigheter enligt unionsrätten”

I mål C-105/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Tribunale di Cuneo (Italien) genom beslut av den 17 januari 2014, som inkom till domstolen den 5 mars 2014, i brottmålet mot

Ivo Taricco,

Ezio Filippi,

Isabella Leonetti,

Nicola Spagnolo,

Davide Salvoni,

Flavio Spaccavento,

Goranco Anakiev,

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden V. Skouris, vice ordföranden K. Lenaerts, avdelningsordförandena R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen, T. von Danwitz och J.-C. Bonichot, samt domarna A. Arabadjiev, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger (referent), A. Prechal, E. Jarašiūnas och C.G. Fernlund,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: handläggaren L. Carrasco Marco,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 3 mars 2015,

* Rättegångsspråk: italienska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Goranco Anakiev, genom L. Sani, avvocato,

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av M. Salvatorelli och L. Ventrella, avvocati dello Stato,

— Tysklands regering, genom T. Henze och J. Kemper, båda i egenskap av ombud,

— Polens regering, genom B. Majczyna, i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom P. Rossi och R. Lyal, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 30 april 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 101 FEUF, 107 FEUF och 119 FEUF samt artikel 158 i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, s. 1).

2 Begäran har framställts i ett brottmål mot Ivo Tarrico, Ezio Filippi, Isabella Leonetti, Nicola Spagnolo, Davide Salvoni, Flavio Spaccavento och Goranco Anakiev (nedan gemensamt kallade de tilltalade), som har åtalats för att ha grundat och organiserat en liga i syfte att begå olika former av mervärdesskattebrott.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Artikel 325 FEUF har följande lydelse:

”1. Unionen och medlemsstaterna ska bekämpa bedrägerier och all annan olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen genom åtgärder som ska vidtas i enlighet med denna artikel och som ska ha avskräckande effekt och ge ett effektivt skydd i medlemsstaterna liksom i unionens institutioner, organ och byråer.

2. Medlemsstaterna ska vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, som de vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen.

…”

Konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen

4 Enligt ingressen till den konvention som utarbetats på grundval av artikel K.3 i fördraget om Europeiska unionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, som undertecknades i Luxemburg den 26 juli 1995 (EGT C 316, s. 48) (nedan kallad konventionen) är parterna till denna konvention, Europeiska unionens medlemsstater, övertygade om ”att skyddet för

Europeiska gemenskapernas finansiella intressen skall vara sådant att alla bedrägliga förfaranden som riktar sig mot dessa intressen blir föremål för straffrättslig lagföring” och om ”behovet av att belägga sådana förfaranden med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder, utan att detta påverkar möjligheten att använda andra påföljder när så är lämpligt liksom av att, åtminstone när det är fråga om allvarliga fall, införa frihetsberövande påföljder”.

5 I artikel 1.1 i konventionen föreskrivs följande:

”I denna konvention förstås med bedrägeri som riktar sig mot Europeiska gemenskapernas finansiella intressen

…

b) i fråga om inkomster, varje uppsåtlig handling eller uppsåtlig underlåtenhet som är att hänföra till

— användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från Europeiska gemenskapernas allmänna budget eller från de budgetar som förvaltas av Europeiska gemenskaperna eller för deras räkning minskas på ett olagligt sätt,

…”

6 I artikel 2.1 i konventionen föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall vidta de åtgärder som är nödvändiga för att sådana förfaranden som avses i artikel 1, liksom medhjälp, anstiftan eller försök till de gärningar som avses i artikel 1.1, beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder, däribland, åtminstone i allvarliga fall, frihetsberövande påföljder som kan medföra utlämning, varvid det står klart att med allvarliga fel menas de bedrägerier som rör minst det minimibelopp som varje medlemsstat fastställt. Detta minimibelopp får inte överstiga 50 000 [euro].”

Direktiv 2006/112

7 I artikel 131 i direktiv 2006/112 stadgas följande:

”Undantagen från skatteplikt i kapitlen 2–9 [i avdelning IX i direktiv 2006/112] skall tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av övriga gemenskapsbestämmelser och i enlighet med de villkor som medlemsstaterna fastställer för att säkerställa en korrekt och enkel tillämpning av dessa undantag och förhindra skatteundandragande, skatteflykt eller missbruk.”

8 I artikel 138.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna skall tillämpa undantag från skatteplikt för leverans av varor som av säljaren eller förvärvaren eller för säljarens eller förvärvarens räkning försänds eller transporteras ut ur respektive medlemsstats territorium men inom gemenskapen, om leveransen görs till en annan beskattningsbar person eller en icke beskattningsbar juridisk person som agerar i denna egenskap i en annan medlemsstat än den från vilken försändelsen eller transporten av varorna avgår.”

9 Artikel 158 i nämnda direktiv föreskriver följande:

”1. … medlemsstaterna [får] föreskriva ett annat lagerförfarande än tullagerförfarandet i följande fall:

a) När varor är avsedda för skattefria butiker …

…

2. När medlemsstaterna utnyttjar möjligheten till undantag från skatteplikt enligt punkt 1 a skall de vidta de åtgärder som är nödvändiga för att säkerställa en korrekt och enkel tillämpning av detta undantag och förhindra eventuellt skatteundandragande, skatteflykt eller missbruk.

…”

Beslut 2007/436/EG

10 Artikel 2.1 i rådets beslut 2007/436/EG, Euratom av den 7 juni 2007 om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel (EUT L 163, s. 17) har följande lydelse:

”Följande inkomster skall utgöra egna medel som redovisas i Europeiska unionens allmänna budget:

…

b) En för alla medlemsstater enhetlig procentsats på de harmoniserade beräkningsunderlagen för mervärdesskatt, beräknade enligt gemenskapens bestämmelser. …”

Italiensk rätt

11 I artikel 157 i den italienska strafflagen (codice penale), i dess lydelse enligt lag nr 251 av den 5 december 2005 (GURI nr 285 av den 7 december 2005) (nedan kallad strafflagen) föreskrivs följande om preskription i brottmål:

”Ett brott preskriberas när lika lång tid har förflutit som den i strafflagen föreskrivna maximala strafftiden för brottet i fråga, dock under alla omständigheter tidigast efter sex år när det gäller brott och fyra år när det gäller förseelser, även om enbart böter kan åläggas för dessa.

…”

12 I artikel 158 i strafflagen föreskrivs följande om när preskriptionstiden börjar löpa:

”Preskriptionstiden börjar löpa från den dag då brottet begicks. Vid försök till brott eller perdurerande brott börjar preskriptionstiden däremot löpa först från den dag då den brottsliga handlingen eller det perdurerande brottet har upphört.

…”

13 Enligt artikel 159 i strafflagen, som avser regler om suspension av preskription, gäller följande:

”Preskriptionen suspenderas i samtliga fall när suspension i förfarande, brottmål eller frist för häktning föreskrivs i speciallagsstiftning. Dessutom suspenderas preskriptionen i följande fall:

1) Tillstånd att väcka åtal.

2) Målet hänskjuts till en annan domstol.

3) Förfarandet eller brottmålet suspenderas med anledning av att parter och advokater får förhinder, eller på begäran av den tilltalade eller dennes advokat.

…

Preskriptionstiden fortsätter att löpa från den dagen då orsaken till suspensionen har upphört.”

14 I artikel 160 i strafflagen, som avser preskriptionsavbrott, föreskrivs följande:

”Preskriptionen avbryts genom fällande dom eller strafföreläggande.

Beslut om vidtagande av provisoriska åtgärder mot personer …[och] beslut genom vilket förberedande förhandling fastställs… avbryter också preskriptionen.

När preskriptionstiden har avbrutits börjar en ny preskriptionstid löpa från dagen för avbrottet. Om det rör sig om flera avbrytande åtgärder börjar preskriptionstiden löpa efter den senaste av dessa åtgärder. Emellertid kan de i artikel 157 fastställda tidsfristerna inte i något fall förlängas utöver dem som anges i artikel 161 andra stycket, utom för de brott som avses i artikel 51.3 bis och 51.3 quater i straffprocesslagen.”

15 Enligt artikel 161 i strafflagen, om verkningarna av preskriptionssuspension och preskriptionsavbrott, gäller följande:

”Preskriptionsavbrott och preskriptionssuspension påverkar alla som har begått brottet.

Med undantag för åtal enligt artikel 51.3 bis och 51.3 quater i straffprocesslagen kan ett preskriptionsavbrott i inget fall medföra en förlängning av preskriptionstiden med mer än fjärdedel av den maximala preskriptionstiden …”

16 I artikel 416 i strafflagen föreskrivs att den som har bildat en liga i syfte att begå brott döms till fängelse i högst sju år. Den som endast har deltagit i ligan döms till fängelse i högst fem år.

17 Enligt artikel 2 i lagstiftningsdekret nr 74 om nyreglering av skattebrott som gäller inkomstskatt och mervärdesskatt (decreto legislativo nr 74, nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto), av den 10 mars 2000 (GURI nr 76 av den 31 mars 2000) (nedan kallat lagstiftningsdekret nr 74/2000), döms den som medelst bedrägeri upprättar en mervärdesskattedeklaration som anger fakturor eller andra handlingar som avser fiktiva transaktioner till fängelse i mellan ett och ett halvt år och sex år. Den som utfärdar fakturor för fiktiva transaktioner för att möjliggöra för tredje man att undgå mervärdesskatt döms, enligt artikel 8 i lagstiftningsdekretet 74/2000, till samma straff.

Bakgrund till brottmålet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 De tilltalade åtalades vid Tribunale di Cuneo för att de under beskattningsåren 2005–2009 hade bildat och organiserat en liga i syfte att begå olika brott mot mervärdesskattelagstiftningen. Det lades de tilltalade till last att de hade skapat bedrägliga juridiska konstruktioner av typen ”mervärdesskattekarusell” och bland annat bildat brevlådeföretag och utfärdat falska dokument med hjälp av vilka de mervärdesskattefritt förvärvade varor, i förevarande fall champagneflaskor. Denna konstruktion möjliggjorde för Planet Srl (nedan kallat Planet) att komma över varorna till ett lägre pris än marknadspriset, och bolaget kunde i sin tur sälja vidare varorna till kunder med följd att konkurrensen snedvreds.

19 Planet mottog fakturor som utfärdats av dessa brevlådeföretag för fiktiva transaktioner. Brevlådeföretagen lämnade emellertid inte in några årliga mervärdesskattedeklarationer och om de gjorde det betalade de hursomhelst inte in någon mervärdesskatt. Planet bokförde de fakturor som brevlådeföretagen hade utfärdat och drog olovligt av den mervärdesskatt som angavs i deklarationerna och ingav således bedrägliga årliga mervärdesskattedeklarationer.

20 Det framgår av beslutet om hänskjutande att den hänskjutande domstolen – efter det att de tilltalade framställt åtskilliga processinvändningar och efter det att denna inte godtagit några av de invändningar som de tilltalade åberopat under den förberedande förhandlingen – var nödsakad att skriva av målet avseende en av de tilltalade, Goranco Anakiev, då de berörda brotten var preskriberade. Avseende övriga tilltalade beslutade den hänskjutande domstolen att åtal kunde väckas och den fastställde att huvudförhandling skulle hållas.

21 Den hänskjutande domstolen har preciserart att de brott som läggs de tilltalade till last straffas med fängelse, enligt artiklarna 2 och 8 i lagstiftningsdekret nr 74/2000, i högst sex år. Det i artikel 416 i strafflagen nämnda brottet, nämligen bildande av en liga i syfte att begå brott, vilket de tilltalade även skulle kunna fällas till ansvar för, straffas däremot med fängelse i högst sju år för dem som bildat ligan och i högst fem år för dem som enbart deltagit i ligan. Härav följer att för dem som bildat ligan är preskriptionstiden sju år och för övriga sex år. Den sista handling som medförde preskriptionsavbrott var beslutet att hålla den förberedande förhandlingen.

22 Trots att preskriptionsavbrott har skett, kan preskriptionstiden enligt artikel 160 sista stycket i strafflagen jämförd med artikel 161 i samma lag (nedan kallade de berörda nationella bestämmelserna) inte förlängas till mer än sju år och sex månader eller, för dem som bildat ligan, till åtta år och nio månader från den tidpunkt då brottet begicks. Enligt den hänskjutande domstolen står det klart att samtliga brott, om de inte redan är preskriberade, kommer att preskriberas senast den 8 februari 2018, det vill säga innan någon slutlig dom har kunnat meddelas mot de tilltalade. Detta får till följd att de tilltalade, vilka det har lagts till last att de begått mervärdesskattebedrägeri för åtskilliga miljoner euro, i praktiken kommer att åtnjuta straffrihet eftersom preskriptionstiden löper ut.

23 Enligt den hänskjutande domstolen kunde emellertid denna konsekvens förutses till följd av regeln i artikel 160 sista stycket i strafflagen, jämförd med artikel 161 andra stycket i denna lag. Denna medger endast att preskriptionstiden, efter ett preskriptionsavbrott, förlängs med en fjärdedel av den inledande preskriptionstiden, vilket i praktiken innebär att preskriptionen inte avbryts i de flesta brottmål.

24 Lagföring för skattebedrägeri, vilket är det brott som de tilltalade ska ha gjort sig skyldiga till, innebär vanligtvis att komplexa utredningar måste genomföras, med följd att mycket tid går åt redan på förunderundersökningsstadiet. Förfarandet, om alla instanser inbegrips, tar i Italien för denna typ av mål så lång tid att straffrihet i praktiken inte är ett undantag utan huvudregel. Vidare är det vanligtvis omöjligt för italienska skattemyndigheter att återkräva den skatt som undanhållits genom det ifrågavarande brottet.

25 Den hänskjutande domstolen anser härvidlag att de berörda nationella bestämmelserna indirekt godkänner en illojal konkurrens mellan vissa ekonomiska aktörer som är etablerade i Italien och företag etablerade i andra medlemsstater i strid med artikel 101 FEUF. Dessa bestämmelser skulle för övrigt även kunna gynna vissa företag i strid med artikel 107 FEUF. De skapar i praktiken ett undantag från skatteplikt som inte föreskrivs i artikel 158.2 i direktiv 2006/112. Den faktiska straffrihet som gärningsmännen åtnjuter åsidosätter slutligen den bärande principen i artikel 119 FEUF, det vill säga att medlemsstaterna ska iaktta sunda offentliga finanser.

26 Den hänskjutande domstolen anser emellertid att om det var tillåtet för den att underlåta att tillämpa de berörda nationella bestämmelserna, skulle det vara möjligt att säkerställa unionsrättens effektiva tillämpning i Italien.

27 Under dessa omständigheter beslutade Tribunale di Cuneo att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Innebär artikel 160 sista stycket i strafflagen – i den del där det föreskrivs att preskriptionstiden i händelse av ett preskriptionsavbrott enbart förlängs med en fjärdedel, vilket får till följd att brott preskriberas och att de således, trots att åtal har väckts i rätt tid, åtnjuter straffrihet – ett åsidosättande av bestämmelserna om konkurrensskydd i artikel 101 FEUF?

2) Innebär artikel 160 sista stycket i strafflagen – i den del där det föreskrivs att preskriptionstiden i händelse av ett preskriptionsavbrott enbart förlängs med en fjärdedel, vilket får till följd att det inte blir några straffrättsliga följder av brott som begåtts av skrupelfria ekonomiska aktörer – att Republiken Italien har infört en form av statligt stöd som är förbjudet enligt artikel 107 FEUF?

3) Innebär artikel 160 sista stycket i strafflagen – i den del där det föreskrivs att preskriptionstiden i händelse av ett preskriptionsavbrott enbart förlängs med en fjärdedel, vilket får till följd att det skapas en möjlighet till straffrihet för dem som missbrukar direktiv 2006/112 – att Republiken Italien har infört ett ytterligare undantag från skatteplikt utöver dem som uttömmande räknas upp i artikel 158 i detta direktiv?

4) Innebär artikel 160 sista stycket i strafflagen – i den del där det föreskrivs att preskriptionstiden i händelse av ett preskriptionsavbrott enbart förlängs med en fjärdedel, vilket får till följd att staten avstår från att lagföra gärningar genom vilka staten fråntas de medel som den även behöver för att uppfylla sina förpliktelser gentemot Europeiska unionen – ett åsidosättande av den i artikel 119 FEUF fastställda principen om sunda offentliga finanser?”

Prövning av tolkningsfrågorna

Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning

28 Goranco Anakiev och den italienska och den tyska regeringen anser att de frågor som ställts av den hänskjutande domstolen inte kan prövas i sak. Goranco Anakiev har påpekat att de nationella bestämmelserna om preskription av skattebrott nyligen har ändrats, med följd att den hänskjutande domstolens överväganden numera saknar relevans. Den italienska och den tyska regeringen anser i sak att de tolkningsfrågor som den hänskjutande domstolen har ställt är rent abstrakta eller hypotetiska och inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i målet vid den nationella domstolen.

29 EU-domstolen erinrar om att enligt det förfarande för samarbete mellan nationella domstolar och EU-domstolen som införts genom artikel 267 FEUF ankommer det uteslutande på den nationella domstolen, vid vilken målet anhängiggjorts och vilken har ansvaret för det rättsliga avgörandet, att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt för att döma i saken som relevansen av de frågor som ställs till EU-domstolen. EU-domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av unionsrätten (se, bland annat, dom Banco Privado Português och Massa Insolvente do Banco Privado Português, C-667/13, EU:C:2015:151, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

30 Härav följer att frågor om tolkningen av unionsrätten presumeras vara relevanta. En begäran om förhandsavgörande från en nationell domstol kan bara avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller saken i det nationella målet eller då frågorna är hypotetiska eller då EU-domstolen inte har tillgång till sådana

uppgifter om de faktiska eller rättsliga omständigheterna som är nödvändiga för att kunna ge ett användbart svar på de frågor som har ställts till den (se, bland annat, dom Halaf, C-528/11, EU:C:2013:342, punkt 29 och där angiven rättspraxis).

31 Såsom generaladvokaten emellertid påpekade i punkt 45 och följande punkter i sitt förslag till avgörande, är det uppenbart att de villkor som möjliggör för EU-domstolen att avvisa frågorna inte är uppfyllda i förevande fall. De upplysningar som lämnats i beslutet om hänskjutande möjliggör nämligen för EU-domstolen att lämna ett användbart svar till den hänskjutande domstolen. Dessutom kan dessa upplysningar möjliggöra för de berörda parter som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol att yttra sig på ett ändamålsenligt sätt.

32 Det framgår för övrigt klart av beslutet om hänskjutande att de frågor som ställts till EU-domstolen inte på något sätt är hypotetiska och att det har visats att de har samband med de verkliga omständigheterna i det nationella målet. Frågorna avser tolkningen av flera unionsbestämmelser som den hänskjutande domstolen anser vara avgörande för det avgörande den har att meddela i det nationella målet, särskilt vad beträffar det förhållandet att de tilltalade ställs inför domstol.

33 Under dessa omständigheter ska begäran om förhandsavgörande tas upp till prövning i sak.

Den tredje frågan

34 Den hänskjutande domstolen har ställt den tredje frågan, som ska behandlas först, för att få klarhet i huruvida nationella bestämmelser om preskription av brott – såsom de som fastställs i de berörda nationella bestämmelserna, i vilka föreskrevs, vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, att den handling som innebär preskriptionsavbrott i mål om mervärdesskattebrott innebar att preskriptionstiden förlängdes med enbart en fjärdedel av den ursprungliga preskriptionstiden med följd att de tilltalade i praktiken åtnjöt straffrihet – innebär att det införts ett undantag från mervärdesskatteplikt som inte föreskrivs i artikel 158 i direktiv 2006/112. Om denna fråga besvaras jakande, önskar den hänskjutande domstolen få klarhet i om den kan underlåta att tillämpa dessa bestämmelser.

Huruvida nationella bestämmelser av det slag som avses i det nationella målet är förenliga med unionsrätten

35 EU-domstolen påpekar inledningsvis att den tredje frågan visserligen hänvisar till artikel 158 i direktiv 2006/112. Det framgår emellertid klart av skälen i beslutet om hänskjutande att den hänskjutande domstolen har ställt frågan för att få klarhet i om nationella bestämmelser såsom de berörda nationella bestämmelserna hindrar ett effektivt bekämpande av mervärdesskattebedrägeri i den berörda medlemsstaten på ett sätt som är oförenligt med direktiv 2006/112 och, mera allmänt, med unionsrätten.

36 Härvidlag erinrar EU-domstolen om att det i fråga om mervärdesskatt framgår av direktiv 2006/112, jämfört med artikel 4.3 FEU, att medlemsstaterna inte bara har en allmän skyldighet att vidta de lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder som krävs för att mervärdesskatt inom deras territorium ska kunna uppbäras i sin helhet, utan de ska även bekämpa bedrägeri (se, för ett liknande resonemang, dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 25 och där angiven rättspraxis).

37 I artikel 325 FEUF föreskrivs en skyldighet för medlemsstaterna att bekämpa olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen genom åtgärder som ska vara avskräckande och effektiva, och i synnerhet en skyldighet att vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägerier som

riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, som de som medlemsstaterna vidtar för att bekämpa bedrägerier som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen (se dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

38 EU-domstolen har framhävt att unionens egna medel enligt artikel 2.1 b i beslut 2007/436 bland annat utgörs av inkomsterna från tillämpningen av en enhetlig procentsats på de harmoniserade beräkningsunderlagen för mervärdesskatt, beräknade enligt unionsbestämmelserna, och det föreligger därmed ett direkt samband mellan uppbörd av inkomster från mervärdesskatt enligt tillämplig unionsrätt och ställandet av motsvarande medel från mervärdesskatt till unionsbudgetens förfogande. Eventuella luckor i uppbörden av förstnämnda inkomster kan ge upphov till en minskning av sistnämnda medel (se dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 26).

39 Medlemsstaterna har förvisso frihet att själva välja vilka påföljder som ska tillämpas, i form av administrativa sanktioner, straffrättsliga påföljder eller en kombination av dem i syfte att säkerställa uppbörden av samtliga inkomster från mervärdesskatt och därigenom att värna unionens ekonomiska intressen enligt bestämmelserna i direktiv 2006/112 och artikel 325 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 34 och där angiven rättspraxis). Straffrättsliga påföljder kan emellertid vara nödvändiga för att på ett effektivt och avskräckande sätt bekämpa vissa fall av grovt mervärdesskattebedrägeri.

40 Enligt artikel 2.1 i konventionen ska varje medlemsstat vidta de åtgärder som är nödvändiga för att de gärningar som utgör bedrägerier som riktar sig mot unionens finansiella intressen beläggs med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder, däribland, åtminstone i allvarliga fall, frihetsberövande påföljder.

41 Begreppet ”bedrägeri” definieras i artikel 1 i konventionen som ”varje uppsåtlig handling eller uppsåtlig underlåtenhet som är att hänföra till användning eller presentation av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument, om detta leder till att medel från [unionens] allmänna budget eller från de budgetar som förvaltas av [unionen] eller för [dess] räkning minskas på ett olagligt sätt”. Detta begrepp omfattar följaktligen inkomster från tillämpningen av en enhetlig procentsats på de harmoniserade beräkningsunderlagen för mervärdesskatt, beräknade enligt unionsbestämmelserna. Denna slutsats påverkas inte av den omständigheten att mervärdesskatt inte uppbärs direkt för unionens räkning, eftersom det i artikel 1 i konventionen inte föreskrivs något sådant villkor, vilket skulle strida mot konventions syfte att med största nit bekämpa bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen.

42 Det framgår av beslutet om hänskjutande att den nationella lagstiftningen föreskriver straffrättsliga påföljder för de brott som lagförts i det nationella målet, nämligen bildande av en liga i syfte att begå mervärdesskattebrott samt mervärdesskattebedrägeri som uppgår till flera miljoner euro. EU-domstolen kan därför konstatera att dylika gärningar utgör fall av grovt bedrägeri som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.

43 Det framgår av samtliga de överväganden som angetts i punkterna 37 och 39–41 i denna dom att medlemsstaterna ska säkerställa att sådana fall av grovt bedrägeri beläggs med straffrättsliga påföljder, vilka bland annat ska vara effektiva och avskräckande. De åtgärder som medlemsstaterna vidtar härvidlag ska för övrigt vara desamma som de som medlemsstaterna vidtar för att bekämpa bedrägerier av samma allvarlighetsgrad som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen.

44 Det ankommer således på den nationella domstolen att, med beaktande av samtliga rättsliga och faktiska omständigheter, pröva om tillämpliga nationella bestämmelser gör det möjligt att meddela effektiva och avskräckande påföljder mot grova bedrägerier som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.

45 Det ska härvidlag preciseras att varken den hänskjutande domstolen eller de berörda parter som har avgett yttranden till EU-domstolen har bestritt den avskräckande verkan i sig hos de straffrättsliga påföljder som angetts av den hänskjutande domstolen, nämligen ett straff på upp till sju års fängelse, eller att det är förenligt med unionsrätten att det i italiensk straffrätt föreskrivs en preskriptionstid för bedrägeri som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen.

46 Det framgår emellertid av beslutet om hänskjutande att de berörda nationella bestämmelserna – genom att införa en regel avseende preskriptionsavbrott av något av de skäl som anges i artikel 160 i strafflagen, enligt vilken preskriptionstiden inte in något fall får förlängas med mer än en fjärdedel av sin ursprungliga längd – medför, på grund av att de brottmål som mynnar ut i en slutlig dom är komplexa och långa, att den tidsmässiga effekten av ett preskriptionsavbrott neutraliseras.

47 Om den hänskjutande domstolen drar slutsatsen att tillämpningen av nationella bestämmelser om preskriptionsavbrott i ett betydande antal fall medför att grovt bedrägeri inte beivras straffrättsligt, såtillvida som preskription har inträtt innan den straffrättsliga påföljd som föreskrivs i lag påförts genom ett slutligt rättsligt avgörande, konstaterar EU-domstolen att de åtgärder som föreskrivs i nationell rätt för att bekämpa bedrägeri och all annan brottslig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen inte kan anses vara effektiva och avskräckande, vilket strider mot artikel 325.1 FEUF, artikel 2.1 i konventionen samt mot direktiv 2006/112, jämfört med artikel 4.3 FEU.

48 Det ankommer vidare på den hänskjutande domstolen att pröva om de berörda nationella bestämmelserna tillämpas på samma sätt på mervärdesskattebedrägeri som på bedrägeri som enbart riktar sig mot Republiken Italiens ekonomiska intressen, vilket krävs enligt artikel 325.2 FEUF. Så är bland annat inte fallet om det i artikel 161 andra stycket i strafflagen stadgas längre preskriptionstider för gärningar av jämförbar karaktär och allvarlighetsgrad som riktar sig mot Republiken Italiens ekonomiska intressen. Såsom Europeiska kommissionen påpekade under förhandlingen vid EU-domstolen, och med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning, föreskriver italiensk rätt bland annat inte någon absolut preskriptionstid avseende brottet att ha bildat en liga för att begå brott på området för punktskatter på tobaksvaror.

Följderna av att de berörda nationella bestämmelserna eventuellt inte är förenliga med unionsrätten samt den hänskjutande domstolens roll

49 Om den hänskjutande domstolen drar slutsatsen att de berörda nationella bestämmelserna inte uppfyller det unionsrättsliga kravet att åtgärderna för att bekämpa mervärdesskattebedrägeri ska vara effektiva och avskräckande, ankommer det på nämnda domstol att säkerställa unionsrättens fulla verkan och, vid behov, underlåta att tillämpa nämnda bestämmelser och att på så sätt neutralisera den effekt som angetts i punkt 46 i denna dom. Den hänskjutande domstolen behöver därvid inte begära eller invänta att bestämmelserna först upphävs genom lagstiftning eller något annat konstitutionellt förfarande (se, för ett liknande resonemang, dom Berlusconi m.fl., C-387/02, C-391/02 och C-403/02, EU:C:2005:270, punkt 72 och där angiven rättspraxis, och dom Kücükdeveci, C-555/07, EU:C:2010:21, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

50 EU-domstolen inskärper härvidlag att medlemsstaternas skyldighet att bekämpa rättstridig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen genom avskräckande och effektiva åtgärder, liksom deras skyldighet att vidta samma åtgärder för att bekämpa bedrägeri som riktar sig mot dessa intressen som de åtgärder som de vidtar för att bekämpa bedrägeri som riktar sig mot deras egna ekonomiska intressen, utgör skyldigheter som bland annat stadgas i unionens primärrätt, nämligen i artikel 325.1 FEUF och 325.2 FEUF.

51 Dessa bestämmelser i unionens primärrätt ålägger medlemsstaterna en skyldighet att uppnå ett precist resultat, och det finns inte något villkor därvidlag avseende tillämpningen av den regel som anges däri, vilken EU-domstolen erinrat om i föregående punkt.

52 Principen om unionsrättens företräde innebär att artikel 325.1 FEUF och 325.2 FEUF således har den verkan i förhållande till medlemsstaternas inhemska rätt att de medför att varje motstridande föreskrift i befintlig nationell lagstiftning blir automatiskt otillämplig i och med att nämnda bestämmelser trätt i kraft (se, för ett liknande resonemang, bland annat, dom ANAFE, C-606/10, EU:C:2012:348, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

53 Det ska tilläggas att om den hänskjutande domstolen beslutar att underlåta att tillämpa de berörda nationella bestämmelserna, ska den även säkerställa att de berörda personernas grundläggande rättigheter respekteras. De kan nämligen komma att ådömas påföljder som de med all sannolikhet skulle ha undsluppit om de nationella bestämmelserna hade tillämpats.

54 Flera berörda parter som har inkommit med yttranden till EU-domstolen har hänvisat till artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan), som avser principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff. Enligt dessa principer får bland annat ingen fällas till ansvar för någon gärning eller underlåtenhet som vid den tidpunkt då den begicks inte utgjorde en lagöverträdelse enligt nationell eller internationell rätt.

55 Med förbehåll för den hänskjutande domstolens prövning skulle en underlåtenhet att tillämpa de berörda nationella bestämmelserna emellertid enbart medföra att den allmänna preskriptionstiden i ett pågående brottmål förlängdes och att de påtalade gärningarna kunde bli föremål för prövning samt, i förekommande fall, säkerställa att likhet föreligger mellan de påföljder som syftar till att skydda unionens respektive Republiken Italiens ekonomiska intressen. En sådan underlåtenhet att tillämpa nationell rätt skulle inte kränka de tilltalades rättigheter, vilka garanteras i artikel 49 i stadgan.

56 Härav följer nämligen inte på något sätt ett de tilltalade skulle fällas till ansvar för en gärning eller en underlåtenhet som inte var straffbar enligt nationell rätt vid den tidpunkt då den begicks (se, analogt, dom Niselli, C-457/02, EU:C:2004:707, punkt 30), eller att en påföljd skulle tillämpas som vid denna tidpunkt inte var föreskriven i nationell rätt. De gärningar som läggs de tilltalade till last var tvärtom gärningar som vid den tidpunkt de begicks utgjorde samma brott, och samma påföljder föreskrevs som de som numera föreskrivs.

57 Denna slutsats vinner stöd i rättspraxis från Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna avseende artikel 7 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som undertecknades i Rom den 4 november 1950, vilken artikel avser motsvarande rättigheter som de som garanterteras i artikel 49 i stadgan. En förlängning av preskriptionstiden och dess omedelbara tillämpning innebär nämligen, enligt denna rättspraxis, inte någon kränkning av de rättigheter som garanteras i artikel 7 i Europakonventionen. Denna bestämmelse kan inte anses utgöra hinder mot att förlänga preskriptionstiderna när de gärningar som läggs de tilltalade till last aldrig har preskriberats (se, för ett liknande resonemang, Europadomstolens dom i målet Coeme med flera mot Belgien, nr 32492/96, 32547/96, 32548/96, 33209/96 och 33210/96, Recueil des arrêts et décision 2000-VII, § 149, av den 17 september 2009 i målet Scoppola mot Italien (nr 2), nr 10249/03, § 110 och där angiven rättspraxis, och av den 20 september 2011 i målet OAO Neftyanaya Kompaniya Yukos mot Ryssland, nr 14902/04, § 563, 564 och 570 och där angiven rättspraxis).

58 Mot denna bakgrund ska den tredje frågan besvaras på följande sätt. Nationella bestämmelser om preskription av brott – såsom de som fastställs i de berörda nationella bestämmelserna, i vilka det föreskrevs, vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, att den handling som innebär preskriptionsavbrott i mål om grovt mervärdesskattebedrägeri innebär att preskriptionstiden förlängdes med enbart en fjärdedel av den ursprungliga preskriptionstiden – kan strida mot

medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 325.1 FEUF och 325.2 FEUF, om dessa nationella bestämmelser hindrar att det utdöms effektiva och avskräckande påföljder i ett betydande antal fall av grovt bedrägeri som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen eller föreskrev längre preskriptionstider för bedrägeri som riktar sig mot den berörda medlemsstatens ekonomiska intressen än för bedrägeri som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att säkerställa den fulla verkan av artikel 325.1 FEUF och 325.2 FEUF och, vid behov, underlåta att tillämpa bestämmelser i nationell rätt som hindrar den berörda medlemsstaten att iaktta sina skyldigheter enligt artikel 325.1 FEUF och 325.2 FEUF.

Den första, den andra och den fjärde frågan

59 Den hänskjutande domstolen har ställt den första, den andra och den fjärde frågan, som ska prövas gemensamt, för att få klarhet i huruvida ett preskriptionssystem som är tillämpligt på mervärdesskattebrott, såsom det som föreskrivs i de berörda nationella bestämmelserna, i deras lydelse vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, kan bedömas mot bakgrund av artiklarna 101 FEUF, 107 FEUF och 119 FEUF.

60 Vad – för det första – beträffar artikel 101 FEUF, förbjuder denna artikel alla avtal mellan företag och samordnade förfaranden som kan påverka handeln mellan medlemsstater och som har till syfte eller resultat att hindra, begränsa eller snedvrida konkurrensen inom den inre marknaden. Såsom generaladvokaten påpekade i punkt 60 i sitt förslag till avgörande innebär emellertid den omständigheten att de nationella mervärdesskattebrottsbestämmelserna eventuellt inte har tillämpats i tillräcklig utsträckning inte nödvändigtvis att detta främjar otillåten samverkan mellan företag i strid med artikel 101 FEUF, jämförd med artikel 4.3 FEU.

61 Vad – för det andra – beträffar förbudet mot statligt stöd i artikel 107 FEUF, erinrar EU-domstolen om följande. En åtgärd som innebär att myndigheterna ger vissa företag en förmånlig skattemässig behandling som, trots att den inte innebär någon överföring av statliga medel, försätter dem som gynnas av åtgärden i en finansiell situation som är mer fördelaktig än den situation som övriga skattskyldiga befinner sig i, utgör statligt stöd i den mening som avses i artikel 107.1 FEUF (se, bland annat, dom P, C-6/12, EU:C:2013:525, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

62 Även om den icke-effektiva och/eller den icke-avskräckande karaktären hos de påföljder som föreskrivs på mervärdesskatteområdet eventuellt kan ge de berörda företagen en ekonomisk fördel, finner EU-domstolen emellertid att artikel 107 FEUF inte kan tillämpas i detta fall. Samtliga transaktioner omfattas nämligen av mervärdesskattesystemet och varje mervärdesskattebrott beivras straffrättsligt, förutom i de särskilda fall då preskriptionssystemet medför att vissa brott inte får några straffrättsliga följder.

63 Vad – för det tredje – beträffar artikel 119 FEUF, anges det i tredje punkten i denna bestämmelse, som en vägledande princip för medlemsstaterna vid införandet av en ekonomisk och monetär politik, att medlemsstaterna ska säkerställa att deras offentliga finanser är sunda.

64 Frågan huruvida de berörda nationella bestämmelserna – som kan medföra att vissa mervärdesskattebrott inte lagförs – är förenliga med principen om sunda offentliga finanser omfattas inte av tillämpningsområdet för artikel 119 FEUF, såtillvida som denna fråga har ett mycket indirekt samband med medlemsstaternas skyldighet att säkerställa sunda offentliga finanser.

65 Mot denna bakgrund ska den första, den andra och den fjärde frågan bevaras enligt följande. Ett preskriptionssystem som är tillämpligt på mervärdesskattebrott, såsom det som föreskrivs i de berörda nationella bestämmelserna, i deras lydelse vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, kan inte bedömas mot bakgrund av artiklarna 101 FEUF, 107 FEUF och 119 FEUF.

Rättegångskostnader

66 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

1) **Nationella bestämmelser om preskription av brott – av det slag som avses i artikel 160 sista stycket i strafflagen, i dess lydelse enligt lag nr 251 av den 5 december 2005 jämförd ned artikel 161 i denna lag, i vilka föreskrevs, vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, att den handling som innebär preskriptionsavbrott i mål om grovt mervärdesskattebedrägeri innebär att preskriptionstiden förlängdes med enbart en fjärdedel av den ursprungliga preskriptionstiden – kan strida mot medlemsstaternas skyldigheter enligt artikel 325.1 FEUF och 325.2 FEUF, om dessa nationella bestämmelser hindrar att det utdöms effektiva och avskräckande påföljder i ett betydande antal fall av grovt bedrägeri som riktar sig mot Europeiska unionens ekonomiska intressen eller föreskrev längre preskriptionstider för bedrägeri som riktar sig mot den berörda medlemsstatens ekonomiska intressen än för bedrägeri som riktar sig mot Europeiska unionens ekonomiska intressen, vilket det ankommer på den hänskjutande domstolen att pröva. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att säkerställa den fulla verkan av artikel 325.1 FEUF och 325.2 FEUF och, vid behov, underlåta att tillämpa bestämmelser i nationell rätt som hindrar den berörda medlemsstaten att iaktta sina skyldigheter enligt artikel 325.1 FEUF och 325.2 FEUF.**

2) **Ett preskriptionssystem som är tillämpligt på mervärdesskattebrott, såsom det som föreskrivs i artikel 160 sista stycket i strafflagen, i dess lydelse enligt lag nr 251 av den 5 december 2005 jämförd med artikel 161 i denna lag, i dess lydelse vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna, kan inte bedömas mot bakgrund av artiklarna 101 FEUF, 107 FEUF och 119 FEUF.**

Underskrifter