

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT

JULIANE KOKOTT

föredraget den 30 april 2015(1)

Mål C-105/14

Ivo Taricco m.fl.

(begäran om förhandsavgörande från Tribunale di Cuneo (Italien))

”Skydd av Europeiska unionens finansiella intressen – Skattebrott när det gäller mervärdesskatt – Skyldighet för medlemsstaterna att utdöma effektiva, proportionella och avskräckande sanktionsåtgärder – Straffrättsliga påföljder – Åtalspreskription– Begränsning i lag av den sammanlagda preskriptionstiden i händelse av preskriptionsavbrott – Nationell preskriptionsbestämmelse som i flera fall kan leda till att ett brott förblir ostraffat – Legalitetsprincipen – Förbud mot retroaktiv verkan – Artikel 325 FEUF – Direktiv 2006/112/EG – Förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 – Konvention om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (PIF-konventionen)”

I – Inledning

1. Frågan uppkommer huruvida det enligt unionsrätten krävs att nationella domstolar underlåter att tillämpa vissa bestämmelser i den nationella lagstiftningen om preskription av brott för att garantera en effektiv brottsbekämpning. Detta är den centrala fråga som domstolen har att avgöra i förevarande begäran om förhandsavgörande som framställts av en italiensk brottmålsdomstol.

2. Denna fråga uppkommer mot bakgrund av ett skattebedrägeri av organiserade ligor som upptäckts i Italien vid handel med champagne. Ivo Taricco och flera andra tilltalade står anklagade för att inom ramen för en kriminell liga ha inlämnat felaktiga deklARATIONER avseende mervärdesskatt genom användning av fakturor för fiktiva transaktioner. Deras gärningar liknade uppenbarligen ett karusellbedrägeri.

3. Med hög sannorlikhet kommer de brott som begåtts i detta sammanhang att ha preskriberats innan en lagakraftvunnen fällande dom meddelas. Enligt uppgifter från den nationella domstolen beror detta inte enbart på omständigheterna i det konkreta fallet, utan på ett strukturellt problem i den italienska straffrätten som föreskriver olika möjligheter för preskriptionsavbrott, men inte någon möjlighet att avbryta preskriptionen under ett pågående brottmålsförfarande. För övrigt finns en absolut preskriptionsfrist som till följd av en lag från år 2005 i händelse av ett preskriptionsavbrott enbart förlängs med en fjärdedel av den ursprungliga fristen och inte längre – såsom tidigare – med mer än hälften. Det förefaller som om framför allt den absoluta preskriptionsfristen i ett antal fall leder till att gärningsmannens brott förblir ostraffade.

4. Eftersom det här rör sig om mervärdesskatt som delvis hör till Europeiska unionens egna

medel(2) ger målet anledning att klargöra vissa grundläggande frågor med avseende på skyddet för unionens finansiella intressen. Härvid ska vederbörlig hänsyn tas till den misstänktes rättigheter i brottmålsförfarandet. I det avseendet påminner förevarande fall avläggset om det berömda fallet Berlusconi m.fl.(3) Vid en närmare betraktelse skiljer sig emellertid de rättsfrågor som ställts i förevarande fall från de som domstolen hade att pröva i det målet.

II – Tillämpliga bestämmelser

A – Unionsrätt

5. De tillämpliga unionsrättsliga bestämmelserna i förevarande mål utgörs huvudsakligen av olika bestämmelser om skydd av Europeiska unionens finansiella intressen (tidigare: Europeiska gemenskapens finansiella intressen). Till exempel kan artikel 4.3 FEU och artikel 325 FEUF, förordning (EG, Euratom) nr 2988/95(4) och den så kallade PIF-konventionen(5) nämnas. Dessutom ska även direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt(6) anföras.

6. Domstolen kommer därutöver även att befatta sig med tolkningen av artiklarna 101 FEUF, 107 FEUF och 119 FEUF som emellertid inte kommer att återges ordagrant nedan.

Bestämmelserna i EUF-fördraget

7. I artikel 325 FEUF föreskrivs följande:

”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.

...”

Förordning (EG, Euratom) nr 2988/95

8. Förordning nr 2988/95 innehåller allmänna regler om enhetliga kontroller och om administrativa åtgärder och sanktioner rörande oegentligheter i förhållande till unionsrätten (tidigare gemenskapsrätten). I artikel 1.2 definieras oegentligheter på följande sätt:

”Med oegentligheter avses varje överträdelse av en bestämmelse i gemenskapsrätten som är följden av en handling eller en underlåtenhet av en ekonomisk aktör och som har lett eller skulle ha kunnat leda till en negativ ekonomisk effekt för gemenskapernas allmänna budget eller budgetar som de förvaltar, antingen genom en otillbörlig utgift eller genom minskning eller bortfall av inkomster som kommer från de egna medel som uppbärs direkt för gemenskapernas räkning.”

9. I artikel 3 i förordning nr 2988/95 regleras preskriptionstiden på följande sätt:

”1. Preskriptionstiden för att vidta åtgärder är fyra år från det att den oegentlighet som avses i artikel 1.1 begicks. Kortare preskriptionstider, dock inte under tre år, kan emellertid föreskrivas i de regler som gäller för vissa sektorer.

För kontinuerliga eller upprepade oegentligheter löper preskriptionstiden från den dag då

oegentligheten upphörde. ...

Preskriptionstiden avbryts av varje åtgärd som den behöriga myndigheten underrättar den berörda personen om och som har till syfte att utreda eller beivra oegentligheten. Preskriptionstiden börjar åter löpa efter varje åtgärd som innebär avbrott.

Preskriptionen inträder emellertid senast den dag då en tid som motsvarar den dubbla preskriptionstiden löper ut utan att den behöriga myndigheten beslutat om någon sanktion, utom i de fall då det administrativa förfarandet inställts i enlighet med artikel 6.1.

...

3. Medlemsstaterna har möjlighet att tillämpa en längre frist ...”

10. Artikel 6.1 i förordning nr 2988/95 innehåller bestämmelser om det administrativa förfarandet för det fall att ett straffrättsligt förfarande har inletts med avseende på samma förhållanden. I denna bestämmelse föreskrivs följande:

”Med förbehåll för de administrativa gemenskapsåtgärder och gemenskapssanktioner, som har vidtagits på grundval av regler inom olika sektorer och som redan finns när denna förordning träder i kraft, kan åläggande av ekonomiska sanktioner som administrativa böter avbrytas genom beslut av den behöriga myndigheten, om ett straffrättsligt förfarande inletts mot personen i fråga med avseende på samma förhållanden. Avbrott i det administrativa förfarandet medför att den preskriptionstid som anges i artikel 3 tillfälligt upphör att löpa.

... ”

PIF-konventionen

11. Därutöver innehåller PIF-konventionen som undertecknades i Luxemburg den 26 juli 1995, som hade ingåtts(7) av de då 15 unionsmedlemsstaterna på grundval av artikel K.3.2 c EU(8) och som trädde i kraft den 17 oktober 2002 ett visst antal gemensamma bestämmelser om straffrättsligt skydd av unionens finansiella intressen.

12. Under rubriken ”Allmänna bestämmelser” anges i artikel 1 i PIF-konventionen vad som förstås med bedrägeri och medlemsstaterna åläggs att belägga de handlingar som avses där med straff. I denna bestämmelse föreskrivs följande:

”1. 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,

– undanhållande av information som skall lämnas i enlighet med särskilda föreskrifter, om gärningen har samma effekt,

– missbruk av en förmån som lagligen erhållits, om gärningen har samma effekt.

2. Om inte annat följer av artikel 2.2 skall varje medlemsstat vidta nödvändiga och lämpliga åtgärder för att överföra bestämmelserna i punkt 1 till den nationella straffrätten så att de förfaranden som avses där beläggs med straff.

3. Om inte annat följer av artikel 2.2 skall varje medlemsstat också vidta nödvändiga åtgärder för att uppsåtligt upprättande eller uppsåtligt tillhandahållande av falska, felaktiga eller ofullständiga uppgifter eller dokument som har den effekt som anges i punkt 1, beläggs med straff om gärningarna inte redan är straffbelagda, antingen som gärningsmannaskap eller som medhjälp, anstiftan eller försök till bedrägeri enligt definitionen i punkt 1.

...”

13. I artikel 2 i PIF-konventionen föreskrivs följande skyldighet för medlemsstaterna att införa påföljder:

”1. 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 ecu.

2. När det är fråga om mindre allvarliga bedrägerier som avser värden understigande 4 000 ecu och när det inte föreligger några försvårande omständigheter enligt statens lagstiftning kan en medlemsstat dock föreskriva andra påföljder än de som anges i punkt 1.

...”

Mervärdesskattedirektivet (Direktiv 2006/112/EG)

14. I avdelning IX i direktiv 2006/112 med rubriken ”Undantag från skatteplikt” föreskrivs följande i artikel 131 som ingår i de ”Allmänna bestämmelserna” i kapitel 1:

”Undantagen från skatteplikt i kapitlen 2–9 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.”

15. I artikel 138.1 som omfattas av bestämmelserna om ”Undantag i samband med gemenskapsinterna transaktioner” i kapitel 4, avdelning IX i direktiv 2006/112 föreskrivs följande i samband med undantag för leverans av varor:

”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.”

16. Dessutom innehåller bestämmelserna om ”Undantag för transaktioner i samband med internationella varutransporter” i avsnitt 1 avseende ”Tullager, andra lager än tullager och liknande ordningar”, kapitel 10, avdelning IX i direktiv 2006/112 artikel 158 som i utdrag har följande

lydelse:

"1. Med avvikelse från artikel 157.2 får medlemsstaterna föreskriva ett annat lagerförfarande än tullagerförfarandet i följande fall:

a) När varor är avsedda för skattefria butiker, för leveranser av varor avsedda att medföras i den resandes personliga bagage när det gäller resande vilka med flyg eller sjövägen beger sig till ett tredje territorium eller ett tredjeland och som är undantagna från skatteplikt i enlighet med artikel 146.1 b.

b) När varor är avsedda för beskattningsbara personer, för leveranser som dessa gör till resande ombord på flygplan eller fartyg under en flygning eller överfart till en ankomstort som är belägen utanför gemenskapen.

c) När varor är avsedda för beskattningsbara personer, för leveranser som dessa utför och som är undantagna från mervärdesskatt i enlighet med artikel 151.

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.

..."

B – Italiensk rätt

17. I artikel 157 i den italienska strafflagen (codice penale) (9) i dess lydelse enligt lag nr 251 av den 5 december 2005(10) (nedan kallad lag nr 251/2005) föreskrivs följande under rubriken "Preskription. Preskriptionstid";

"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 överträdelser, även om enbart böter kan åläggas för dessa.

Avgörande för att fastställa preskriptionstiden är det straff som föreskrivs i lag för brott eller försök till brott, varvid varken förmildrande eller försvårande omständigheter ska beaktas, med undantag för de omständigheter för vilka ett annat straff än det ordinära föreskrivs i lag ...

..."

18. I artikel 158 i strafflagen anges när preskriptionstiden börjar löpa. I denna bestämmelse anges följande:

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

..."

19. I artikel 159 i strafflagen stadgas att preskriptionsavbrott kan ske i vissa fall, bland annat om ärendet hänskjuts till en annan domstol och vid förhinder hos försvararna och de tilltalade. I artikeln föreskrivs att "preskriptionstiden fortsätter att löpa från den dagen då orsaken till avbrottet har upphört."

20. I fråga om preskriptionsavbrott föreskrivs följande i artikel 160 i strafflagen:

”Preskriptionen avbryts genom fällande dom eller strafföreläggande.

Beslut om vidtagande av rättsliga åtgärder mot personer, beslut om anhållande eller häktning, förhör vid domstol eller åklagarmyndighet eller kallelse till förhör vid åklagarmyndighet, beslut genom vilket förhandling angående begäran om nedläggande av åtal fastställs, ansökan om väckande av åtal, beslut genom vilket inledande förhandling fastställs ... avbryter också preskriptionen.

När preskriptionstiden 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 161.2...”

21. Innan bestämmelserna om preskription omarbetades genom lag nr 251/2005 föreskrevs vid preskriptionsavbrott en förlängning av preskriptionstiden som högst kunde uppgå till hälften av den ursprungliga tidslängden.

22. Verkningarna av ett preskriptionsavbrott fastställs i artikel 161 i strafflagen enligt följande:

”Preskriptionsavbrott påverkar alla som har begått brott.

Med undantag för åtal enligt artikel 51.3 b och c i straffprocesslagen kan ett preskriptionsavbrott enbart medföra en förlängning av preskriptionstiden med högst en fjärdedel, en förlängning med högst hälften i de fall som avses i artikel 99 andra strecksatsen, högst två tredjedelar i de fall som avses i artikel 99 fjärde strecksatsen eller inte mer än en fördubbling i de fall som avses i artiklarna 102, 103 och 105.”

23. I artikel 416 i strafflagen föreskrivs att straffet för personer som har bildat en liga i syfte att begå brott är fängelse i tre upp till sju år. Personer som endast har deltagit i ligan döms till fängelse i ett upp till fem år.

24. Inlämnande av en felaktig deklaration avseende mervärdesskatt medelst fakturor eller andra handlingar för fiktiva transaktioner (fakturor eller handlingar för fiktiva transaktioner) ger enligt artikel 2 i presidentdekret(11) nr 74/2000 av den 10 mars 2000 (nedan kallat lagdekret 74/2000)(12) ett och ett halvt års fängelse upp till sex års fängelse. Utfärdande av fakturor för fiktiva transaktioner för att möjliggöra skatteundandragande för tredje man kan enligt artikel 8 i lagdekretet 74/2000 ge samma straff.

III – Bakgrund och förfarandet i målet vid den nationella domstolen

25. Ivo Taricco och vissa andra personer (i det följande även kallade de tilltalade) står anklagande för att ha bildat en kriminell liga eller deltagit i denna under perioden 2005–2009. Syftet med denna liga var att begå brott i form av felaktiga deklarationer avseende mervärdesskatt genom att dels utfärda fakturor eller andra handlingar för fiktiva transaktioner, dels använda fakturor eller andra handlingar för fiktiva transaktioner.

26. Ovannämnda fakturor som sammanlagt uppgick till flera miljoner euro avsåg handel med champagne. Enligt en överenskommelse mellan de tilltalade behandlades inhemsk försäljning av champagne med hjälp av flera bolag – i vilka de tilltalade utövade verksamhet i egenskap av bolagens representanter enligt lag – felaktigt som gemenskapsinterna transaktioner.

27. I centrum för denna verksamhet stod företaget Planet Srl. Företaget tog medvetet emot fakturorna för fiktiva transaktioner från vissa andra bolag – så kallade "missing traders"(13) (nedan kallade brevlådebolag) – vilka i sin tur fiktivt importerade champagne. Planet Srl. bokförde fakturorna, drog av den i fakturorna angivna mervärdesskatten och lämnade sedan in en felaktig årlig deklaration. Planet Srl. fick följaktligen tillgång till champagne till ett mycket lägre pris än marknadspriset och snedvred därmed konkurrensen. Brevlådebolagen lämnade delvis över huvud taget inte in någon årlig deklaration, delvis lämnade de in den, men betalade inte in den erforderliga skatten.

28. Efter det att förundersökningen var avslutad väcktes åtal mot de tilltalade. Åtal väcktes först vid Tribunale di Mondovì. Till följd av en rad invändningar som de tilltalades försvarare framställde under den inledande förhandlingen(14) och som medförde att målet nu åter befinner sig i förundersökningsskedet befinner sig målet i nuläget i inledande förhandlingsskede, denna gång vid Tribunale di Cuneo, den hänskjutande domstolen.(15) I denna del av förfarandet ska den hänskjutande domstolen som håller i den inledande förhandlingen(16) avgöra huruvida förundersökningshandlingarna motiverar dels att åtal väcks mot de tilltalade, dels att ett datum för huvudförhandling fastställs.

29. Enligt uppgifter från den nationella domstolen kommer samtliga skattebrott som de tilltalade står anklagade för enligt de i Italien tillämpliga bestämmelserna om preskription – även med beaktande av den lagstadgade förlängningen av preskriptionstiden till följd av olika åtgärder som lett till preskriptionsavbrott – att vara preskriberade senast den 8 februari 2018. Preskription har redan inträtt sedan den 11 maj 2013 vad gäller en av de tilltalade, Goranco Anakiev.

30. Såsom den nationella domstolen har påpekat är det i förevarande fall "mycket sannolikt" att preskriptionen inträder för samtliga tilltalade innan någon dom har vunnit laga kraft. Detta är såsom domstolen framhållit inte specifikt för detta mål, utan är gemensamt för ett stort antal brottmål som inletts i Italien, i synnerhet mål om ekonomisk brottslighet som på grund av sin karaktär ofta kräver mycket omfattande undersökningar för att kunna klaras upp och präglas av stor komplexitet.

31. Den nationella domstolen har mot bakgrund av vad som anförts ovan uttalat farhågan att rättsinstitutet preskription i Italien – i strid med sitt syfte – i praktiken har blivit ett "rättsmedel som garanterar straffrihet" för ekonomiskt kriminella och att Italien slutligen inte har fullgjort sina unionsrättsliga skyldigheter. Detta beror huvudsakligen på lag nr 251/2005 där det föreskrivs att preskriptionstiden i händelse av ett preskriptionsavbrott numera enbart förlängs med en fjärdedel, medan preskriptionstiderna tidigare kunde förlängas med hälften.

IV – Begäran om förhandsavgörande och förfarandet vid domstolen

32. Genom beslut av den 17 januari 2014, som inkom till domstolen den 5 mars 2014, ställde Tribunale di Cuneo följande tolkningsfrågor till domstolen:

1) Innebär den genom lag nr 251/2005 införda ändringen av artikel 160 sista stycket i den italienska 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 trots att åtal har väckts i rätt tid och vilket i sin tur innebär straffrihet – ett åsidosättande av bestämmelserna om konkurrensskydd i artikel 101 FEUF?

2) Innebär den genom lag nr 251/2005 införda ändringen i artikel 160 sista stycket i den italienska 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 den italienska staten har infört en form av stöd som är förbjudet enligt artikel 107 FEUF?

3) Innebär den genom lag nr 251/2005 införda ändringen i artikel 160 sista stycket i den italienska 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 strafffrihet för dem som missbrukar gemenskapsdirektivet – att den italienska staten otillbörligen har infört ett ytterligare undantag utöver dem som redan är fastställda i artikel 158 i direktiv 2006/112/EG?

4) Innebär den genom lag nr 251/2005 införda ändringen i artikel 160 sista stycket i den italienska 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 straffbelägga 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?”

33. Av de tilltalade i tvisten i det nationella målet har enbart Goranco Anakiev yttrat sig skriftligen. Dessutom har den italienska, den tyska och polska regeringen samt Europeiska kommissionen deltagit i den skriftliga delen av förfarandet. Dessa närvarade även, med undantag för Goranco Anakiev, vid förhandlingen den 3 mars 2015.

V – Inledande anmärkningar avseende förfarandet

34. Innan de hänskjutna tolkningsfrågorna analyseras ska vissa inledande anmärkningar avseende förfarandet göras till följd av de tvivel som yttrats av flera av parterna som dels avser frågan huruvida domstolen är behörig att besvara tolkningsfrågorna (se i detta avseende nedan punkt A), dels huruvida dessa frågor kan tas upp till sakprövning (se i detta avseende punkt B).

A – Huruvida domstolen är behörig att besvara tolkningsfrågorna

35. I en begäran om förhandsavgörande är domstolen enligt artikel 267 FEUF behörig att tolka fördraget och rättsakter som beslutas av unionens institutioner, organ eller byråer. Dess befogenhet omfattar med andra ord i princip tolkningen av hela unionsrätten.(17)

36. Den omständigheten att det i tvisten i målet vid den nationella domstolen rör sig om skattebrott enligt nationell rätt utgör inte hinder för domstolens behörighet i förevarande fall. Även om straffrätten och det straffrättsliga förfarandet alltjämt i stor utsträckning omfattas av medlemsstaternas behörighet, ska de nationella myndigheterna utöva sina befogenheter med beaktande av de unionsrättsliga bestämmelserna.(18) Särskilt vad gäller straffrättsliga förfaranden som rör mervärdesskatt har domstolen dessutom nyligen slagit fast att sådana förfaranden omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.(19)

37. Domstolen är i detta sammanhang behörig att tolka hela unionsrätten, inklusive PIF-konventionen, såvida denna är relevant för utgången i förevarande mål. Denna konvention från år 1995 ingicks visserligen inom ramen för Europeiska unionens tidigare ”tredje pelare” på grundval av EU-fördraget i dess ursprungliga lydelse(20). Enligt artikel 9 i protokollet om övergångsbestämmelser(21) gäller ovannämnda konvention emellertid även efter det att unionens pelarstruktur avskaffades genom Lissabonfördraget. Den utgör således fortfarande en integrerad del av unionsrätten.

38. Sedan den 1 december 2014 finns för övrigt inte längre några begränsningar vad gäller domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden vad beträffar unionens tidigare tredje

pelare (se artikel 10.1 och 10.3 i protokollet om övergångsbestämmelser). Detta gäller även för begäran om förhandsavgörande som framställts före den 1 december 2014 såsom förevarande.(22)

39. Bortsett från vad som anförts ovan var domstolen redan före den 1 december 2014 behörig att pröva begäran om förhandsavgörande från samtliga italienska domstolar som avsåg tolkningen av PIF-konventionen. Republiken Italien hade nämligen redan på en annan grund från början erkänt domstolens behörighet att pröva sådana begäranden om förhandsavgöranden, närmare bestämt dels på grundval av ett tilläggsprotokoll till PIF-konventionen,(23) dels på grundval av artikel 35.2 och 35.3 b EU,(24) varvid den alltid tillerkänt samtliga nationella domstolar rätt att begära ett förhandsavgörande.(25)

40. Mot bakgrund av vad som anförts ovan kan domstolens behörighet att pröva samtliga rättsfrågor som uppkommer i förevarande begäran om förhandsavgörande inte ifrågasättas.

B – Huruvida tolkningsfrågorna kan tas upp till sakprövning

41. Flera parter har för övrigt framfört invändningar mot att de frågor som framställts vid domstolen kan tas upp till sakprövning (artikel 267 FEUF, artikel 94 i rättegångsreglerna). De har i huvudsak ifrågasatt huruvida dessa frågor är relevanta för att lösa tvisten vid den nationella domstolen.

42. I detta hänseende ska det påpekas att det enligt fast rättspraxis uteslutande ankommer på den nationella domstolen att mot bakgrund av de särskilda omständigheterna i målet bedöma såväl om ett förhandsavgörande är nödvändigt som relevansen av de frågor som ställs till domstolen. Domstolen är följaktligen i princip skyldig att meddela ett förhandsavgörande när de frågor som ställts av den nationella domstolen avser tolkningen av unionsrätten. Begäran om förhandsavgörande presumeras för övrigt vara relevant när den nationella domstolen ställer frågor om tolkningen av unionsrätten till EU-domstolen.(26)

43. En tolkningsfråga från en nationell domstol kan således enbart avvisas då det är uppenbart att den begärda tolkningen av unionsrätten inte har något samband med de verkliga omständigheterna eller föremålet för tvisten vid den nationella domstolen eller då frågorna är hypotetiska eller 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 ställts till den.(27)

44. Det finns inte någon anledning att befara detta i förevarande fall.

45. Uppgifterna i beslutet om hänskjutande avseende omständigheterna i det nationella målet, avseende tillämplig nationell lagstiftning och avseende nödvändigheten av ett förhandsavgörande räcker för att såväl domstolen som parterna i den mening som avses i artikel 23 i domstolens stadga ska kunna avge ett välgrundat yttrande avseende de tolkningsfrågor som ställts.

46. Av den nationella domstolens uppgifter framgår klart vad målet vid den nationella domstolen handlar om och vad som står på spel. Flera personer står anklagade i ett italienskt förfarande avseende skattebrott och den nationella domstolen befارar att de, liksom även flera andra misstänkta gärningsmän i liknande situationer, kommer att undgå lagstadgat straff, eftersom de preskriptionsfrister som föreskrivs i de nationella preskriptionsbestämmelserna är för korta, framför allt är den förlängning av preskriptionstiden som föreskrivs i händelse av ett preskriptionsavbrott för kort, och det är således illusoriskt att tro att en lagakraftäggande dom kommer att meddelas mot de anklagade innan preskription inträder.

47. Det kan inte heller vara tal om att de frågor som ställts till EU-domstolen är hypotetiska eller uppenbarligen inte har något samband med de verkliga omständigheterna i tvisten vid den nationella domstolen. Enligt beslutet om förhandsavgörande är domstolens svar nämligen avgörande för om preskriptionsbestämmelserna i den nationella lagstiftningen kan tillämpas i tvisten i målet vid den nationella domstolen och om det är realistiskt att en lagakraftätagande dom kan meddelas i tvisten i målet vid den nationella domstolen innan preskription inträder.

48. Tvärtemot vad den italienska regeringen hävdar är den nationella domstolen för övrigt inte förhindrad att i ett konkret mål som anhängiggjorts vid denna domstol framställa en begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen avseende de systematiska brister som konstaterats i den italienska straffrätten. Domstolen har tvärtom redan vid flera tillfällen tagit ställning till påstådda strukturella problem i ett nationellt sanktionssystem, närmare bestämt även och just med anledning av begäran om förhandsavgörande i nationella pågående brottmålsförfaranden.(28)

49. Även om det enligt allmänna unionsrättsliga principer – till exempel legalitetsprincipen (inget straff utan lag) – skulle vara förbjudet att avvika från de aktuella nationella bestämmelserna om preskription, så skulle detta tvärtemot vad den italienska regeringen och Gorančo Anakiev har hävdar inte påverka frågan huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning, utan på sin höjd ge domstolen tillfälle att lämna några klargöranden inom ramen för sitt svar på tolkningsfrågorna.(29)

50. De kan visserligen ifrågasättas huruvida de frågor som ställts är relevanta, såtillvida som den nationella domstolens frågor till EU-domstolen avser tolkningen av vissa bestämmelser i primärrätten (artiklarna 101 FEUF, 107 FEUF och 119 FEUF) som vid en första anblick inte har något samband med de här aktuella straffrättsliga preskriptionsfrågorna. Det är enligt min mening inte *uppenbart* att ovannämnda bestämmelser inte har något samband med tvisten i det nationella målet. Det kan enbart efter en, om än kortfattad, *saklig* bedömning av EU-domstolen, av ovannämnda bestämmelse i FEUF avgöras om dessa utgör hinder mot en straffrättslig bestämmelse om preskription såsom den italienska.(30)

51. Det ska slutligen för fullständighetens skull påpekas att den omständigheten att förfarandet vid den nationella domstolen befinner sig i ett förhållandevis tidigt skede – det rör sig om den del av förfarandet som ägde rum *innan* åtalet togs upp till prövning – inte heller har någon inverkan på frågan huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning.(31)

52. De invändningar som anförts vid domstolen vad gäller frågan huruvida begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning ska således underkännas.

VI – Bedömning i sak av tolkningsfrågorna

53. Det framgår av beslutet om hänskjutande att Tribunale di Cuneo har utgått från att preskriptionstiden för de flesta av de relevanta brotten i målet vid den nationella domstolen uppgår till sex år, vad gäller bildandet av en kriminell liga gäller en preskriptionsfrist på sju år. Om preskriptionen, såsom i förevarande fall, har avbrutits, till följd av vissa åtgärder som vidtagits i syfte att utreda eller beivra brottet, förlängs preskriptionstiden enligt beslutet om hänskjutande med en fjärdedel, vilket innebär att den sexåriga preskriptionstiden förlängs till sju år och sex månader och den sjuåriga preskriptionstiden till åtta år och nio månader varvid dessa frister i princip fortlöper under ett pågående brottmålsförfarande. Det förefaller som att denna bestämmelse om absolut preskription i ett flertal fall leder till att gärningsmännen undgår straff.

54. Mot bakgrund av vad som anförts ovan vill den nationella domstolen genom sin begäran om förhandsavgörande i huvudsak få klarhet i huruvida unionsrätten utgör hinder för en nationell

bestämmelse om åtalspreskription såsom artikel 160 fjärde stycket i strafflagen i dess lydelse enligt lag nr 251/2005 enligt vilken preskriptionstiden för skattebrott avseende mervärdesskatt i händelse av preskriptionsavbrott enbart förlängs med en fjärdedel av den ursprungliga fristen varefter absolut preskription inträder.

55. Den nationella domstolen vill inom ramen för sina fyra tolkningsfrågor närmare bestämt få klarhet i hur artiklarna 101 FEUF, 107 FEUF och 119 FEUF samt artikel 158 i direktiv 2006/112 ska tolkas.

56. Jag kommer i det följande först att ägna mig åt dessa bestämmelser (se i detta avseende nedan punkt A) innan jag gör några ytterligare uttalanden om medlemsstaternas skyldighet att ålägga effektiva sanktioner (se nedan punkt B) och slutligen tar ställning till verkningarna av att den nationella bestämmelsen om preskription eventuellt står i strid med unionsrätten på tvisten i det nationella målet (se nedan punkt C).

A – Av den nationella domstolen anförda unionsrättsliga bestämmelser

57. De fyra tolkningsfrågor som Tribunale di Cuneo har ställt avser unionens konkurrenslagstiftning (se punkt 1 nedan), möjligheterna till undantag från mervärdesskatt (se punkt 2 nedan), och principen om sunda offentliga finanser (se punkt 3 nedan).

1. Unionens konkurrenslagstiftning (första och andra frågan)

58. Den nationella domstolen vill genom sina två första frågor framför allt få klarhet i huruvida en sådan preskriptionsbestämmelse som den italienska påverkar konkurrensen på den inre marknaden och därmed åsidosätter artiklarna 101 FEUF och 107 FEUF.

59. Det ska i detta avseende påpekas att en alltför oprecis preskriptionsbestämmelse och en avsaknad av effektiva straffrättsliga påföljder för oegentligheter när det gäller mervärdesskatt som en sådan bestämmelse innebär för de företag som har gjort sig skyldiga till dessa oegentligheter kan ge dem en otillbörlig konkurrensfördel på den inre marknaden. Detta innebär emellertid inte att artikel 101 FEUF eller artikel 107 FEUF har åsidosatts.

60. Medlemsstaterna får enligt artikel 101 FEUF jämförd med artikel 4.3 FEU visserligen inte skapa en situation i vilken ingående av konkurrensbegränsande avtal mellan företag främjas.⁽³²⁾ Det skulle emellertid gå för långt att av den omständigheten att nationella straffrättsliga bestämmelser om skattebrott som rör mervärdesskatt eventuellt inte genomförts dra slutsatsen att detta nödvändigtvis främjar otillåten samverkan mellan företag. För det fall att samverkan emellertid förekommer mellan företag kan denna för övrigt beivras helt oberoende av skattebrottslagstiftningen enligt det förfarande som föreskrivs i konkurrenslagstiftningen och genom de specifika sanktioner som föreskrivs där.

61. Vad gäller förbudet mot statligt stöd enligt artikel 107 FEUF kan brister i genomförandet av sanktioner i fråga om mervärdesskatt eventuellt ge företag ekonomiska fördelar. Denna fördel är emellertid inte selektiv, eftersom den inte gynnar vissa företag eller avdelningar i förhållande till andra, utan gäller på samma sätt för samtliga företag som omfattas av den nationella straffrätten.⁽³³⁾

62. Den nationella domstolen har rätt i att systematiska brister i en medlemsstat i fråga om beivrande av skattebrott när det gäller mervärdesskatt kan leda till en snedvridning av konkurrensen i förhållande till företag från andra medlemsstater, där de nationella myndigheterna vidtar strängare åtgärder mot oegentligheter. Dessa frågor kan emellertid inte bedömas utifrån kartellrättsliga kriterier eller kriterier avseende statligt stöd, utan måste prövas utifrån

mervärdesskattesystemet och skyldigheten att ålägga effektiva sanktioner som detta system medför.(34)

2. Undantagen från skatteplikt i mervärdesskattedirektivet (den tredje frågan)

63. Genom den tredje frågan vill den nationella domstolen få klarhet i huruvida en sådan bestämmelse om preskription som den italienska innebär att ett nytt undantag från mervärdesskatteplikt som inte föreskrivs i direktiv 2006/112 har införts.

64. Det ska i detta avseende inledningsvis påpekas att det förefaller som att Tribunale di Cuneo har gjort sig skyldig till en felaktig bedömning vad gäller tillämplig bestämmelse i direktiv 2006/112. Artikel 158 i detta direktiv, som anges i beslutet om hänskjutande, avser nämligen undantag från mervärdesskatteplikt för vissa transaktioner under vissa mycket specifika förhållanden, till exempel i skattefria butiker, ombord på flygplan eller fartyg och i diplomatiska eller konsulära förbindelser. Det är uppenbart att sådana omständigheter inte föreligger här.

65. Såsom kommissionen med rätta har påpekat kan emellertid artikel 138 i direktiv 2006/112 komma i fråga, där anges under vilka omständigheter gemenskapsinterna leveranser av varor ska undantas från mervärdesskatt. Denna bestämmelse har således ett visst samband med omständigheterna i det nationella målet, eftersom den tilltalade anklagas för att vid inhemsk handel med champagne ha genomfört gemenskapsinterna transaktioner på ett sätt som är bedrägligt.

66. Den omständigheten som den nationella domstolen beskrivit, nämligen att preskription i flera fall inträder i förfaranden för skattebrott till följd av systematiska brister i den nationella lagstiftningen leder emellertid inte i sig till att det berörda företaget undantas från mervärdesskatteplikt. Huruvida skatteplikt inträder för företaget beror nämligen inte på om staten kan göra gällande ett eventuellt straffrättsligt ansvar.

3. Principen om sunda offentliga finanser (den fjärde frågan)

67. Den nationella domstolen vill genom sin fjärde fråga till slut få klarhet i huruvida en sådan bestämmelse om preskription som den italienska är förenlig med principen om sunda offentliga finanser som kommer till uttryck i artikel 119 FEUF.

68. I den inledande bestämmelsen till bestämmelserna om den ekonomiska och monetära unionen i avdelning VIII i FEUF-fördraget, artikel 119 FEU, uppställs i punkt 3 vissa ”vägledande principer” för verksamhet från medlemsstaternas och unionens sida som bland annat omfattar sunda offentliga finanser.

69. I motsats till vad kommissionen verkar ha antytt ges medlemsstaterna således inte enbart vägledning i politiskt hänseende utan det uppställs även ett unionsrättsligt bindande krav för medlemsstaterna på hur de offentliga finanserna ska utformas. Den rättsliga karaktären av kravet påverkas inte av att det inte är särskilt konkret och att det måste preciseras genom andra bestämmelser och rättsakter.(35) Den förhållandevis allmänna karaktären av artikel 119.3 FEUF innebär emellertid att medlemsstaterna behåller ett vitt utrymme för skönsmässig bedömning när de på grundval av komplicerade ekonomiska bedömningar väljer de nationella åtgärder som anses vara de lämpligaste för att inom deras egna kompetensområde säkerställa sunda offentliga finanser.(36)

70. Det kan emellertid inte utgå från att varje åtgärd på inkomst- respektive utgiftssidan som vidtas av nationella myndigheter eller underlåtenhet att göra gällande en rätt att ta ut skatt utgör ett åsidosättande av principen om sunda offentliga finanser. Avgörande är däremot om

medlemsstatens finanser i deras helhet kan betecknas som "sunda", vilket framför allt kan bedömas utifrån bestämmelserna och kriterierna avseende skyldigheten att undvika alltför stora underskott i den offentliga sektorns finanser (artikel 126.1 och 126.2 FEUF jämförd med protokoll nr 12 till EU-fördraget och till FEU-fördraget).

71. Enbart den omständigheten att de preskriptionsbestämmelser i skattebrottslagstiftningen som är tillämpliga i Italien eventuellt har de systematiska brister som anförts av den nationella domstolen kan således inte ligga till grund för antagandet att principen om sunda offentliga finanser som anges i artikel 119.3 FEUF har åsidosatts.

4. Slutsats i denna del

72. Sammanfattningsvis kan det fastställas att ingen av de unionsrättsliga bestämmelser som den nationella domstolen anför i det konkreta fallet utgör hinder mot en sådan bestämmelse om preskription som den som införts i den italienska straffrätten genom artikel 160 sista stycket i den italienska strafflagen i dess lydelse enligt lag nr 251/2005.

73. Enbart detta konstaterande räcker dock inte för att ge den nationella domstolen ett användbart svar som underlättar för denna att avgöra tvisten i målet vid den nationella domstolen. Tvärtom krävs några ytterligare anmärkningar avseende medlemsstaternas skyldighet att ålägga effektiva sanktioner (se i detta avseende punkt B nedan), dessutom ska det kort undersökas vilken inverkan ett eventuellt åsidosättande av unionsrätten genom den nationella preskriptionsbestämmelsen har på tvisten i det nationella målet (se punkt C nedan).

B – Medlemsstaternas skyldighet att ålägga effektiva sanktioner

74. Den nationella domstolen har i sin begäran om förhandsavgörande inte uttryckligen påtalat medlemsstaternas skyldighet att ålägga effektiva sanktioner för skattebrott som rör mervärdesskatt.

75. Det ankommer i princip uteslutande på den hänskjutande domstolen att bestämma innehållet i de frågor som den avser att ställa till domstolen,⁽³⁷⁾ och domstolen har i sin tur ingen skyldighet att pröva sådana rättsfrågor som den nationella domstolen uttryckligen eller underförstått undantagit från sin begäran om förhandsavgörande.⁽³⁸⁾

76. Bortsett från vad som anförts ovan är domstolen emellertid, när den prövar en begäran om förhandsavgörande, behörig att på grundval av de uppgifter som framgår av handlingarna i målet bidra med preciseringar för att vägleda den hänskjutande domstolen vid dess avgörande av målet vid den och i detta sammanhang även undersöka de bestämmelser som den hänskjutande domstolen inte har nämnt.⁽³⁹⁾

77. Den nationella domstolens oro för att preskriptionsbestämmelsen i artikel 160 sista stycket i den italienska strafflagen i dess lydelse enligt lag nr 251/2005 kan vara ett tecken på en systematisk brist som i ett flertal skattebrott i Italien leder till att gärningsmännen undgår straff, löper i förevarande fall som en röd tråd genom hela begäran om förhandsavgörande.

78. Därmed uppkommer i begäran om förhandsavgörande – i vart fall underförstått – ytterligare frågan om en sådan preskriptionsbestämmelse som den italienska är förenlig med medlemsstaternas skyldighet enligt unionsrätten att ålägga effektiva sanktioner för oegentligheter när det gäller mervärdesskatt. Det är inte möjligt att ge ett användbart svar på begäran om förhandsavgörande om inte denna tilläggsfråga besvaras.

79. I det följande kommer jag inledningsvis att undersöka huruvida en sådan bestämmelse som

den italienska tillgodoser medlemsstaternas *allmänna skyldighet* att ålägga effektiva sanktioner för åsidosättanden av unionsrätten (se i detta avseende punkt 1 nedan), innan jag därefter befattar mig med medlemsstaternas *specifika skyldighet* att utdöma straffrättsliga påföljder för bedrägerier som påverkar unionens finansiella intressen (se i detta avseende punkt 2 nedan).

1. Den allmänna skyldigheten att föreskriva effektiva sanktioner

80. Det utgör en allmän princip i unionsrätten som hänför sig till skyldigheten att samarbeta lojalt (artikel 4.3 FEU) att medlemsstaterna ska föreskriva påföljder för enskilda för överträdelse av unionsrätten som ska vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande⁽⁴⁰⁾ och därutöver säkerställa att överträdelser av unionsrätten i vart fall beivras enligt regler motsvarande de materiella och processuella regler som gäller för överträdelser av liknande art och svårhetsgrad enligt nationell rätt.⁽⁴¹⁾ Det rör sig härvid slutligen om ett särskilt uttryck av effektivitetsprincipen och likvärdighetsprincipen.

81. Vad inledningsvis beträffar *likvärdighetsprincipen* har kommissionen under förhandlingen angett att det i den italienska lagstiftningen finns brott för vilka det inte finns någon absolut preskriptionsfrist. För det fall att det härvid är fråga om brott som rör ekonomisk brottslighet som kan likställas med skatteundandragande avseende mervärdesskatt, måste man även vad gäller skatteundandragande avseende mervärdesskatt avstå från en absolut preskriptionsfrist.

82. Domstolen har nyligen även i fråga om mervärdesskatt uttryckligen framhållit det krav som följer av *effektivitetsprincipen*, nämligen att påföljder ska vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande. Den grundande sig härvid utöver olika bestämmelser i direktiv 2006/112 återigen på medlemsstaternas lojalitetsplikt enligt artikel 4.3 FEU.⁽⁴²⁾

83. På mervärdesskatteområdet har ett fungerande system för sanktioner vid överträdelser av unionsrätten en särskild betydelse, eftersom det inte enbart syftar till att säkerställa likabehandling av samtliga företag som är verksamma på den inre marknaden, utan därutöver även avser att skydda unionens finansiella intressen, en del av den mervärdesskatt som uttas av medlemsstaterna hör nämligen till unionens egna medel.⁽⁴³⁾ Enligt artikel 325 FEUF ska medlemsstaterna därför bekämpa olaglig verksamhet som riktar sig mot unionens ekonomiska intressen genom "åtgärder som ska vara avskräckande och effektiva".⁽⁴⁴⁾ Detsamma följer av förordning nr 2988/95 som likaså avser att skydda unionens finansiella intressen.

84. Att medlemsstaterna skulle ha en skyldighet att utdöma *straffrättsliga* påföljder vid oegentligheter som rör mervärdesskatt följer visserligen varken av primärrätten (artikel 4.3 FEU och artikel 325 FEUF) eller av tillämplig sekundärrätt (förordning nr 2988/95 och direktiv 2006/112). Det står tvärtom, med förbehåll för vad som följer av PIF-konventionen,⁽⁴⁵⁾ medlemsstaterna fritt att själva välja de sanktioner som ska vara tillämpliga, vilket innebär att även en kombination av administrativa sanktioner och straffrättsliga sanktioner i princip kan tillämpas i det nationella systemet.⁽⁴⁶⁾ I begreppet påföljd ligger emellertid att man måste göra mer än att enbart ta ut den mervärdesskatt som ändå ska betalas, eventuellt med dröjsmålsränta.

85. De påföljder som faktiskt tillämpas i medlemsstaterna måste emellertid, oberoende av om de är av administrativ eller av straffrättslig karaktär, vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande.⁽⁴⁷⁾ En medlemsstat vars nationella sanktionssystem vilar på två pelare genom en kombination av administrativa sanktioner och straffrättsliga sanktioner, som varken var för sig eller tillsammans uppfyller kriterierna att sanktioner ska vara effektiva, stå i rimlig proportion till överträdelsen samt vara avskräckande, gör sig skyldig till ett åsidosättande av de unionsrättsliga bestämmelserna.

86. Den nationella domstolen ska avgöra huruvida de påföljder som föreskrivs i det nationella

systemet är effektiva, proportionella och avskräckande. Härvid ska sanktionsbestämmelsen bedömas med beaktande av den ställning denna bestämmelse har inom regelverket i dess helhet, inklusive dess förlopp och särdrag vid de olika nationella myndigheterna i varje fall i vilket denna fråga uppkommer.(48)

87. Såsom jag anført i mitt förslag till avgörande i målet Berlusconi m.fl.(49) finns det inga principiella betänkligheter mot att medlemsstaterna låter påföljder, som de har infört med stöd av unionsrätten, underkastas preskription. Sådana preskriptionsfrister tjänar nämligen rättssäkerheten och till att skydda den anklagade och utesluter i princip inte en effektiv tillämpning av sanktioner. För övrigt föreskrivs även i artikel 3 i förordning nr 2988/95 en preskription med avseende på de administrativa sanktioner som anges där.

88. Det måste emellertid säkerställas att de tillämpliga preskriptionsreglerna inte undergräver de föreskrivna påföljdernas effektivitet och avskräckande verkan. Oriktigheter som rör mervärdesskatt får alltså inte enbart teoretiskt beläggas med påföljder. Påföljdssystemet ska snarare utformas så, att var och en som framlägger oriktiga uppgifter med avseende på mervärdesskatt eller deltar i sådan verksamhet även faktiskt måste befara att han kan ådömas påföljder.(50)

89. Såsom kommissionen har anført ska även ett eventuellt samspel mellan straffrättsliga och administrativa sanktioner beaktas. Brister i det straffrättsliga påföljdssystemet kan till exempel ha en negativ inverkan på det administrativa påföljdssystemet. Det förhåller sig till exempel på det sättet när det i den nationella lagstiftningen föreskrivs att det administrativa förfarandet ska vilandeförklaras under ett pågående straffrättsligt förfarande(51) och det inte kan återupptas i ett senare skede efter det att åtalet preskriberats, av det skälet att den berörda överträdelsen då även har preskriberats enligt förvaltningsrättsliga bestämmelser.

90. I detta sammanhang ska även tidigare praxis avseende vissa italienska processuella regler på det skatterättsliga området nämnas. Enligt denna får medlemsstaterna visserligen under vissa omständigheter avgöra skattemål som pågått länge,(52) men de får emellertid inte allmänt och odifferentierat avstå från att kontrollera huruvida skattepliktiga transaktioner som ägt rum under en rad beskattningsperioder eventuellt omfattas av mervärdesskatteplikt.(53)

91. Om en nationell preskriptionsbestämmelse med beaktande av alla ovannämnda aspekter medför att effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner till följd av systemet sällan utdöms, strider detta mot medlemsstaternas allmänna skyldighet att utdöma effektiva sanktioner för överträdelser av unionsrätten.(54)

2. Den specifika skyldigheten att föreskriva effektiva straffrättsliga påföljder

92. Utöver ovannämnda allmänna skyldighet att utdöma effektiva sanktioner har medlemsstaterna även en specifik skyldighet att utdöma *straffrättsliga* påföljder för bedrägeri som påverkar unionens finansiella intressen.

93. Skyldigheten att föreskriva straffrättsliga påföljder följer av PIF-konventionen, nämligen av artikel 2.1 i vilken det föreskrivs att bedrägeri som påverkar unionens finansiella intressen ska beläggas med effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder. Vid allvarliga fall av bedrägeri ska frihetsberövande påföljder föreskrivas.

94. Europeiska unionens råd tolkar visserligen tillämpningsområdet för PIF-konventionen restriktivt och vill undanta mervärdesskatt från detta. I sin förklarande rapport(55) antog rådet ståndpunkten att med inkomster i den mening som avses i PIF-konventionen, avses enbart inkomsterna från de två första kategorierna av unionens egna medel, det vill säga tullar, å ena

sidan, och vissa avgifter och skatter för jordbruk, å andra sidan. Rådet anser däremot att med unionens inkomster i den mening som avses i PIF-konventionen, avses inte inkomsterna från tillämpningen av en enhetlig procentsats på beräkningsunderlaget för medlemsstaternas mervärdesskatt, eftersom detta egna medel inte tas ut direkt för unionens räkning.

95. Enligt den uppfattning som rådet företräder i sin förklarande rapport, till vilken även Tyskland har anslutit sig under förhandlingen vid domstolen, är följaktligen inte den skyldighet som följer av unionsrätten att utdöma straffrättsliga påföljder i händelse av oegentligheter som rör mervärdesskatt tillämplig.(56)

96. Rådets förklarande rapport är emellertid enbart ett icke-bindande yttrande från en unionsinstitution som för övrigt inte själv är part i PIF-konventionen, utan som enbart deltagit i det förberedande arbetet genom att utarbeta konventionstexten och genom att rekommendera medlemsstaterna att ansluta sig till konventionen i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser (artikel K.3.2 c EU).

97. Rådets förklarande rapport kan således inte betraktas som en "bindande tolkning" av PIF-konventionen, särskilt som det varken i konventionen eller i tilläggsprotokollet till konventionen på något sätt hänvisas till rapporten. Inom unionen ankommer det enbart på domstolen att göra en rättsligt bindande tolkning av PIF-konventionen. Detta framgick redan ursprungligen av tilläggsprotokollet till PIF-konventionen, enligt vilket domstolen har rätt att tolka konventionen, och detta följer i dag av artikel 19.1 andra meningen FEU, 19.3 b FEU och av artikel 267 FEUF.

98. Jag anser att domstolen inte ska behandla rådets förklarande rapport avseende PIF-konventionen annorlunda än unionsinstitutionernas pressmeddelanden avseende lagstiftningsakter eller förklaringar som antecknas i protokollet då sådana rättsakter antas. Enligt fast rättspraxis kan sådana handlingar inte tillmätas betydelse vid tolkningen av en sekundärrättsakt om de inte har kommit till uttryck i denna bestämmelse.(57)

99. Så är fallet i förevarande mål. För att motivera ett undantagande av mervärdesskatt från tillämpningsområdet för PIF-konventionen har rådet i sin förklarande rapport enbart hänvisat till den omständigheten att mervärdesskatt "inte är egna medel som tas ut direkt för [unionens] ... räkning".(58) Detta uttalande återfinns emellertid inte i PIF-konventionens ordalydelse och kan inte motivera en snäv tolkning av tillämpningsområdet för konventionen.

100. Tillämpningsområdet för PIF-konventionen har tvärtom getts en mycket bred formulering. Enligt artikel 1.1 b i PIF-konventionen omfattar den allmänt och utan någon som helst begränsning unionens "inkomster" beträffande "medel" från dess "allmänna budget". Dessa omfattar även unionens egna medel som härrör från mervärdesskatten.(59) Det föreligger nämligen ett direkt samband mellan medlemsstaternas uppbörd av mervärdesskatt och ställandet av motsvarande medel från mervärdesskatt till unionsbudgetens förfogande.(60)

101. Det är för övrigt förenligt med målet med PIF-konventionen som allmänt syftar till att bekämpa bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen och genom vilken sådant bedrägeri ska bekämpas med full kraft att ge tillämpningsområdet en vidsträckt tolkning, som även inbegriper mervärdesskatt.(61)

102. Däremot skulle en inskränkning av tillämpningsområdet för PIF-konventionen till att enbart omfatta bedrägeri i fråga om tullar och avgifter och skatter för jordbruk avsevärt begränsa instrumentets roll att skydda unionens finansiella intressen. En sådan snäv tolkning av tillämpningsområdet för PIF-konventionen som rådet förespråkar strider mot regeln att en tolkning av en unionsrättslig bestämmelse som en unionsinstitution har gjort inte får leda till att den blir helt betydelselös.(62)

103. PIF-konventionen föreskriver således en skyldighet för medlemsstaterna som innebär att bedrägeri som riktar sig mot unionens finansiella intressen när det gäller mervärdesskatt ska beläggas med straffrättsliga påföljder, i vart fall allvarliga fall av bedrägeri. Denna skyldighet är av särskild betydelse i förevarande fall, eftersom rent administrativa sanktionsåtgärder i sig – framför allt viten och dröjsmålsränta – med hänsyn till de omständigheter som ofta ligger till grund för bedrägeri när det gäller mervärdesskatt knappast kan ha en tillräckligt avskräckande verkan. Många personer och företag som är involverade i sådana fall av bedrägeri befinner sig ändå i en ytterst svår ekonomisk situation.

104. Det ankommer på den nationella domstolen att bedöma huruvida de straffrättsliga påföljder som föreskrivs i den nationella lagstiftningen är "effektiva, proportionella och avskräckande" i den mening som avses i artikel 2.1 i PIF-konventionen. Härvid gäller det ovan sagda.(63) Sanktionsbestämmelsen ska prövas med beaktande av dess ställning i regelverket i dess helhet, förfarandets förlopp och särdragen i förfarandet vid olika nationella myndigheter i varje fall där denna fråga uppkommer.

105. Om en nationell preskriptionsbestämmelse till följd av systemet innebär att det enbart sällan kan förväntas att effektiva, proportionella och avskräckande påföljder faktiskt ådöms, strider detta mot medlemsstaternas skyldighet att i enlighet med artikel 2 i PIF-konventionen föreskriva proportionella straffrättsliga påföljder för bedrägeri som riktar sig mot unionens intressen.

C – Inverkan av att den nationella preskriptionsbestämmelsen eventuellt står i strid med unionsrätten på tvisten i det nationella målet

106. För det fall att den nationella domstolen på grundval av ovannämnda kriterier drar slutsatsen att den nationella preskriptionsbestämmelsen och framför allt bestämmelsen i artikel 160 sista stycket i strafflagen, i dess lydelse enligt lag nr 251/2005, som åberopats i begäran om förhandsavgörande strider mot unionsrätten, ska det slutligen bedömas hur detta påverkar tvisten i det nationella målet.

107. Enligt fast rättspraxis är den nationella domstolen skyldig att se till att unionsrätten får full verkan.(64)

108. För detta ändamål åligger det den nationella domstolen att först och främst tolka och tillämpa den nationella lagstiftningen i dess helhet i enlighet med unionsrätten. Den nationella domstolen ska härvid, i den utsträckning det är möjligt, tolka den nationella lagstiftningen mot bakgrund av ordalydelsen och syftet med de tillämpliga unionsrättsliga bestämmelserna för att uppnå det resultat som avses med dem.(65) Den är skyldig att göra allt som ligger inom dess behörighet, med hänsyn till den nationella rätten i sin helhet och med tillämpning av dess tolkningsmetoder, för att säkerställa att de unionsrättsliga bestämmelserna ges full verkan och för att uppnå ett resultat som är förenligt med det syfte som eftersträvas med unionsrätten.(66)

109. Den nationella domstolen ska framför allt avgöra om ett resultat som innebär att preskriptionen avbryts kan uppnås genom en konform tolkning, så länge som det nationella målet är anhängigt vid de italienska brottmålsdomstolarna – eller i vart fall vid vissa domstolsinstanser.

110. Skyldigheten att göra en konform tolkning av nationell rätt begränsas emellertid av allmänna rättsprinciper och kan inte tjäna som grund för att tolka nationell rätt *contra legem*.(67)

111. För det fall att den nationella domstolen inte kan uppnå ett resultat som är förenligt med unionsrätten genom tolkning av den nationella rätten, är den skyldig att säkerställa att unionsrätten ges full verkan genom att med stöd av sin egen behörighet, om det behövs, underlåta att tillämpa varje motstridande — även senare — bestämmelse i nationell lagstiftning, utan att den nationella domstolen behöver begära eller avvakta ett föregående undanröjande av en sådan bestämmelse genom lagstiftning eller något annat konstitutionellt förfarande.(68)

112. Den nationella domstolen ska således underlåta att tillämpa en sådan bestämmelse som artikel 160 sista stycket i strafflagen, i dess lydelse enligt lag nr 251/2005, i det nationella målet när denna bestämmelse uppvisar en systematisk brist som innebär att det på grund av korta preskriptionsfrister är omöjligt att uppnå ett resultat som är förenligt med unionsrätten.

113. Det är emellertid nödvändigt att närmare gå in på frågan huruvida ett sådant tillvägagångssätt strider mot allmänna principer i unionsrätten, nämligen legalitetsprincipen (inget straff utan lag). Denna princip ingår bland de allmänna rättsprinciper som utgör grunden för medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner,(69) och utgör enligt artikel 49 i stadgan om de grundläggande rättigheterna en grundläggande rättighet i unionens rättsordning. Enligt homogenitetsprincipen (artikel 52.3 första meningen i stadgan) ska vid tolkningen av artikel 49 i stadgan inte minst artikel 7 i Europakonventionen och den rättspraxis som utvecklats av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) beaktas.

114. Enligt legalitetsprincipen får 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, och det får inte heller utmätas ett strängare straff än som var tillämpligt vid den tidpunkt då brottet begicks (artikel 49. 1 första och andra meningen i stadgan). Detta omfattar regeln att direktiv inte kan åberopas direkt för att grunda eller skärpa ett straffrättsligt ansvar.(70)

115. Tvärtemot vad Goranco Anakiev och den italienska regeringen har hävdat kan det i ett fall som det förevarande emellertid inte befaras att det föreligger någon konflikt med legalitetsprincipen. Enligt denna princip krävs nämligen enbart i materiellt hänseende att brotten och de påföljder som de leder till tydligt definieras i lag.(71) I preskriptionsbestämmelserna sägs dock ingenting om huruvida en viss handling är straffbar eller om strafftiden, utan enbart om ett brott kan beivras. Bestämmelserna omfattas således över huvud taget inte av tillämpningsområdet för regeln *nullum crimen, nulla poena sine lege*.(72) Av den anledningen är inte heller principen om retroaktiv tillämpning av lindrigare strafflagstiftning (artikel 49. 1 tredje meningen i stadgan om de grundläggande rättigheterna)(73) tillämplig på preskriptionsfrågor.

116. I detta avseende skiljer sig förvarande mål för övrigt fundamentalt från målet Berlusconi m.fl., där det – till skillnad från förevarande fall – rörde sig om en ändring av de materiella bestämmelserna i den nationella lagstiftningen och framför allt av den tillämpliga straffskalan för vissa brott, vilket bland annat ledde till lägre straff och därmed indirekt påverkade preskriptionen.(74)

117. Mot bakgrund av vad som anförts ovan har kraven på att det inte ska utdömas något straff utan att lag uppfyllts i ett sådant fall som det förevarande. Av den italienska strafflagen, närmare

bestämt artiklarna 2 och 8 i lagdekret 74/2000, framgår nämligen fortfarande att det agerande som läggs de tilltalade till last är straffbart och vilka påföljder som detta agerande leder till. Huruvida ett agerande och de påföljder som det leder är straffbart framgår inte direkt av de unionsrättsliga bestämmelserna såsom artiklarna 4. 3 FEU och 325 FEUF, direktiv 2006/112, förordning nr 2988/95 eller PIF-konventionen.

118. Till skillnad från vad som var fallet i målet Berlusconi m.fl. skulle således en tillämpning av unionsbestämmelser i detta mål inte i sig medföra skyldigheter för en enskild och framför allt inte grunda eller leda till en skärpning av det straffrättsliga ansvaret för enskilda. Den skulle på förfaranderättslig nivå enbart befria de nationella brottsbekämpande myndigheter från frihetsberövande åtgärder som strider mot unionsrätten.

119. Av legalitetsprincipen följer inte att de tillämpliga bestämmelserna om preskriptionens varaktighet, förlopp och avbrott nödvändigtvis alltid måste grunda sig på lagar som var i kraft när brottet begicks. Sådana berättigade förväntningar föreligger inte.

120. Däremot kan den tidsfrist inom vilken ett åtal kan väckas mot ett brott även ändras efter det att brottet har begåtts, så länge som preskription ännu inte har inträtt.(75) Slutligen gäller här samma sak som vid tillämpningen av nya handläggningsregler på sådana omständigheter som visserligen ägde rum i tidigare skede men som ännu inte har avslutats.(76)

121. Inom ramen för medlemsstaternas processuella autonomi har medlemsstaterna i samtliga fall där preskription ännu inte inträtt(77) ett handlingsutrymme att beakta unionsrättsliga värderingar som de nationella domstolarna måste utnyttja vid tillämpningen av deras nationella rätt med beaktande av principerna om likvärdighet och effektivitet.

122. Det rör sig härvid inte om att härleda *nya* preskriptionsbestämmelser *direkt* ur unionsrätten. Artiklarna 4.3 FEU och 325 FEUF innehåller liksom förordning nr 2988/95 och PIF-konventionen dessutom inte heller några tillräckligt specifika regler som direkt kan tillämpas på enskilda. Detsamma gäller – redan på grund av dess rättsliga karaktär – för direktiv 2006/112.(78)

123. Tvärtom måste en konkret presentation av preskriptionsfristens varaktighet och förlopp som är förenlig med unionsrätten följa av den nationella lagstiftningen. Unionsrätten har således på sin höjd en *indirekt verkan* på det nationella målet genom att den hjälper den nationella domstolen att dra upp riktlinjerna för en tillämpning av den nationella lagstiftningen i enlighet med unionsrätten.

124. Det är härvidlag inte fråga om att helt och hållet upphäva preskriptionen, utan om att tillämpa en lämplig preskriptionsbestämmelse(79) som får effektiva, proportionella och avskräckande påföljder i en rättvis rättegång inom skälig tid (artikel 47.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 6.1 första meningen i Europakonventionen) att framstå som realistiska.

125. De åtgärder som den nationella domstolen ska vidta i detta sammanhang kan framför allt inbegripa tillämpning av preskriptionsbestämmelser *utan* den absoluta preskriptionsfrist som föreskrivs i artikel 160 sista stycket i strafflagen i dess lydelse enligt lag nr 251/2005. Såsom redan anförts ovan(80) finns enligt de uppgifter som kommissionen anför under förhandlingen brott i den italienska lagstiftningen – även sådana som avser ekonomisk brottslighet – som inte omfattas av någon absolut preskriptionsfrist.

126. Alternativt kan en tillämpning av den nyreglerade preskriptionsfristen för skattebrott, vilken har förlängts med en tredjedel, som i Italien numera föreskrivs i lag nr 148/2011(81) vara tänkbar.(82) Slutligen kan det även komma i fråga att betrakta de tidigare preskriptionsreglerna som föreskrevs i strafflagen i dess lydelse *före* lag nr 251/2005 som tillämpliga i förevarande fall.

127. Vilken av dessa olika alternativ som ska tillämpas är en fråga som rör nationell rätt och tolkningen av denna som det enbart ankommer på den nationella domstolen att bedöma. Det ska i ett unionsrättsligt perspektiv enbart beaktas att den lösning som valts i en rättvis rättegång (artikel 47.2 i stadgan om de grundläggande rättigheterna, artikel 6.1 första meningen i Europakonventionen) inte ska tillämpas på ett diskriminerande sätt och ska grundas på klara, genomblickbara och allmänt tillämpliga kriterier.

VII – Förslag till avgörande

128. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska ge följande svar på de frågor som har framställts av Tribunale di Cuneo:

1) Artiklarna 4. 3 FEU och 325 FEUF, förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 och direktiv 2006/112/EG ska tolkas så, att medlemsstaterna är skyldiga att föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder för oegentligheter när det gäller mervärdesskatt.

2) Medlemsstaterna är enligt artikel 2.1 i konventionen om skydd av Europeiska unionens finansiella intressen som undertecknades i Luxemburg den 26 juli 1995 skyldiga att föreskriva effektiva, proportionella och avskräckande straffrättsliga påföljder för bedrägeri när det gäller mervärdesskatt. Vid allvarliga fall av bedrägeri ska även frihetsberövande påföljder föreskrivas.

3) En nationell bestämmelse om preskription som av systematiska skäl i flera fall leder till att straff inte utdöms för bedrägeri när det gäller mervärdesskatt strider mot ovannämnda unionsrättsliga bestämmelser. En nationell domstol ska underlåta att tillämpa en sådan bestämmelse i ett pågående brottmål.

1 – Originalspråk: tyska.

2 – Se artikel 2.1 b i rådets beslut 2007/436/EG, Euratom av den 7 juni 2007 om systemet för Europeiska gemenskapernas egna medel (EUT L 163, s. 17), nedan kallat beslutet om egna medel.

3 – Dom Berlusconi m.fl. (C-387/02, C-391/02 och C-403/02, EU:C:2005:270).

4 – Rådets förordning (EG, Euratom) nr 2988/95 av den 18 december 1995 om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen (EGT L 312, s. 1).

5 – Konvention om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, undertecknat i Luxemburg den 26 juli 1995 (EGT C 316, s. 49). Förkortningen PIF står för den franska motsvarigheten av begreppet ”skydd av finansiella intressen” (”protection des intérêts financiers”).

6 – Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (EUT L 347, s. 1).

7 – EUT C 316, 1995, s. 48.

8 – Fördraget om Europeiska unionen i dess lydelse enligt Maastrichtfördraget.

9 – Strafflagen.

10 – GURI nr 285 av den 7 december 2005.

11 – Lagdekret eller lagstiftningsdekret.

12 – Lagdekret 74/2000 har rubriken "Nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto" (nyreglering av skattebrott som gäller inkomstskatt och mervärdesskatt) och offentliggjordes i *GURI* nr 76 den 31 mars 2000.

13 – På tyska: "verschwundene Händler" (brevlådebolag),. Härmed avses bolag som uteslutande ägnar sig åt att utfärda skattehandlingar i syfte att lura skattemyndigheten.

14 – På rättegångsspråket: *udienza preliminare*.

15 – Tribunale di Mondovì har under tiden hade blivit sammanslagen med Tribunale di Cuneo.

16 – Giudice dell'Udienza Preliminare.

17 – Enbart vissa delar av unionsrätten som omfattar området för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (artikel 24. 1 andra stycket sjätte meningen FEU och artikel 275 första stycket FEUF) är undantagna från domstolens behörighet att meddela förhandsavgöranden.

18 – Dom Cowan (186/87, EU:C:1989:47, punkt 19), dom Placanica (C?338/04, C?359/04 och dom C?360/04, EU:C:2007:133, punkt 68) och Achughbadian (C?329/11, EU:C:2011:807, punkt 33).

19 – Dom Åkerberg Fransson (C?617/10, EU:C:2013:105, punkterna 27 och 28).

20 – Fördraget om Europeiska unionen, i dess lydelse enligt Maastrichtfördraget.

21 – Protokoll nr 36 till EU-fördraget och till EUF-fördraget (EUT C 115, 2008, s. 322).

22 – Se, för ett liknande resonemang, dom Wery?ski (C?283/09, EU:C:2011:85, punkterna 30 och 31).

23 – Protokoll om tolkning genom förhandsavgörande av Europeiska gemenskapernas domstol av konventionen om skydd av Europeiska gemenskapernas finansiella intressen, som undertecknades i Bryssel den 29 november 1996 (EGT C 151, 1997, s. 1). Såsom PIF-konventionen antogs även detta tilläggsprotokoll på grundval av artikel K 3.2 c EU och trädde i kraft den 17 oktober 2002.

24 – Fördraget om Europeiska unionen i dess lydelse enligt Amsterdamfördraget.

25 – Se förklaringen från Republiken Italien enligt artikel 35.2 och 35.3 b EU (offentliggjord i EGT L 114, 1999, s.56), å ena sidan, och förklaringen från Republiken Italien av den 19 juli 2002 enligt tilläggsprotokollet till PIF-konventionen, å andra sidan. Sistnämnda finns på Europeiska unionens råds webbplats (besökt senast den 20 februari 2015):
<http://www.consilium.europa.eu/fr/documents-publications/agreements-conventions/ratification/?v=decl&aid=1996090&pid=l>.

26 – Dom Beck och Bergdorf (C?355/97, EU:C:1999:391, punkt 22), dom Régie Networks (C?333/07, EU:C:2008:764, punkt 46) och dom Križan m.fl. (C?416/10, EU:C:2013:8, punkt 54).

27 – Dom Bosman (C?415/93, EU:C:1995:463, punkt 61), dom Beck och Bergdorf (C?355/97, EU:C:1999:391, punkt 22), Régie Networks (C?333/07, EU:C:2008:764, punkt 46) och dom Križan m.fl. (C?416/10, EU:C:2013:8, punkterna 53 och 54).

- 28 – Se särskilt dom Berlusconi m.fl. (C?387/02, C?391/02 och C?403/02, EU:C:2005:270) och dom Åkerberg Fransson (C?617/10, EU:C:2013:105).
- 29 – Se, för ett liknande resonemang, dom Berlusconi m.fl. (C?387/02, C?391/02 och C?403/02, EU:C:2005:270) och beslut Mulliez m.fl. (C?23/03, C?52/03, C?133/03, C?337/03 och C?473/03, EU:C:2006:285), där domstolen över huvud taget inte yttrade sig över de invändningar mot att begäran om förhandsavgörande kan tas upp till sakprövning som de olika parterna anför, utan omedelbart besvarade tolkningsfrågorna.
- 30 – Se i detta avseende nedan, punkterna 57–72 i detta förslag till avgörande.
- 31 – På samma sätt besvarade domstolen, i dom E och F (C?550/09, EU:C:2010:382) en begäran om förhandsavgörande från en tysk domstol som även den på grundval av en stämningsansökan av åklagaren hade att pröva när åtal skulle väckas. Se dessutom – allmänt – dom AGM-COS. MET (C?470/03, EU:C:2007:213, punkt 45) och dom Coleman (C?303/06, EU:C:2008:415, punkterna 28–32).
- 32 – Dom Asjes m.fl. (209/84–213/84, EU:C:1986:188, punkterna 71 och 72), dom Vlaamse Reisbureaus (311/85, EU:C:1987:418, punkt 10), dom Cipolla m.fl. (C?94/04 och C?202/04, EU:C:2006:758, punkterna 46 och 47) och dom API m.fl. (C?184/13–C?187/13, C?194/13, C?195/13 och C?208/13, EU:C:2014:2147, punkterna 28 och 29).
- 33 – Se, för ett liknande resonemang, dom Tyskland/kommissionen (C?156/98, EU:C:2000:467, punkt 22), dom kommissionen/Government of Gibraltar och Förenade kungariket (C?106/09 P och C?107/09 P, EU:C:2011:732, punkterna 72 och 73), dom 3M Italia (C?417/10, EU:C:2012:184, punkterna 41–44) och dom P (C?6/12, EU:C:2013:525, punkt 18).
- 34 – Se nedan, punkterna 74–121 i detta förslag till avgörande.
- 35 – Den sistnämnda omständigheten anges i dom Caja de Ahorros y Monte de Piedad de Madrid (C?484/08, EU:C:2010:309, punkt 46), med avseende på principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens som likaså anges i artikel 119 FEUF.
- 36 – Se, för ett liknande resonemang, domen Échirolles Distribution (C?9/99, EU:C:2000:532, punkt 25), återigen med avseende på principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens som likaså anges i artikel 119 FEUF.
- 37 – Dom Franzén (C?189/95, EU:C:1997:504, punkt 79) och dom Belgian Electronic Sorting Technology (C?657/11, EU:C:2013:516, punkt 28) samt beslut Szabó (C?204/14, EU:C:2014:2220, punkt 16).
- 38 – Dom Alsatel (247/86, EU:C:1988:469, punkterna 7 och 8) och dom Hennen Olie (C?302/88, EU:C:1990:455, punkt 20), se dessutom nyligen generaladvokaten Mengozzis förslag till avgörande i målet Wagner-Raith (C?560/13, EU:C:2014:2476, punkterna 16–48).
- 39 – Dom SARPP (C?241/89, EU:C:1990:459, punkt 8), dom Ritter-Coulais (C?152/03, EU:C:2006:123, punkt 29), dom Promusicae (C?275/06, EU:C:2008:54, punkt 42), dom Aventis Pasteur (C?358/08, EU:C:2009:744, punkt 50) och dom Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C?562/13, EU:C:2014:2453, punkt 37).
- 40 – Dom kommissionen/Grekland (68/88, EU:C:1989:339, punkt 24), dom Berlusconi m.fl. (C?387/02, C?391/02 och C?403/02, EU:C:2005:270, punkt 65), dom Adeneler m.fl. (C?212/04, EU:C:2006:443, punkt 94) och dom Fiamingo m.fl. (C?362/13, C?363/13 och C?407/13,

EU:C:2014:2044, punkterna 62 och 64).

41 – Dom kommissionen/Grekland (68/88, EU:C:1989:339, punkterna 23 och 24) och dom Berlusconi m.fl. (C?387/02, C?391/02 och C?403/02, EU:C:2005:270, punkterna 64 och 65), se, för ett liknande resonemang, dom SGS Belgium m.fl. (C?367/09, EU:C:2010:648, punkt 41).

42 – Dom Åkerberg Fransson (C?617/10, EU:C:2013:105, punkterna 25 och 36).

43 – Artikel 2. 1 b i beslutet om egna medel. Se dessutom dom kommissionen/Italien (C?132/06, EU:C:2008:412, punkt 39), dom Belvedere Costruzioni (C?500/10, EU:C:2012:186, punkt 22) och dom kommissionen/Tyskland (C?539/09, EU:C:2011:733, punkterna 71 och 72).

44 – Dom Åkerberg Fransson (C?617/10, EU:C:2013:105, punkterna 26 och 36).

45 – Se nedan, punkterna 92–105 i detta förslag till avgörande.

46 – Dom Åkerberg Fransson (C?617/10, EU:C:2013:105, punkt 34). Enligt artikel 6 i förordning nr 2988/95 får medlemsstaterna tillämpa *straffrättsliga* påföljder.

47 – Se, för ett liknande resonemang – om än i ett annat sammanhang – dom von Colson och Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punkt 28), dom Adeneler m.fl. (C?212/04, EU:C:2006:443, punkterna 102–104) och dom Fiamingo m.fl. (C?362/13, C?363/13 och C?407/13, EU:C:2014:2044, punkt 61 i slutet).

48 – Se mitt förslag till avgörande i mål Berlusconi m.fl. (C?387/02, C?391/02 och C?403/02, EU:C:2004:624, punkt 91).

49 – Se i detta avseende mitt förslag till avgörande i mål Berlusconi m.fl. (C?387/02, C?391/02 och C?403/02, EU:C:2004:624, punkt 107).

50 – Se mitt förslag till avgörande i mål Berlusconi m.fl. (C?387/02, C?391/02 och C?403/02, EU:C:2004:624, punkt 108).

51 – Medlemsstaterna har denna möjlighet enligt artikel 6 i förordning nr 2988/95.

52 – Dom Belvedere Costruzioni (C?500/10, EU:C:2012:186, punkt 28).

53 – Dom kommissionen/Italien (C?132/06, EU:C:2008:412, punkterna 43–47 och punkt 52).

54 – Se, för ett liknande resonemang, mitt förslag till avgörande i mål Berlusconi m.fl. (C?387/02, C?391/02 och C?403/02, EU:C:2004:624, punkt 110).

55 – Förklarande rapport rörande konventionen om skydd av europeiska gemenskapernas finansiella intressen, av rådet den 26 maj 1977 godkänd text (EGT C 191, 1997, s. 1). Se framför allt kommentarerna avseende artikel 1.1 i konventionen (EGT C 191, 1997, s. 4, sista stycket).

56 – Den tyska regeringen har anfört att ett lagstiftningsförslag från kommissionen som fortfarande är under behandling skulle leda till att mervärdesskatt skulle omfattas av de föremål med avseende på vilka medlemsstaternas ska införa straffrättsliga påföljder enligt unionsrätten. Förslag till rådets och Europaparlamentets direktiv om straffrättsligt skydd av gemenskapens ekonomiska intressen, KOM(2001) 272 slutlig (EGT C 240 E, s. 125).

57 – Dom Antonissen (C?292/89, EU:C:1991:80, punkt 18), dom Skov och Bilka (C?402/03, EU:C:2006:6, punkt 42) och dom Quelle (C?404/06, EU:C:2008:231, punkt 32).

- 58 – Se i detta avseende den förklarande rapporten i EGT C 191, 1997, s. 4, sista stycket.
- 59 – Artikel 2.1 b i beslutet om egna medel.
- 60 – Dom kommissionen/Tyskland (C?539/09, EU:C:2011:733, punkt 72) och dom Åkerberg Fransson (C?617/10, EU:C:2013:105, punkt 26).
- 61 – Första och andra skälet i rådets akt om utarbetandet av PIF-konventionen (EGT C 316, 1995, s. 48).
- 62 – Dom kommissionen/Belgien (C?437/04, EU:C:2007:178, punkt 56 i slutet).
- 63 – Se punkterna 86–90 ovan i detta förslag till avgörande.
- 64 – Yttrande 1/09 (EU:C:2011:123, punkt 68), se dessutom, särskilt avseende direktiv, bland annat dom Küçükdeveci (C?555/07, EU:C:2010:21, punkt 48).
- 65 – Avseende tolkning i enlighet med primärrätten se dom Murphy m.fl. (157/86, EU:C:1988:62, punkt 11) och dom ITC (C?208/05, EU:C:2007:16, punkt 68); avseende tolkning i enlighet med sekundärrätten se dom Marleasing (C?106/89, EU:C:1990:395, punkt 8), dom Pfeiffer m.fl. (C?397/01–C?403/01, EU:C:2004:584, punkt 113), dom Dominguez (C?282/10, EU:C:2012:33, punkt 24) och dom Asocia?ia Accept (C?81/12, EU:C:2013:275, punkt 71).
- 66 – Dom Pfeiffer m.fl. (C?397/01–C?403/01, EU:C:2004:584, punkterna 115–119), dom Adeneler m.fl. (C?212/04, EU:C:2006:443, punkt 111), dom Dominguez (C?282/10, EU:C:2012:33, punkt 27), dom Association de médiation sociale (C?176/12, EU:C:2014:2, punkt 38) och dom Schoenimport "Italmoda" Mariano Previti (C?131/13, C?163/13 och C?164/13, EU:C:2014:2455, punkt 52). Se, för ett liknande resonemang, dom Colson och Kamann (14/83, EU:C:1984:153, punkt 28 "med fullt utnyttjande av det utrymme för skönsässig bedömning som den har enligt nationell rätt").
- 67 – Dom Association de médiation sociale (C?176/12, EU:C:2014:2, punkt 39), se dessutom dom Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, punkt 13) och dom Adeneler m.fl. (C?212/04, EU:C:2006:443, punkt 110).
- 68 – Dom Simmenthal (106/77, EU:C:1978:49, punkterna 21 och 24), dom Melki och Abdeli (C?188/10 och C?189/10, EU:C:2010:363, punkt 43) och dom Åkerberg Fransson (C?617/10, EU:C:2013:105, punkt 45).
- 69 – Domarna Advocaten voor de Wereld (C?303/05, EU:C:2007:261, punkt 49) och Intertanko m.fl. (C?308/06, EU:C:2008:312, punkt 70).
- 70 – Domarna X (14/86, EU:C:1987:275, punkt 20), Kolpinghuis Nijmegen (80/86, EU:C:1987:431, punkt 13), X (C?74/95 och C?129/95, EU:C:1996:491, punkt 24), Berlusconi m.fl. (C?387/02, C?391/02 och C?403/02, EU:C:2005:270, punkt 74) och Grøngaard och Bang (C?384/02, EU:C:2005:708, punkt 30).
- 71 – Domarna Advocaten voor de Wereld (C?303/05, EU:C:2007:261, punkt 50), Intertanko m.fl. (C?308/06, EU:C:2008:312, punkt 71) och Lafarge/kommissionen (C?413/08 P, EU:C:2010:346, punkt 94).
- 72 – Se i detta avseende Europadomstolens dom av den 22 juni 2000 i målet Coëme m.fl. mot Belgien (klagomål nr 32492/96 m.fl.), Recueil des arrêts et décisions 2000- VII, punkt 149, och av

den 17 september 2009, Scoppola mot Italien (nr 2) (klagomål nr 10249/03), punkt 110. Italiens författningsdomstol (Corte costituzionale) har i dom nr 236 av den 19 juli 2011, punkt 15, hänvisat till Europadomstolens dom Coëme m.fl. mot Belgien. Se, för ett liknandes resonemang, tidigare tyska Bundesverfassungsgericht (federal konstitutionsdomstol) (BVerfGE 25, s. 269, s. 286 och följande sidor).

73 – Avseende förankringen av denna princip i medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner och i allmänna unionsrättsliga principer, se dessutom dom Berlusconi m.fl. (C?387/02, C?391/02 och C?403/02, EU:C:2005:270, punkterna 68 och 69) och mitt förslag till avgörande i det målet (EU:C:2004:624, punkterna. 155–157). Nyligen erkände även Europadomstolen denna princip inom ramen för artikel 7 i Europakonventionen (dom av den 17 september 2009, Scoppola mot Italien (punkt 2), klagomål nr 10249/03, punkterna 105–109).

74 – Se dom Berlusconi m.fl. (C?387/02, C?391/02 och C?403/02, EU:C:2005:270, punkterna 18–22) och mitt förslag till avgörande i det målet (EU:C:2004:624, punkt 31).

75 – Europadomstolens dom av den 22 juni 2000 i målet Coëme m.fl. mot Belgien (klagomål nr 32492/96 m.fl.), Recueil des arrêts et décisions 2000-VII, s. 149.

76 – Se i detta avseende dom Meridionale Industria Salumi m.fl. (212/80–217/80, EU:C:1981:270, punkt 9), dom Pokrzeptowicz-Meyer (C?162/00, EU:C:2002:57, punkt 49), dom Molenbergnatie (C?201/04, EU:C:2006:136, punkt 31) och dom kommissionen/Spanien (C?610/10, EU:C:2012:781, punkt 45) samt mitt förslag till avgörande i mål kommissionen/Moravia Gas Storage (C?596/13 P, EU:C:2014:2438, punkterna 28–31).

77 – I den tilltalade Anakievs fall har de handlingar som omfattas av åtalet redan preskriberats enligt uppgifter från den nationella domstolen.

78 – Dom Arcaro (C?168/95, EU:C:1996:363, punkt 36), dom X (C?74/95 och C?129/95, EU:C:1996:491, punkt 23) och dom Berlusconi m.fl. (C?387/02, C?391/02 och C?403/02, EU:C:2005:270, punkt 73).

79 – Se i detta avseende punkterna 87 och 88 ovan i detta förslag till avgörande.

80 – Se i detta avseende punkt 81 ovan i detta förslag till avgörande.

81 – Se där artikel 2 stycke 36 vices semel punkt I (*GURI* nr 216 av den 16 september 2011).

82 – Denna nyreglering åberopades av den tilltalade Goranco Anakiev under förfarandet vid domstolen.