



Universiteit
Leiden

The Netherlands

**Bescherming van de financiële belangen van de EU.
Rechters hoeven nationale bepalingen niet buiten
toepassing te laten wanneer dit ingaat tegen het
legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen. Voorrang
verdergaande nationale grondrechtenbescherming?
Terugkomen op Melloni?**

Barkhuysen, T.; Emmerik, M.L. van

Citation

Barkhuysen, T., & Emmerik, M. L. van. (2018). Bescherming van de financiële belangen van de EU. Rechters hoeven nationale bepalingen niet buiten toepassing te laten wanneer dit ingaat tegen het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen. Voorrang verdergaande nationale grondrechtenbescherming? Terugkomen op Melloni? *Ab Rechtspraak Bestuursrecht*, 2018(18), 971-972. Retrieved from <https://hdl.handle.net/1887/67560>

Version: Publisher's Version
License: [Leiden University Non-exclusive license](#)
Downloaded from: <https://hdl.handle.net/1887/67560>

Note: To cite this publication please use the final published version (if applicable).

AB 2018/145

HOF VAN JUSTITIE VAN DE EUROPESE UNIE

5 december 2017, nr. C-42/17

(K. Lenaerts, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, J.L. da Cruz Vilaça, C.G. Fernlund, C. Vajda, A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, M. Safjan, F. Biltgen, K. Jürimäe, M. Vilaras, E. Regan)
m.nt. T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

Art. 325 lid 1 en 2 VWEU; art. 49, 51 lid 1, art. 52 lid 3 Handvest

V-N 2018/2.22

RvdW 2018/352

V-N Vandaag 2017/2876

ECLI:EU:C:2017:936

Grote Kamer. Bescherming van de financiële belangen van de EU. Rechters hoeven nationale bepalingen niet buiten toepassing te laten wanneer dit ingaat tegen het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen. Voorrang verdergaande nationale grondrechtenbescherming? Terugkomen op Melloni?

[Het Italiaanse Constitutioneel Hof werpt] de vraag op of het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen mogelijksterwijs wordt geschonden ten gevolge van de in het eerdere arrest Taricco geformuleerde verplichting om de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht buiten toepassing te laten, gelet op de materiële aard van de in de Italiaanse rechtsorde vastgestelde verjaringsregels — die met zich meebrengt dat deze regels voor de justitiabelen redelijkerwijs voorzienbaar moeten zijn op het tijdstip waarop de ten laste gelegde strafbare feiten worden gepleegd, zonder dat die regels met terugwerkende kracht in hun nadeel kunnen worden gewijzigd — en voorts gelet op het vereiste dat nationale voorschriften inzake de vervolging van strafbare feiten een wettelijke grondslag hebben die voldoende nauwkeurig is om als kader en richtsnoer voor de beoordeling door de nationale rechter te dienen. Derhalve dient het Hof, gelet op de door de verwijzende rechter in het licht van dat beginsel aan de orde gestelde vragen die niet ter kennis van het Hof waren gebracht in de zaak die heeft geleid tot het [eerdere] arrest Taricco, de in dat arrest aan art. 325 lid 1 en 2 VWEU gegeven uitlegging te preciseren.

Het staat aan de bevoegde nationale rechterlijke instanties om volle werking te verlenen aan de uit art. 325 lid 1 en 2, VWEU voortvloeiende verplichtingen en om in het kader van een procedure wegens ernstige strafbare feiten ter zake van de btw nationale bepalingen [...] buiten toepassing te la-

ten indien deze bepalingen beletten dat doeltreffende en afschrikkende sancties worden toegepast. Nationale autoriteiten en rechterlijke instanties mogen nationale maatstaven voor de bescherming van de grondrechten toepassen, mits deze toepassing niet afdoet aan het beschermingsniveau dat wordt geboden door het Handvest, zoals dit wordt uitgelegd door het Hof, noch aan de voorrang, eenheid of doeltreffendheid van het Unierecht (arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

[V]olgens de verwijzende rechter [...] [kan] de nationale rechter geen concrete invulling [...] geven aan de voorwaarden waaronder hij de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht buiten toepassing zou moeten laten [...] zonder de uit het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen voortvloeiende grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid te overschrijden. Het legaliteitsbeginsel, zoals dat in art. 49 Handvest is neergelegd en overeenkomstig art. 52 lid 3 Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte heeft als het door het EVRM gewaarborgde recht, moet overeenkomstig art. 51 lid 1 Handvest door de lidstaten in acht worden genomen wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen, wat het geval is wanneer zij in het kader van de krachtens art. 325 VWEU op hen rustende verplichtingen voorzien. De verplichting om een doeltreffende inning van de middelen van de Unie te waarborgen, mag dus niet indruisen tegen dat beginsel.

[D]e vereisten van voorzienbaarheid, nauwkeurigheid en niet-terugwerkende kracht, die inherent zijn aan het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, [zijn] in de Italiaanse rechtsorde ook van toepassing op de verjaringsregeling voor strafbare feiten ter zake van de btw. Bijgevolg staat het aan de nationale rechter om na te gaan of de in punt 58 van het arrest Taricco vereiste constatering dat de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht eraan in de weg staan dat doeltreffende en afschrikkende strafrechtelijke sancties worden opgelegd in een groot aantal gevallen van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, in de Italiaanse rechtsorde leidt tot een tegen het beginsel van nauwkeurigheid van de toepasselijke wet indruisende situatie van onzekerheid met betrekking tot de vraag welke verjaringsregeling van toepassing is. Indien deze situatie zich inderdaad voordoet, is de nationale rechter niet gehouden de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht buiten toepassing te laten. Mocht de nationale rechter aldus oordelen dat de verplichting om de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht buiten toepassing te laten, ingaat tegen het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, dan zou hij niet gehouden zijn aan deze verplichting te voldoen, ook al zou door de nako-

ming ervan een einde kunnen worden gemaakt aan een nationale situatie die met het Unierecht onverenigbaar is. [Het is] dan aan de nationale wetgever om de nodige maatregelen te nemen.

M.A.S.,
en

M.B., in tegenwoordigheid van: Presidente del Consiglio dei Ministri.

Arrest

1. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 325, leden 1 en 2, VWEU, zoals uitgelegd in het arrest van 8 september 2015, *Taricco e.a.* (C-105/14, EU:C:2015:555) (hierna: ‘arrest *Taricco*’).

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een strafzaak tegen M.A.S. en M.B. wegens strafbare feiten ter zake van de belasting over de toegevoegde waarde (btw).

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3. Artikel 325, leden 1 en 2, VWEU luidt:
- “1. De Unie en de lidstaten bestrijden fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, met overeenkomstig dit artikel te nemen maatregelen die afschrikkend moeten werken en in de lidstaten, alsmede in de instellingen, organen en instanties van de Unie, een doeltreffende bescherming moeten bieden.
2. De lidstaten nemen ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, dezelfde maatregelen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad.”

Italiaans recht

4. Artikel 25 van de grondwet bepaalt:
- “Niemand kan worden afgehouden van de rechter die de wet hem toekent.
Niemand kan worden gestraft dan uit kracht van een wet die in werking is getreden voordat het feit is gepleegd.
Niemand kan aan veiligheidsmaatregelen worden onderworpen buiten de in de wet bepaalde gevallen.”
5. Artikel 157 van de Codice penale (wetboek van strafrecht), zoals gewijzigd bij legge n. 251 (wet nr. 251) van 5 december 2005 (GURI nr. 285 van 7 december 2005) (hierna: ‘wetboek van strafrecht’), bepaalt:

“Een strafbaar feit verjaart na het verstrijken van een termijn die gelijk is aan de maximumduur van de wettelijk bepaalde straf, maar die hoe dan ook niet korter kan zijn dan zes jaar voor misdrijven en vier jaar voor overtredingen, zelfs wanneer daarop slechts een geldboete is gesteld.
[...]”

6. Artikel 160 van het wetboek van strafrecht luidt:

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

Beschikkingen tot toepassing van persoonlijke dwangmiddelen [...] [en] de beschikking tot vaststelling van de datum van de eerste terechtzitting [...] stuiten de verjaring eveneens.

Ingeval de verjaring is gestuit, vangt een nieuwe verjaringstermijn aan op de dag van de stuiting. Wanneer meerdere stuitingshandelingen zijn verricht, vangt de nieuwe verjaringstermijn aan op de dag van de laatste van die handelingen. De in artikel 157 vastgestelde termijnen kunnen echter in geen geval worden verlengd tot na de termijnen van artikel 161, tweede alinea, behalve voor de in artikel 51, leden 3 bis en 3 quater, van het wetboek van strafvordering bedoelde strafbare feiten.”

7. Artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht bepaalt:

“Met uitzondering van de vervolging van de in artikel 51, leden 3 bis en 3 quater, van het wetboek van strafvordering bedoelde strafbare feiten kan de stuiting van de verjaring in geen geval tot gevolg hebben dat de verjaringstermijn met meer dan een vierde wordt verlengd [...]”.

8. Op grond van artikel 2 van decreto legislativo n. 74, nuova disciplina dei reati in materia di imposte sui redditi e sul valore aggiunto (besluit nr. 74 houdende nieuwe bepalingen betreffende strafbare feiten ter zake van de inkomstenbelasting en de belasting over de toegevoegde waarde) van 10 maart 2000 (GURI nr. 76 van 31 maart 2000; hierna: ‘besluit nr. 74/2000’) wordt de indiening van een valse btw-aangifte waarbij melding wordt gemaakt van facturen of andere documenten betreffende onbestaande handelingen, gestraft met gevangenisstraf van anderhalf tot zes jaar.

Hoofdzak en prejudiciële vragen

9. In het arrest *Taricco* heeft het Hof geoordeeld dat artikel 160, laatste alinea, van het wetboek van strafrecht, gelezen in samenhang met artikel 161 van dit wetboek (hierna: ‘litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht’), door-

dat volgens deze bepalingen een stuitingshandeling in het kader van de strafrechtelijke vervolging van ernstige btw-fraude tot gevolg heeft dat de verjaringstermijn met slechts een vierde van de oorspronkelijke duur wordt verlengd, afbreuk kan doen aan de krachtens artikel 325, leden 1 en 2, VWEU op de lidstaten rustende verplichtingen, indien die nationale bepalingen eraan in de weg staan dat doeltreffende en afschrikkende sancties worden opgelegd in een groot aantal gevallen van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad of indien daarin voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de betrokken lidstaat worden geschaad, verjaringstermijnen zijn vastgesteld die langer zijn dan voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad. Het Hof heeft tevens geoordeeld dat het aan de bevoegde nationale rechter staat om volle werking te verlenen aan artikel 325, leden 1 en 2, VWEU, zo nodig door de bepalingen van nationaal recht die eraan in de weg staan dat de betrokken lidstaat de krachtens die bepalingen van het VWEU op hem rustende verplichtingen nakomt, buiten toepassing te laten.

10. Volgens de Corte suprema di cassazione (hoogste rechter in burgerlijke en strafzaken, Italië) en de Corte d'appello di Milano (rechter in tweede aanleg Milaan, Italië) – die de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) prejudiciële vragen hebben gesteld – is de regel die voortvloeit uit het arrest *Taricco*, van toepassing in de twee procedures die voor hen aanhangig zijn. Deze procedures betreffen namelijk strafbare feiten die onder besluit nr. 74/2000 vallen en als ernstig kunnen worden aangemerkt. Daarbij komt dat deze strafbare feiten zouden zijn verjaard indien het tot toepassing van de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht zou zijn gekomen, terwijl die procedures anders tot een veroordeling hadden kunnen leiden.

11. Voorts betwijfelt de Corte d'appello di Milano of de uit artikel 325, lid 2, VWEU voortvloeiende verplichting in de voor haar aanhangige procedure wordt nagekomen. Hoewel het strafbare feit 'bendevorming met het oog op de smokkel van buitenlandse tabaksfabricaten' als bedoeld in artikel 291 quater van het decreto del Presidente della Repubblica n. 43, recante approvazione del testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale (besluit van de president van de Republiek nr. 43 houdende goedkeuring van de gecoördineerde tekst van de wettelijke bepalingen op douanegebied) van 23 januari 1973 (GURI nr. 80 van 28 maart 1973), vergelijkbaar is met de strafbare feiten die onder besluit nr. 74/2000 vallen, zoals die welke in de hoofdzaak aan de orde zijn, gelden daarvoor immers

niet dezelfde voorschriften inzake de uiterste verjaringstermijn als voor deze strafbare feiten.

12. De Corte suprema di cassazione en de Corte d'appello di Milano zijn dan ook van oordeel dat zij de bij de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht vastgestelde verjaringstermijn op grond van de in het arrest *Taricco* geformuleerde regel buiten toepassing zouden moeten laten, en dat zij ten gronde uitspraak zouden moeten doen.

13. De Corte costituzionale twijfelt aan de verenigbaarheid van een dergelijke benadering met de grondbeginselen van de Italiaanse constitutionele orde en met de eerbiediging van de onvervreembare rechten van de persoon. Met name kan die benadering volgens deze rechterlijke instantie indruisen tegen het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, dat onder meer vereist dat strafbepalingen nauwkeurig worden geformuleerd en geen terugwerkende kracht hebben.

14. In dit verband preciseert de Corte costituzionale dat de regeling van de verjaring in strafzaken in de Italiaanse rechtsorde van materiele aard is en dus binnen de werkingsfeer van het in artikel 25 van de Italiaanse grondwet neergelegde legaliteitsbeginsel valt. Bijgevolg moet die regeling zijn vervat in nauwkeurige voorschriften die van kracht zijn op het tijdstip waarop het desbetreffende strafbare feit wordt gepleegd.

15. De Corte costituzionale is dan ook van oordeel dat haar door de betrokken nationale rechterlijke instanties wordt verzocht om zich uit te spreken over de vraag of de in het arrest *Taricco* geformuleerde regel voldoet aan het vereiste van 'bepaaldheid', dat krachtens de grondwet geldt voor het materiële strafrecht.

16. Derhalve dient volgens de Corte costituzionale in de eerste plaats te worden nagegaan of de betrokkene op het tijdstip waarop hij het strafbare feit in kwestie pleegde, kon weten dat het Unierecht de nationale rechter onder de in dat arrest gestelde voorwaarden de verplichting oplegt om de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht buiten toepassing te laten. Bovendien vloeit het vereiste dat de strafrechtelijke aard van het gepleegde feit en de toepasselijke straf vooraf en duidelijk kenbaar zijn voor degene die zich strafbaar gedraagt, eveneens voort uit de relevante rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens over artikel 7 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: 'EVRM').

17. In de tweede plaats stelt de verwijzende rechter vast dat in het arrest *Taricco* onvoldoende

wordt gepreciseerd met welke factoren de nationale rechter rekening moet houden bij de constatering van het 'groot aantal gevallen' dat voor de toepassing van de uit dat arrest voortvloeiende regel is vereist, zodat dat arrest de beoordelingsbevoegdheid van de rechters niet aan banden legt.

18. Volgens de verwijzende rechter wordt in het arrest *Taricco* voorts geen uitspraak gedaan over de verenigbaarheid van de in dat arrest geformuleerde regel met de grondbeginselen van de Italiaanse constitutionele orde. Dat wordt in dat arrest uitdrukkelijk aan de bevoegde nationale rechters overgelaten. Dienaangaande merkt de verwijzende rechter op dat in punt 53 van het arrest *Taricco* is aangegeven dat de nationale rechter die besluit om de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht buiten toepassing te laten, eveneens erop moet toezien dat de grondrechten van de betrokken personen worden geëerbiedigd. De verwijzende rechter voegt daaraan toe dat in punt 55 van dat arrest is gepreciseerd dat tot een dergelijke niet-toepassing wordt overgegaan onder voorbehoud van verificatie door de nationale rechter dat de rechten van de verdachten zijn geëerbiedigd.

19. Tevens merkt de verwijzende rechter op dat het Hof zich in het arrest *Taricco* enkel met betrekking tot het verbod van terugwerkende kracht heeft uitgesproken over de verenigbaarheid van de in dat arrest geformuleerde regel met artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: 'Handvest'). Het Hof heeft evenwel niet het andere aspect van het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen onderzocht, te weten het vereiste dat de sanctieregeling voldoende nauwkeurig is. Dit vereiste maakt evenwel deel uit van de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben en komt eveneens voor in het beschermingsstelsel van het EVRM, zodat het een algemeen beginsel van het Unierecht vormt. Zelfs indien de regeling van de verjaring in strafzaken in de Italiaanse rechtsorde werd geacht van procedurele aard te zijn, zou zij moeten worden toegepast op grond van nauwkeurige voorschriften.

20. In deze omstandigheden heeft de Corte costituzionale de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

"1) Moet artikel 325, leden 1 en 2, VWEU aldus worden uitgelegd dat de strafrechter een nationale verjaringsregeling die in een groot aantal gevallen belet dat ernstige fraude wordt bestraft waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad, of die voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden ge-

schaad, kortere verjaringstermijnen stelt dan voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de betrokken lidstaat worden geschaad, buiten toepassing dient te verklaren, ook wanneer hiervoor geen voldoende bepaalde wettelijke grondslag aanwezig is?

2) Moet artikel 325, leden 1 en 2, VWEU aldus worden uitgelegd dat de strafrechter een nationale verjaringsregeling die in een groot aantal gevallen belet dat ernstige fraude wordt bestraft waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad, of die voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, kortere verjaringstermijnen stelt dan voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de betrokken lidstaat worden geschaad, buiten toepassing dient te verklaren, ook wanneer de verjaring in de rechtsorde van de betrokken lidstaat onderdeel vormt van het materiële strafrecht en onderworpen is aan het legaliteitsbeginsel?

3) Moet het arrest *Taricco* aldus worden uitgelegd dat de strafrechter een nationale verjaringsregeling die in een groot aantal gevallen belet dat ernstige fraude wordt bestraft waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad, of die voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, kortere verjaringstermijnen stelt dan voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de betrokken lidstaat worden geschaad, buiten toepassing dient te verklaren, ook wanneer dit in strijd is met de grondbeginselen van de constitutionele orde van de betrokken lidstaat en met de door de grondwet van de betrokken lidstaat erkende onvervreembare rechten van de persoon, met name met het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel?"

21. Bij zijn beschikking van 28 februari 2017, *M.A.S. en M.B.* (C-42/17, niet gepubliceerd, EU:C:2017:168), heeft de president van het Hof beslist tot toewijzing van het verzoek van de verwijzende rechter om de onderhavige zaak te behandelen volgens de versnelde procedure als bedoeld in artikel 23 bis van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 105, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof.

Beantwoording van de prejudiciële vragen Overwegingen vooraf

22. In herinnering dient te worden gebracht dat de prejudiciële procedure van artikel 267 VWEU tussen het Hof en de rechterlijke instanties van de lidstaten een dialoog van rechter tot rechter tot stand brengt die tot doel heeft de een-

vormige uitlegging alsook de coherentie, de volle werking en de autonomie van het Unierecht te verzekeren zie in die zin advies 2/13 (Toetreding van de Unie tot het EVRM) van 18 december 2014, EU:C:2014:2454, punt 176.

23. De procedure van artikel 267 VWEU fungeert dus als een instrument van samenwerking tussen het Hof en de nationale rechterlijke instanties, waarmee het Hof de nationale rechterlijke instanties de uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht verschaft die deze voor de beslechting van de hun voorgelegde geschillen nodig hebben (zie in die zin arrest van 5 juli 2016, *Ogryanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, punt 16).

24. In dit verband zij beklemtoond dat het Hof bij de beantwoording van prejudiciële vragen – in het kader van de bevoegdheidsverdeling tussen de Unierechters en de nationale rechters – dient uit te gaan van de in de verwijzingsbeslissing omschreven feitelijke en juridische context waarin die vragen moeten worden geplaatst (arrest van 26 oktober 2017, *Argenta Spaarbank*, C-39/16, EU:C:2017:813, punt 38).

25. Opgemerkt dient te worden dat de Tribunale di Cuneo (rechter in eerste aanleg Cuneo, Italië) het Hof in de procedure die heeft geleid tot het arrest *Taricco* vragen heeft gesteld over de uitlegging van de artikelen 101, 107 en 119 VWEU alsook van artikel 158 van richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (*PB* 2006, L 347, blz. 1).

26. In het arrest *Taricco* heeft het Hof het evenwel met het oog op de voor deze Italiaanse rechterlijke instantie aanhangige strafrechtelijke procedure nodig geacht te haren behoefte een uitlegging van artikel 325, leden 1 en 2, VWEU te geven.

27. In de hoofdzaak werpt de Corte costituzionale de vraag op of het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen mogelijkermijns wordt geschonden ten gevolge van de in het arrest *Taricco* geformuleerde verplichting om de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht buiten toepassing te laten, gelet op de materiële aard van de in de Italiaanse rechtsorde vastgestelde verjaringsregels – die met zich meebrengt dat deze regels voor de justitiabelen redelijkerwijs voorzienbaar moeten zijn op het tijdstip waarop de ten laste gelegde strafbare feiten worden gepleegd, zonder dat die regels met terugwerkende kracht in hun nadeel kunnen worden gewijzigd – en voorts gelet op het vereiste dat nationale voorschriften inzake de vervolging van strafbare feiten een wettelijke grondslag hebben die voldoende nauwkeurig is om als kader en

richtsnoer voor de beoordeling door de nationale rechter te dienen.

28. Derhalve dient het Hof, gelet op de door de verwijzende rechter in het licht van dat beginsel aan de orde gestelde vragen die niet ter kennis van het Hof waren gebracht in de zaak die heeft geleid tot het arrest *Taricco*, de in dat arrest aan artikel 325, leden 1 en 2, VWEU gegeven uitlegging te preciseren.

Eerste en tweede vraag

29. Met zijn eerste en zijn tweede vraag, die gezamenlijk moeten worden behandeld, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 325, leden 1 en 2, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat de nationale rechter krachtens deze bepaling verplicht is om in het kader van een strafrechtelijke procedure wegens strafbare feiten ter zake van de btw bepalingen over verjaring die deel uitmaken van het nationale materiële recht, buiten toepassing te laten indien deze bepalingen eraan in de weg staan dat doeltreffende en afschrikkende strafrechtelijke sancties worden opgelegd in een groot aantal gevallen van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, of indien in die bepalingen voor gevallen van fraude waardoor die belangen worden geschaad, verjaringstermijnen zijn vastgesteld die korter zijn dan voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de betrokken lidstaat worden geschaad, ook wanneer de nakoming van deze verplichting met zich meebrengt dat het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen wordt geschonden doordat de toepasselijke wet onvoldoende nauwkeurig is of met terugwerkende kracht wordt toegepast.

30. In herinnering dient te worden gebracht dat de lidstaten krachtens artikel 325, leden 1 en 2, VWEU gehouden zijn om onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, te bestrijden met doeltreffende en afschrikkende maatregelen, alsook om ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, dezelfde maatregelen te nemen als die welke zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad.

31. De eigen middelen van de Unie omvatten volgens besluit 2014/335/EU, Euratom van de Raad van 26 mei 2014 betreffende het stelsel van eigen middelen van de Europese Unie (*PB* 2014, L 168, blz. 105) onder meer de ontvangsten uit de toepassing van een uniform percentage op de btw-grondslag die is vastgesteld overeenkomstig de voorschriften van de Unie, zodat er een rechtstreeks verband bestaat tussen de inning van de btw-ontvangsten met inachtneming van het toepasselijke Unierecht en de terbeschikkingstelling

van de overeenkomstige btw-middelen aan de begroting van de Unie, aangezien elke tekortkoming op het gebied van de inning van de btw-ontvangsten potentieel leidt tot een verlaging van de btw-middelen van de Unie (zie in die zin arresten van 26 februari 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 26, en *Taricco*, punt 38).

32. Het staat aan de lidstaten om een doeltreffende inning van de eigen middelen van de Unie te waarborgen (zie in die zin arrest van 7 april 2016, *Degano Trasporti*, C-546/14, EU:C:2016:206, punt 21). Om die reden zijn zij gehouden de met de eigen middelen corresponderende bedragen in te vorderen die ten gevolge van fraude aan de begroting van de Unie zijn onttrokken.

33. Om de volledige inning van de btw-ontvangsten en daardoor de bescherming van de financiële belangen van de Unie te waarborgen, zijn de lidstaten vrij in hun keuze van de toepasselijke sancties, die de vorm kunnen aannemen van bestuurlijke sancties, strafrechtelijke sancties of een combinatie van beide (zie in die zin arresten van 26 februari 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 34, en *Taricco*, punt 39).

34. Dienaangaande zij evenwel in de eerste plaats opgemerkt dat strafrechtelijke sancties absoluut noodzakelijk kunnen zijn om bepaalde gevallen van ernstige btw-fraude op een doeltreffende en afschrikkende wijze te bestrijden (zie in die zin arrest *Taricco*, punt 39).

35. Om niet in de krachtens artikel 325, lid 1, VWEU op hen rustende verplichtingen tekort te schieten, moeten de lidstaten er dus voor zorgen dat op gevallen van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie op btw-gebied worden geschaad, strafrechtelijke sancties staan die doeltreffend en afschrikkend zijn (zie in die zin arrest *Taricco*, punten 42 en 43).

36. Derhalve moet worden geoordeeld dat de lidstaten de hun bij artikel 325, lid 1, VWEU opgelegde verplichtingen niet nakomen wanneer de strafrechtelijke sancties die zijn vastgesteld ter bestrijding van ernstige btw-fraude, het niet mogelijk maken om op doeltreffende wijze te waarborgen dat die belasting volledig wordt geïnd. Daarom moeten deze staten tevens ervoor zorgen dat de in het nationale recht vastgestelde verjaringsregels niet in de weg staan aan een doeltreffende bestrafing van delicten die met dergelijke fraude verband houden.

37. In de tweede plaats moeten de lidstaten krachtens artikel 325, lid 2, VWEU ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, waaronder op btw-gebied, dezelfde maatregelen nemen als die welke

zij treffen ter bestrijding van fraude waardoor hun eigen financiële belangen worden geschaad.

38. Wat de consequenties van een eventuele onverenigbaarheid van een nationale wettelijke bepaling met artikel 325, leden 1 en 2, VWEU betreft, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat dit artikel de lidstaten nauwkeurige resultaatsverplichtingen oplegt waaraan geen voorwaarde met betrekking tot de toepassing van de in die artikelen vervatte regels is verbonden (zie in die zin arrest *Taricco*, punt 51).

39. Het staat dus aan de bevoegde nationale rechterlijke instanties om volle werking te verlenen aan de uit artikel 325, leden 1 en 2, VWEU voortvloeiende verplichtingen en om in het kader van een procedure wegens ernstige strafbare feiten ter zake van de btw nationale bepalingen – met name die inzake verjaring – buiten toepassing te laten indien deze bepalingen beletten dat doeltreffende en afschrikkende sancties worden toegepast ter bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad (zie in die zin arrest *Taricco*, punten 49 en 58).

40. In herinnering dient te worden gebracht dat de litigieuze nationale bepalingen in punt 58 van het arrest *Taricco* werden geacht afbreuk te kunnen doen aan de krachtens artikel 325, leden 1 en 2, VWEU op de betrokken lidstaat rustende verplichtingen, indien die bepalingen eraan in de weg stonden dat doeltreffende en afschrikkende sancties werden opgelegd in een groot aantal gevallen van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie werden geschaad, of indien daarin voor gevallen van fraude waardoor die belangen werden geschaad, verjaringstermijnen waren vastgesteld die korter waren dan voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van die lidstaat werden geschaad.

41. Het is primair de verantwoordelijkheid van de nationale wetgever om in het licht van de overwegingen van het Hof in punt 58 van het arrest *Taricco* verjaringsregels vast te stellen die het mogelijk maken te voldoen aan de uit artikel 325 VWEU voortvloeiende verplichtingen. Het is namelijk aan deze wetgever om te waarborgen dat de nationale regeling van de verjaring in strafzaken niet tot gevolg heeft dat een groot aantal gevallen van ernstige btw-fraude onbestraft blijft, en dat zij in gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de betrokken lidstaat worden geschaad, voor de verdachten niet strenger is dan in gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.

42. In dit verband zij eraan herinnerd dat het feit dat de nationale wetgever een verjaringstermijn met onmiddellijke ingang verlenet, daaronder begrepen voor ten laste gelegde feiten die nog niet zijn verjaard, in beginsel niet indruist tegen

het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen (zie in die zin punt 57 van het arrest *Taricco* en de aldaar aangehaalde rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens).

43. Hieraan dient evenwel te worden toegevoegd dat de bescherming van de financiële belangen van de Unie door de vaststelling van strafrechtelijke sancties een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten in de zin van artikel 4, lid 2, VWEU is.

44. In casu was de verjaringsregeling voor strafbare feiten ter zake van de btw ten tijde van de feiten van de hoofdzaak nog niet geharmoniseerd door de Uniewetgever. Deze harmonisatie heeft sindsdien pas gedeeltelijk plaatsgevonden door vaststelling van richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (*PB* 2017, L 198, blz. 29).

45. Het stond de Italiaanse Republiek destijds dus vrij in haar rechtsorde te bepalen dat die regeling, zoals de voorschriften die verband houden met de delictsomschrijving en de straftoemeting, deel uitmaakt van het materiële strafrecht, zodat daarvoor, zoals voor die laatste voorschriften, het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen geldt.

46. De bevoegde nationale rechterlijke instanties zijn op hun beurt gehouden om toe te zien op de eerbiediging van de grondrechten van de personen die ervan worden verdacht een strafbaar feit te hebben gepleegd, wanneer zij in lopende procedures moeten besluiten om de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht buiten toepassing te laten (zie in die zin arrest *Taricco*, punt 53).

47. Nationale autoriteiten en rechterlijke instanties mogen nationale maatstaven voor de bescherming van de grondrechten toepassen, mits deze toepassing niet afdoet aan het beschermingsniveau dat wordt geboden door het Handvest, zoals dit wordt uitgelegd door het Hof, noch aan de voorrang, eenheid of doeltreffendheid van het Unierecht (arrest van 26 februari 2013, *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

48. Bij de oplegging van strafrechtelijke sancties staat het meer bepaald aan de bevoegde nationale rechterlijke instanties om zich ervan te vergewissen dat de uit het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen voortvloeiende rechten van de verdachten worden gewaarborgd.

49. Volgens de verwijzende rechter zouden deze rechten in de voor hem aanhangige procedures niet worden geëerbiedigd indien de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht buiten toepassing zouden blijven, omdat de be-

trokken personen vóór de uitspraak van het arrest *Taricco* redelijkerwijs niet konden voorzien dat artikel 325 VWEU onder de in dat arrest vastgestelde voorwaarden voor de nationale rechter de verplichting meebrengt om die bepalingen buiten toepassing te laten.

50. Eveneens volgens de verwijzende rechter komt daarbij dat de nationale rechter geen concrete invulling kan geven aan de voorwaarden waaronder hij de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht buiten toepassing zou moeten laten – te weten wanneer deze bepalingen eraan in de weg zouden staan dat doeltreffende en afschrikkende sancties worden opgelegd in een groot aantal gevallen van ernstige fraude – zonder de uit het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen voortvloeiende grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid te overschrijden.

51. In dit verband zij herinnerd aan de betekenis die het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen zowel binnen de rechtsorde van de Unie als binnen de nationale rechtsorden heeft door de eisen die het stelt aan de voorzienbaarheid, de nauwkeurigheid en de niet-terugwerkende kracht van de toepasselijke strafwet.

52. Dit beginsel, zoals dat in artikel 49 van het Handvest is neergelegd, moet overeenkomstig artikel 51, lid 1, van het Handvest door de lidstaten in acht worden genomen wanneer zij het Unierecht ten uitvoer brengen, wat het geval is wanneer zij in het kader van de krachtens artikel 325 VWEU op hen rustende verplichtingen voorzien in de oplegging van strafrechtelijke sancties voor strafbare feiten ter zake van de btw. De verplichting om een doeltreffende inning van de middelen van de Unie te waarborgen, mag dus niet indruisen tegen dat beginsel (zie naar analogie arrest van 29 maart 2012, *Belvedere Costruzioni*, C-500/10, EU:C:2012:186, punt 23).

53. Bovendien maakt het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen deel uit van de constitutionele tradities die de lidstaten gemeen hebben (zie met betrekking tot het beginsel van niet-terugwerkende kracht van de strafwet arresten van 13 november 1990, *Fedesa e.a.*, C-331/88, EU:C:1990:391, punt 42, en 7 januari 2004, X, C-60/02, EU:C:2004:10, punt 63), en is dat beginsel neergelegd in verschillende internationale verdragen, met name in artikel 7, lid 1, EVRM (zie in die zin arrest van 3 mei 2007, *Advocaten voor de Wereld*, C-303/05, EU:C:2007:261, punt 49).

54. Uit de toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (*PB* 2007, C 303, blz. 17) blijkt dat het door artikel 49 van het Handvest gewaarborgde recht overeenkomstig artikel 52, lid 3, van het Handvest dezelfde inhoud en reikwijdte heeft als het door het EVRM gewaarborgde recht.

55. Ten aanzien van de vereisten die voortvloeien uit het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, zij ten eerste opgemerkt dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in verband met artikel 7, lid 1, EVRM heeft geoordeeld dat strafbepalingen op grond van dit beginsel moeten voldoen aan bepaalde vereisten van toegankelijkheid en voorzienbaarheid, zowel wat de delictomschrijving als wat de straftoemeting betreft (zie EHRM, 15 november 1996, *Cantoni tegen Frankrijk*, CE:ECHR:1996:1115JUD001786291, § 29; EHRM, 7 februari 2002, *E. K. tegen Turkije*, CE:ECHR:2002:0207JUD002849695, § 51; EHRM, 29 maart 2006, *Achour tegen Frankrijk*, CE:ECHR:2006:0329JUD006733501, § 41, en EHRM, 20 september 2011, *AO Neftyanaya Kompaniya Yukos tegen Rusland*, CE:ECHR:2011:0920JUD001490204, §§ 567–570).

56. Ten tweede zij beklemtoond dat het vereiste van nauwkeurigheid van de toepasselijke wet, dat inherent is aan dat beginsel, inhoudt dat de wet de strafbare feiten en de daarop gestelde straffen duidelijk omschrijft. Aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de justitiabele uit de bevoordingen van de relevante bepaling, zo nodig met behulp van de daaraan door de rechterlijke instanties gegeven uitlegging, kan opmaken voor welk handelen of nalaten hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld (zie in die zin arrest van 28 maart 2017, *Rosneft*, C-72/15, EU:C:2017:236, punt 162).

57. Ten derde staat het beginsel van niet-terugwerkende kracht van de strafwet met name eraan in de weg dat een rechter in de loop van een strafrechtelijke procedure een gedraging strafrechtelijk bestraft die niet verboden is op grond van een nationale regel die is vastgesteld voordat het ten laste gelegde strafbare feit is gepleegd, of de regeling van de strafrechtelijke aansprakelijkheid verzwakt voor degenen die het voorwerp uitmaken van een dergelijke procedure (zie naar analogie arrest van 8 november 2016, *Ognyanov*, C-554/14, EU:C:2016:835, punten 62–64 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

58. Zoals in punt 45 van het onderhavige arrest is vastgesteld, zijn de vereisten van voorzienbaarheid, nauwkeurigheid en niet-terugwerkende kracht, die inherent zijn aan het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, in de Italiaanse rechtsorde ook van toepassing op de verjaringsregeling voor strafbare feiten ter zake van btw.

59. Bijgevolg staat het aan de nationale rechter om na te gaan of de in punt 58 van het arrest *Taricco* vereiste constatering dat de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht eraan in de weg staan dat doeltreffende en afschrikkende strafrechtelijke sancties worden opgelegd in een groot aantal gevallen van ernstige fraude waar-

door de financiële belangen van de Unie worden geschaad, in de Italiaanse rechtsorde leidt tot een tegen het beginsel van nauwkeurigheid van de toepasselijke wet indruisende situatie van onzekerheid met betrekking tot de vraag welke verjaringsregeling van toepassing is. Indien deze situatie zich inderdaad voordoet, is de nationale rechter niet gehouden de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht buiten toepassing te laten. 60. Daarnaast verzetten de in punt 58 van dit arrest genoemde vereisten zich ertegen dat de nationale rechter de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht buiten toepassing laat in procedures betreffende personen die ervan worden verdacht vóór de uitspraak van het arrest *Taricco* strafbare feiten ter zake van de btw te hebben begaan. Het Hof heeft namelijk in punt 53 van het arrest *Taricco* reeds onderstreept dat aan deze personen ten gevolge van de niet-toepassing van deze bepalingen mogelijkerwijs sancties worden opgelegd waaraan zij naar alle waarschijnlijkheid zouden zijn ontsnapt indien die bepalingen wel waren toegepast. Die personen zouden dus met terugwerkende kracht onderworpen kunnen worden aan voorwaarden voor vervolgbaarheid die strenger zijn dan die welke van kracht waren toen het strafbare feit werd gepleegd.

61. Mocht de nationale rechter aldus oordelen dat de verplichting om de litigieuze bepalingen van het wetboek van strafrecht buiten toepassing te laten, ingaat tegen het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, dan zou hij niet gehouden zijn aan deze verplichting te voldoen, ook al zou door de nakoming ervan een einde kunnen worden gemaakt aan een nationale situatie die met het Unierecht onverenigbaar is (zie naar analogie arrest van 10 juli 2014, *Impresa Pizzarotti*, C-213/13, EU:C:2014:2067, punten 58 en 59). Zoals in de punten 41 en 42 van het onderhavige arrest is vastgesteld, is het dan aan de nationale wetgever om de nodige maatregelen te nemen.

62. Gelet op een en ander dient op de eerste en de tweede vraag te worden geantwoord dat artikel 325, leden 1 en 2, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat de nationale rechter krachtens deze bepaling verplicht is om in het kader van een strafrechtelijke procedure wegens strafbare feiten ter zake van de btw bepalingen over verjaring die deel uitmaken van het nationale materiële recht, buiten toepassing te laten indien deze bepalingen eraan in de weg staan dat doeltreffende en afschrikkende strafrechtelijke sancties worden opgelegd in een groot aantal gevallen van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, of indien in die bepalingen voor gevallen van ernstige fraude waardoor die belangen worden geschaad, verja-

ringstermijnen zijn vastgesteld die korter zijn dan voor gevallen van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de betrokken lidstaat worden geschaad, tenzij niet-toepassing van de bepalingen in kwestie met zich meebrengt dat het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen wordt geschonden doordat de toepasselijke wet onvoldoende nauwkeurig is, of doordat met terugwerkende kracht een wettelijke bepaling wordt toegepast waarbij voorwaarden voor vervolgbaarheid worden vastgesteld die strenger zijn dan die welke van kracht waren toen het strafbare feit werd gepleegd.

Derde vraag

63. Gelet op het antwoord dat op de eerste en de tweede vraag is gegeven, hoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

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

Het Hof (Grote kamer) verklaart voor recht:

Artikel 325, leden 1 en 2, VWEU moet aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter krachtens deze bepaling verplicht is om in het kader van een strafrechtelijke procedure wegens strafbare feiten ter zake van de belasting over de toegevoegde waarde bepalingen over verjaring die deel uitmaken van het nationale materiële recht, buiten toepassing te laten indien deze bepalingen eraan in de weg staan dat doeltreffende en afschrikkende strafrechtelijke sancties worden opgelegd in een groot aantal gevallen van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad, of indien in die bepalingen voor gevallen van ernstige fraude waardoor die belangen worden geschaad, verjaringstermijnen zijn vastgesteld die korter zijn dan voor gevallen van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de betrokken lidstaat worden geschaad, tenzij niet-toepassing van de bepalingen in kwestie met zich meebrengt dat het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen wordt geschonden doordat de toepasselijke wet onvoldoende nauwkeurig is, of doordat met terugwerkende kracht een wettelijke bepaling wordt toegepast waarbij voorwaarden voor vervolgbaarheid worden vastgesteld die strenger zijn dan die welke van kracht waren toen het strafbare feit werd gepleegd.

Noot

1. Een belangrijke uitspraak van de Grote Kamer van het Hof van Justitie van de Europese Unie als het gaat om de hiërarchie van grondrechtenbescherming (EU-grondrechtenhandvest, EVRM, nationale Grondwet) bij de tenuitvoerlegging van EU-recht op nationaal niveau. Misschien niet direct een klassieker voor het Nederlandse (bestuurs)recht maar wel een belangrijke uitspraak als het gaat om de verhouding van nationale grondrechtenbescherming versus de effectieve doorwerking van Unierecht. Een cruciale vraag is dan of een eventuele verdergaande nationale grondrechtenbescherming geoorloofd is. Art. 53 Handvest dat dit toestaat, is enerzijds een expressie van gebruikelijke bepalingen in mensenrechtenverdragen, zoals art. 53 EVRM, op basis waarvan voor betrokkene de hoogste mensenrechtenstandaard geldt, ongeacht de herkomst. Anderzijds heeft het Hof art. 53 Handvest zodanig uitgelegd dat een verdergaande nationale grondrechtenbescherming geen afbreuk mag doen aan de voorrang, eenheid en doeltreffendheid van het Unierecht. Dit uitgangspunt heeft het Hof vastgelegd in het arrest *Åkerberg Fransson* en toegepast in de uitspraak *Melloni* (beide van 26 februari 2013, *AB-klassiek* 2016/39, m.nt. Barkhuysen en Widdershoven). In de zaak *Melloni* stond de vraag centraal of de verdergaande bescherming van de Spaanse Grondwet (recht op berechting in aanwezigheid) in de weg zou staan aan de uitlevering van de heer Melloni aan Italië waar hij bij verstek was veroordeeld. Een dergelijke sterkere bescherming zou echter in de ogen van het Hof de effectieve implementatie van het EU-arrestatiebevel, een volledig geharmoniseerd onderdeel van het EU-recht, volledig frustreren. Het Hof concludeerde aldus dat de gunstigere nationale grondrechtenbescherming het moest afleggen tegen de effectieve en uniforme doorwerking van het EU-recht. Begrijpelijk vanuit de effectiviteit van het Europese arrestatiebevel maar deze uitspraak deed menig grondrechtenwatcher toch de wenkbrauwen fronsen. Betekende deze uitspraak voor eens en voor altijd dat er bij de tenuitvoerlegging van EU-recht alleen sprake kan zijn van de voorrang van nationale grondrechtenbescherming als de effectieve werking van dit EU-recht hierdoor niet wordt belemmerd? Of zag de *Melloni*-uitspraak alleen op volledig geharmoniseerde terreinen, zoals het EU-arrestatiebevel, waarop de lidstaten per definitie geen manoeuvreerruimte hebben voor eigen afwegingen?

2. Ter voorkoming van al te hooggespannen verwachtingen van de *AB*-lezer: de hier opgenomen uitspraak geeft geen duidelijk antwoord op deze vragen. Sterker nog, volgens de tot nu toe verschenen commentaren (zie de uitgebreide noot van Krommendijk in *EHRC* 2018/34 onder verwijz-

zing naar diverse blogs) is de uitspraak voor meerdere interpretaties vatbaar en leidt zij op onderdelen alleen maar tot meer onduidelijkheid. Hoe dit ook zij, het lijkt er op het eerste gezicht op dat het Hof de verdergaande bescherming door de Italiaanse Grondwet in dit geval wel laat prevaleren boven de grote financiële belangen van de Unie bij een effectieve bestrijding van malversaties in geval van afdracht van btw. Daarmee lijkt het Hof afstand te doen van zijn strikte lijn in *Melloni*, zonder deze uitspraak overigens uitdrukkelijk te noemen. Meer in algemene zin lijkt het er op dat het Luxemburgse Hof niet al te hard de confrontatie met de Italiaanse *Corte Costituzionale* heeft willen opzoeken (anders dan A-G Bot in zijn niet mis te verstane conclusie dat het EU-recht in casu zonder meer dient voor te gaan, zie met name punten 156 t/m 169 van de conclusie van 18 juli 2017). Zeker niet na eerdere confrontaties met de hoogste constitutionele rechters in Duitsland en Denemarken (zie nader de genoemde noot van Krommendijk). Dat verklaart mogelijk ook de op onderdelen ambigue uitspraak van het Hof: dat kan ook min of meer bewust zijn gedaan om op behoedzame wijze te laveren tussen uniforme en effectieve doorwerking van het Unierecht en de missie van verschillende nationale constitutionele rechters om de nationale grondrechtencatalogus hoog te houden.

3. Hoogste tijd om de casus te schetsen. Kort en goed is de centrale (prejudiciële) vraag van de Italiaanse constitutionele rechter of de nationale rechters inderdaad relevante verjaringstermijnen uit het Wetboek van Strafrecht buiten toepassing moeten laten ter bevordering van de effectieve handhaving van volgens het EU-recht verschuldigde btw. Dit zou namelijk botsen met het in art. 25 van de Italiaanse Grondwet neergelegde strafrechtelijke legaliteitsbeginsel. In Italië maken deze verjaringsregels inherent onderdeel uit van de materiële strafbepalingen, waarmee deze ook onder de volle bescherming van het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel vallen. In andere Europese landen worden verjaringsregels doorgaans gezien als procedureregels die lopende de rit kunnen worden gewijzigd (dit wordt ook geaccordeerd door het HvJ EU en het EHRM). Nu was er in Italië heftige commotie en discussie ontstaan naar aanleiding van de eerdere prejudiciële uitspraak over dezelfde kwestie (HvJ EU 8 september 2015, C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555 (*Taricco I*)). In deze uitspraak heeft het Hof aangegeven dat bepalingen inzake verjaring uit het Italiaanse Wetboek van Strafrecht daadwerkelijk afbreuk kunnen doen aan de verplichting om op grond van art. 325 VWEU btw-fraude op effectieve wijze te bestrijden en daarmee de financiële belangen van de Unie te beschermen. In de hier opgenomen uitspraak vraagt de verwijzende

rechter in wezen om nadere uitleg van het eerste *Taricco*-arrest: moet deze uitspraak inderdaad zo worden begrepen dat de doorwerking van het Unierecht (de effectieve bestrijding van btw-fraude) met zich brengt dat de Italiaanse verjaringsbepalingen buiten toepassing blijven, zodat verdachten in strijd met de Italiaanse (Grond)wet kunnen worden vervolgd en veroordeeld?

4. Het Hof komt in – als gezegd – vaak lastig te volgen bewoordingen inderdaad tot de conclusie dat de Italiaanse rechter in reeds lopende strafzaken de geldende verjaringsbepalingen mag toepassen. Dit op grond van de vereisten van voorzienbaarheid, nauwkeurigheid en niet-terugwerkende kracht, die inherent zijn aan het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel en die in de Italiaanse rechtsorde ook van toepassing zijn op de verjaringsregeling voor strafbare feiten ter zake van btw (r.o. 58). Enerzijds laat het Hof de oorsprong van dit beginsel in het midden (Italiaans, Europees of allebei) en met één pennestreek geldt dit in Italië ook voor de verjaringsregeling inzake btw-fraude. De nationale rechter hoeft deze verjaringsregels dus niet buiten toepassing te laten in lopende strafzaken, maar het Hof doet wel een uitdrukkelijke oproep aan de Italiaanse wetgever om deze verjaringstermijnen te verlengen. Dit past ook wel in het streven om de verjaringstermijnen ter zake van btw-fraude te uniformeren op EU-niveau. Al met al een knap staaltje stuurmanskunst van het Hof en geen duidelijk antwoord op de vraag of de strenge lijn van *Melloni* nu definitief verlaten is. Toekomstige jurisprudentie brengt mogelijk meer duidelijkheid na deze in hoofdzaak toch vooral rechtspolitieke uitspraak.

5. De potentiële betekenis van deze uitspraak voor de Nederlandse rechtspraktijk ter zake van de btw-fraude lijkt overigens gering (zie redactionele aantekening V-N 2018/2.22). In meer algemene zin zal het ook niet vaak voorkomen dat onze Grondwet meer bescherming biedt dan de Europese mensenrechtenstandaarden, of het moet de eis van een formeelwettelijke grondslag zijn voor beperkingen aan grondrechten, het voorafgaand censuurverbod van art. 7 Gw dan wel ons specifieke onderwijsartikel 23 Gw.
T. Barkhuysen en M.L. van Emmerik

AB 2018/146

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

31 januari 2018, nr. 201609959/1/V2

(Mrs. H.G. Sevenster, R. van der Spoel, A.B.M. Hent)
m.nt. P. Boeles*

* P. Boeles is emeritus hoogleraar in migratierecht Universiteit Leiden.