A-G bepleit ruimere verjaringstermijn btw-fraude voor Italië en de Unie

A-G HvJ, 18 juli 2017, C 42/17, ECLI:EU:C:2017:564

SAMENVATTING

Btw-fraude kan fraude vormen waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad (artikel 325 VWEU). Het Italiaanse wetboek van strafrecht kent een bepaling waarin staat dat in geval van stuiting van de verjaring, de verjaringstermijn in geen enkel geval kan worden verlengd met meer dan een kwart van de aanvankelijke duur ervan. Gelet op de ingewikkeldheid en de lange duur van de strafprocedures tegen ernstige btw-fraude kan dit tot de feitelijke straffeloosheid voor die fraude leiden, aangezien deze strafbare feiten gewoonlijk zijn verjaard voordat de in de wet voorziene straf kan worden opgelegd door een definitief geworden rechterlijk besluit. In de strafzaak tegen M.A.S, M.B, heeft de Corte costituzionale (grondwettelijk Hof, Italië) aan het Hof van Justitie de prejudiciële vraag gesteld of een dergelijke situatie afbreuk doet aan de door artikel 325 VWEU aan de lidstaten opgelegde verplichtingen. A-G Bot concludeert in deze zaak, kort gezegd, dat artikel 325 VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het van de nationale rechter, handelend als gewone rechter van de Unie, vereist dat hij de verjaringstermijn die voortvloeit uit het wetboek van strafrecht buiten toepassing laat, indien een dergelijke regeling het opleggen van doeltreffende en afschrikkende straffen belet in geval van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.

NOOT

De Italiaanse rechter

Dat het Hof van Justitie voorrang verleent aan de bestrijding van btw-fraude boven de verjaringsregels werd al duidelijk in de Italiaanse zaak Taricco e.a.[1] In die zaak oordeelde het Hof van Justitie dat de Italiaanse regeling voor verjaring van de vervolging in strijd kan komen met de EU-rechtelijke verplichtingen. Daarvan kan sprake zijn als de regeling belet dat doeltreffende en afschrikkende sancties worden opgelegd in een groot aantal gevallen van ernstige fraude, waardoor de financiële belangen van de EU worden geschaad. De Italiaanse rechters moeten nu uitvoering gaan geven aan deze beslissing van het HvJ. Dat gaat niet zonder slag of stoot. Het is namelijk de vraag of deze nieuwe 'harde' uitwerking wel zo eerlijk is tegenover Italianen die al onderwerp van een strafrechtelijk onderzoek waren op het moment dat de beslissing in de zaak Taricco e.a. werd gepubliceerd. Zij worden immers geconfronteerd met een strafbaar feit dat niet meer kan verjaren, omdat de werking van het Unierecht anders in het gedrang zou komen. De Italiaanse rechters willen die nadelige consequenties niet zo maar op het bordje van de Italiaanse verdachte leggen. Om die reden wordt – kort gezegd – met de onderhavige prejudiciële vragen nog eens op het arrest Taricco e.a. voortgeborduurd. De Italiaanse rechters vragen zich dan ook af of de beslissing van het HvJ terzijde kan worden geschoven voor de strafzaken die reeds op 8 september 2015 gaande waren, omdat anders het Italiaanse legaliteitsbeginsel zou worden geschonden. Met andere woorden: de Italiaanse rechters willen Italiaanse verdachten graag nog de helpende hand bieden om aan een veroordeling te ontkomen. Zo niet de A-G in deze zaak.

1 HvJ 8 september 2015, C-105/14 (Taricco e.a.), ECLI:EU:C:2015:555.

De advocaat-generaal

De A-G ziet ook wel in dat het niet handig is dat alle lidstaten andere regels voor verjaring van strafbare feiten in acht nemen. Om die reden acht de A-G het essentieel te komen tot een harmonisatie van verjaringsregels teneinde een bescherming van de financiële belangen van de Unie te waarborgen die gelijkwaardig en uniform is in alle lidstaten, en aldus te voorkomen dat de misdadigers een bijna-straffeloosheid genieten door de voor hun belangen meest gunstige strafwetgeving te benutten.
Indien er geen opsporing is verricht, lijkt het de A-G volslagen rechtmatig om te voorzien in een termijn die begint te lopen op de dag dat het strafbare feit is begaan en dat na het verlopen daarvan geen vervolging kan worden ingesteld. Wanneer echter een strafprocedure in gang is gezet, dient elke daad van vervolging de verjaring te stuiten, waardoor een nieuwe termijn in zijn geheel begint. Als enige mogelijke beperking en verwijzing daarbij geldt de eerbiediging van het beginsel van de redelijke termijn, zoals omschreven door het EHRM. De verwijzing naar het beginsel van de redelijke termijn is dan een vereiste voor alle lidstaten. Deze wens van de A-G is echter nog niet in vervulling gegaan, zodat hij op zoek moet naar een oplossing voor het onderhavige probleem. Bij de oplossing geeft ook de A-G blijk van de visie dat bij het voorkomen c.q. oplossen c.q. aanpakken van fraude in de btw zo'n beetje alles is geoorloofd. Zolang de harmonisatie er niet is, is de A-G van mening dat de nationale rechters verplicht zijn nationale verjaringsregels (vergelijkbaar met de Italiaanse) buiten toepassing te laten, zelfs indien deze regels onder het legaliteitsbeginsel van de betrokken lidstaat vallen. De lidstaten moeten namelijk alles in het werk stellen om ervoor te zorgen dat de btw wordt geïnd en het plegen van strafbare feiten niet onbestraft kan plaatsvinden. Artikel 49 en 53 Handvest staan hieraan niet in de weg. Het gevolg zal naar mijn mening in die gevallen een contra-legem-interpretatie van nationale wetgeving zijn.

Nederland

Hoe zit het eigenlijk in Nederland met de verjaringsregels? Zouden wij tegen dezelfde problemen kunnen aanlopen of, met andere woorden, zouden de Nederlandse rechters verdachten ook een helpende hand kunnen toesteken? In Nederland is het verval van het recht tot strafvordering door verjaring geregeld in artikel 70 Sr. Hierbij is de verjaringstermijn afhankelijk van het soort strafbaar feit. Zo is de verjaringstermijn twaalf jaar voor misdrijven waarop een tijdelijke gevangenisstraf van meer dan drie jaar is gesteld en is de verjaringstermijn twintig jaar voor de misdrijven waarop een gevangenisstraf van acht jaar of meer is gesteld. In artikel 72 Sr. is geregeld dat elke daad van vervolging de verjaring stuit en na de stuiting een nieuwe verjaringstermijn aanvangt. Het recht tot strafvordering vervalt evenwel ten aanzien van misdrijven indien vanaf de dag waarop de oorspronkelijke verjaringstermijn is aangevangen een periode is verstreken die gelijk is aan tweemaal de voor het misdrijf geldende verjaringstermijn.
De vervolging van btw-fraude vindt veelal plaats op grond van artikel 69 AWR, waarin onder andere strafbaar is gesteld het opzettelijk niet, onjuist of onvolledig doen van een belastingaangifte. Ook vindt vervolging plaats via strafbare feiten als oplichting, valsheid in geschrifte en (gewoonte)witwassen.
De maximale gevangenisstraffen op deze strafbare feiten variëren tussen de vier en acht jaar. Gelet op de dan geldende lange verjaringstermijnen in Nederland lopen wij niet tegen de problemen aan zoals in Italië. Verondersteld mag worden dat in twaalf tot mogelijk zelfs veertig jaar een strafrechtelijke veroordeling wel getackeld is.

mr. B.J.G.L. Jaeger
Jaeger Advocaten-belastingkundigen

BRON

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL

1. BOT

van 18 juli 2017 (1)

Zaak C 42/17

Strafzaak

tegen

M.A.S.,

M.B.

[verzoek van de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie – Artikel 325 VWEU – Strafprocedure wegens strafbare feiten ter zake van de belasting over de toegevoegde waarde (btw) – Mogelijke aantasting van de financiële belangen van de Unie – Nationale wetgeving die voorziet in absolute verjaringstermijnen welke de straffeloosheid van delicten tot gevolg kunnen hebben – Arrest van 8 september 2015, Taricco e.a. (C 105/14, EU:C:2015:555) – Gelijkwaardigheids- en doeltreffendheidsbeginsel – Niet ontvankelijkheid van de betrokken wetgeving – Verplichting van de nationale rechter deze wetgeving buiten toepassing te laten in het geval dat deze het opleggen van doeltreffende en afschrikkende straffen zou beletten ‚in een groot aantal gevallen van ernstige fraude' waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, of voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de betrokken lidstaat worden geschaad, verjaringstermijnen stelt die langer zijn dan voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad – Onmiddellijke toepassing van deze verplichting op lopende procedures overeenkomstig het beginsel tempus regit actum – Verenigbaarheid met het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen – Reikwijdte en rang van dat beginsel in de rechtsorde van de betrokken lidstaat – Opneming van de verjaringsregels in de werkingssfeer van genoemd beginsel – Wezenlijk karakter van genoemde regels – Artikel 4, lid 2, VEU – Eerbiediging van de nationale identiteit van de betrokken lidstaat – Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Artikelen 49 en 53”

Inleiding

1. In het kader van de onderhavige prejudiciële verwijzing vraagt de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) het Hof naar de mate waarin de nationale rechters verplicht zijn zich te houden aan de door het Hof in het arrest van 8 september 2015, Taricco e.a.(2), afgeleide verplichting om in lopende strafprocedures de regels in artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van de codice penale (wetboek van strafrecht) buiten toepassing te laten.
2. In dat arrest, en in lijn met het arrest van 26 februari 2013, Åkerberg Fransson(3), heeft het Hof bevestigd dat fraude ter zake van de belasting over de toegevoegde waarde (btw), fraude kan vormen waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad.
3. Het Hof heeft opgemerkt dat de in het wetboek van strafrecht voorziene bepalingen, waarmee met name de regel is ingevoerd dat in geval van stuiting van de verjaring, de verjaringstermijn in geen enkel geval kan worden verlengd met meer dan een kwart van de aanvankelijke duur ervan, gelet op de ingewikkeldheid en de lange duur van de strafprocedures tegen ernstige btw-fraude tot de feitelijke straffeloosheid voor die fraude leiden, aangezien deze strafbare feiten gewoonlijk zijn verjaard voordat de in de wet voorziene straf kan worden opgelegd door een definitief geworden rechterlijk besluit. Het Hof heeft geoordeeld dat een dergelijke situatie aldus afbreuk doet aan de door artikel 325, leden 1 en 2, VWEU aan de lidstaten opgelegde verplichtingen.
4. Teneinde de doeltreffendheid te waarborgen van de bestrijding van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, heeft het Hof derhalve de nationale rechters verzocht deze bepalingen zo nodig buiten toepassing te laten.

5. In het kader van de onderhavige prejudiciële verwijzing stelt de Corte costituzionale dat een dergelijke verplichting in strijd kan zijn met een grondbeginsel van zijn constitutionele orde, het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen (nullum crimen, nulla poena sine lege), dat is vastgelegd in artikel 25, lid 2, van de Costituzione (grondwet; hierna: „Italiaanse grondwet"), en aldus de constitutionele identiteit van de Italiaanse Republiek kan aantasten.
6. De Corte costituzionale benadrukt dat het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, zoals dat is uitgelegd in de Italiaanse rechtsorde, een hoger niveau van bescherming waarborgt dan hetgeen voortvloeit uit de uitlegging van artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie(4), aangezien het zich uitstrekt tot de vaststelling van de op het strafbare feit toepasselijke verjaringstermijnen en er derhalve aan in de weg staat dat de nationale rechter op een lopende procedure een langere verjaringstermijn toepast dan die welke gold op het moment dat dat strafbare feit is begaan (beginsel dat een strengere strafrechtelijke bepaling geen terugwerkende kracht heeft).
7. De Corte costituzionale benadrukt dat de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide verplichting de Italiaanse strafrechter dwingt om op strafbare feiten die begaan zijn vóór de publicatie van dat arrest op 8 september 2015, en die nog niet zijn verjaard, langere verjaringstermijnen toe te passen dan die welke aanvankelijk golden op de dag dat deze strafbare feiten zijn begaan. Hij merkt bovendien op dat deze verplichting niet berust op een nauwkeurig bepaalde rechtsgrondslag en dat deze verplichting overigens is gebaseerd op criteria die hij vaagt acht. Bijgevolg zal deze verplichting leiden tot het aan de nationale rechter toekennen van een beoordelingsmarge die een risico van willekeur met zich mee kan brengen en die bovendien de grenzen van zijn rechterlijke functie te buiten zal gaan.
8. Aangezien de Italiaanse grondwet een hoger niveau van bescherming van de grondrechten waarborgt dan het niveau dat het recht van de Unie waarborgt, stelt de Corte costituzionale dat artikel 4, lid 2, VEU en artikel 53 van het Handvest de nationale rechters derhalve toestaan zich te verzetten tegen de nakoming van de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide verplichting.
9. Met zijn drie prejudiciële vragen verzoekt de Corte costituzionale het Hof bijgevolg of artikel 325 VWEU, zoals het door laatstgenoemde in het arrest Taricco e.a. is uitgelegd, de nationale rechters verplicht de aan de orde zijnde verjaringsregels buiten toepassing te laten, zelfs indien deze regels, in de eerste plaats, in de rechtsorde van de betrokken lidstaat onder het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen vallen en als zodanig onder het materiële strafrecht, en indien een dergelijke verplichting, in de tweede plaats, een voldoende nauwkeurig bepaalde wettelijke grondslag ontbeert en ten slotte, in de derde plaats, indien deze verplichting in strijd is met de grondbeginselen van de Italiaanse constitutionele orde of met de onvervreemdbare rechten van de persoon, zoals die zijn erkend door de Italiaanse grondwet.
10. In zijn verwijzingsbeslissing snijdt de Corte costituzionale niet alleen deze drie prejudiciële vragen aan het Hof aan, maar adviseert hij het Hof eveneens aangaande het antwoord dat zou moeten worden geformuleerd teneinde het inleiden van de procedure van de zogenoemde „tegencontroles" te voorkomen.(5) Wat dat betreft, herinnert deze verwijzingsbeslissing aan de prejudiciële vraag van het Bundesverfassungsgericht (federaal grondwettelijk hof, Duitsland) in het kader van de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e.a.(6). De Corte costituzionale zet immers zeer duidelijk uiteen dat in het geval het Hof zijn uitlegging van artikel 325 VWEU zou willen handhaven in gelijke bewoordingen als die welke het in het arrest Taricco e.a. heeft gebruikt, de Corte costituzionale de nationale wet tot ratificatie en uitvoering van het Verdrag van Lissabon – aangezien deze artikel 325 VWEU ratificeert en uitvoert – in strijd met de grondbeginselen van zijn constitutionele orde zou kunnen verklaren, en aldus de nationale rechters zou ontslaan van hun verplichting om te voldoen aan het arrest Taricco e.a.
11. In de onderhavige conclusie zal ik uiteenzetten waarom er geen sprake van is het door het Hof in dat arrest afgeleide beginsel zelf ter discussie te stellen, volgens hetwelk de nationale rechter verplicht is zo nodig de regels in artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht buiten toepassing te laten teneinde een doeltreffende en afschrikkende bestraffing te waarborgen van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.
12. In de eerste plaats zal ik uiteenzetten dat de zeer strikte uitlegging van het begrip stuiting van de verjaring en van de handelingen die stuiting van de verjaring tot gevolg hebben, die voortvloeit

uit de combinatie van de aan de orde zijnde bepalingen, aangezien deze de vervolgende en de rechtsprekende autoriteiten een redelijke termijn ontnemen om de tegen btw-fraude ingestelde procedures tot een goed einde te brengen, kennelijk niet duidelijk is afgestemd op het vereiste dat inbreuken op de financiële belangen van de Unie worden bestraft, en niet de noodzakelijke afschrikkende werking bezit om het begaan van nieuwe strafbare feiten te voorkomen, en aldus het materiële deel, maar eveneens – wat kan worden gekwalificeerd als – het „procedurele" deel van artikel 325 VWEU, schendt.

13. Ik zal dienaangaande uiteenzetten dat, gelet op de bewoordingen van artikel 49 van het Handvest en op de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens betreffende de reikwijdte van het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen in artikel 7 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, ondertekend te Rome op 4 november 1950(7), niets eraan in de weg staat dat de nationale rechter, in het kader van de nakoming van de krachtens het recht van de Unie op hem rustende verplichtingen, de bepalingen van artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht buiten toepassing laat op lopende procedures.

14. Ik zal daartoe de criteria verduidelijken op basis waarvan de nationale rechter een dergelijke verplichting moet nakomen. Het komt mij immers met de Corte costituzionale – waarmee ik het op dat punt eens ben – voor dat, teneinde zowel in het strafprocesrecht als in het materiële strafrecht de noodzakelijke voorzienbaarheid te waarborgen, de bewoordingen van het arrest Taricco e.a. moeten worden verduidelijkt. Dienaangaande zal ik voorstellen het aldaar vermelde criterium te vervangen door een criterium dat alleen is ontleend aan de aard van het strafbare feit.

15. Ik zal ten slotte uiteenzetten waarom ik van mening ben dat de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vereist dat de bestraffing van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, heden ten dage samengaat met een harmonisatie van de verjaringsregels in de Unie en met name van de regels die de stuiting ervan beheersen.

16. In de tweede plaats, en in lijn met de door het Hof in het arrest van 26 februari 2013, Melloni(8), afgeleide beginselen, zal ik duidelijk maken dat artikel 53 van het Handvest mijns inziens niet toestaat dat de rechterlijke autoriteit van een lidstaat zich verzet tegen de nakoming van de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide verplichting op grond dat deze verplichting het hogere niveau van bescherming van de door de grondwet van deze lidstaat gewaarborgde fundamentele rechten, niet zou eerbiedigen.

17. Ten slotte zal ik in de derde plaats uiteenzetten waarom de onmiddellijke toepassing van een langere verjaringstermijn, die voortvloeit uit de nakoming van genoemde verplichting, mijns inziens de nationale identiteit van de Italiaanse Republiek niet kan aantasten en aldus artikel 4, lid 2, VEU niet kan schenden.

18. ## Toepasselijke bepalingen

19. ## Recht van de Unie

20. ## EU Verdrag

21. Artikel 4, lid 2, VEU bepaalt dat de Unie de nationale identiteit van de lidstaten die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, eerbiedigt. Krachtens lid 3 van dat artikel en krachtens het beginsel van loyale samenwerking respecteren de Unie en de lidstaten elkaar en steunen zij elkaar bij de vervulling van de taken die uit de Verdragen voortvloeien. De lidstaten treffen alle algemene en bijzondere maatregelen die geschikt zijn om de nakoming van de uit de Verdragen of uit de handelingen van de instellingen van de Unie voortvloeiende verplichtingen te verzekeren.

22. Overeenkomstig artikel 325 VWEU zijn de Unie en de lidstaten verplicht „fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad" te bestrijden en deze belangen „een doeltreffende bescherming" te bieden.

23. ## Handvest

24. Artikel 47, tweede alinea, van het Handvest bepaalt:

„Eenieder heeft recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat vooraf bij wet is ingesteld. [...]"

1. Artikel 49 daarvan, met het opschrift „Legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen", bepaalt in lid 1:

„Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde dat het handelen of nalaten geschiedde. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die welke ten tijde van het begaan van het strafbare feit van toepassing was. Indien de wet na het begaan van het strafbare feit in een lichtere straf voorziet, moet die worden toegepast."

1. Artikel 52, lid 3, van het Handvest bepaalt:

„Voor zover dit handvest rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het [EVRM], zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt."

1. Artikel 53 van het Handvest bepaalt:

„Geen der bepalingen van dit Handvest mag worden uitgelegd als zou zij een beperking vormen van of afbreuk doen aan de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden welke binnen hun respectieve werkingssferen worden erkend door het recht van de Unie, het internationaal recht en de internationale overeenkomsten waarbij de Unie of alle lidstaten partij zijn, met name het [EVRM], alsmede door de grondwetten van de lidstaten."

1. ## Italiaans recht

2. ## Italiaanse grondwet

3. Artikel 25, lid 2, van de Italiaanse grondwet bepaalt dat „niemand kan worden gestraft dan uit kracht van een wet die in werking is getreden voordat het feit is gepleegd".

4. ## Bepalingen van het wetboek van strafrecht betreffende de verjaring van strafbare feiten

5. Verjaring vormt een van de redenen van verval van strafbare feiten (boek I, titel VI, hoofdstuk I, van het wetboek van strafrecht). De regeling ervan is ingrijpend gewijzigd bij legge n. 251, 5 dicembre 2005 (wet nr. 251 van 5 december 2005)(9).
6. Overeenkomstig artikel 157, lid 1, van het wetboek van strafrecht is een strafbaar feit verjaard na verstrijking van een termijn die gelijk is aan de maximumduur van de wettelijk bepaalde straf, maar die hoe dan ook niet korter is dan zes jaar voor misdrijven en dan vier jaar voor overtredingen.
7. Artikel 158 van dat wetboek regelt de aanvang van de verjaringstermijn als volgt:

„De termijn van de verjaring vangt aan op de dag waarop het strafbare feit is gepleegd of, voor poging of voortdurende feiten, respectievelijk op de dag waarop de handeling van de dader of de voortzetting is gestaakt.

[...]"

1. Artikel 159 van genoemd wetboek, inzake de regels betreffende de schorsing van de verjaring, luidt als volgt:

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

1. machtiging tot vervolging;
2. verwijzing van de zaak naar een andere rechter;

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

[...]

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

[...]"

1. Artikel 160 van hetzelfde wetboek, dat de stuiting van de verjaring regelt, bepaalt:

„De verjaring wordt gestuit door een veroordelend vonnis of decreet.

Een beschikking tot toepassing van persoonlijke dwangmiddelen [...] [en] het decreet waarbij de datum voor de preliminaire zitting wordt vastgesteld, [...] stuiten de verjaring eveneens.

Wanneer de verjaring is gestuit, vangt een nieuwe verjaringstermijn aan op de dag van de stuiting. In geval van meerdere stuitingshandelingen vangt de verjaringstermijn aan op de dag van de laatste handeling. De in artikel 157 neergelegde termijnen kunnen echter in geen geval worden verlengd tot na de in artikel 161, tweede alinea, [van het wetboek van strafrecht] bedoelde termijnen, tenzij voor de strafbare feiten uit hoofde van artikel 51, lid 3 bis en quater, van [de codice di procedura penale (wetboek van strafvordering)]."

1. Artikel 161 van het wetboek van strafrecht, inzake de gevolgen van schorsing en stuiting, luidt als volgt:

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

Met uitzondering van de vervolging van strafbare feiten uit hoofde van artikel 51, leden 3 bis en 3 quater, van het wetboek van strafvordering kan de verjaringstermijn door stuiting ten hoogste met een kwart worden verlengd [...]"

III. Feiten

1.

Arrest Taricco e.a.

2. Het verzoek om een prejudiciële beslissing van de Tribunale di Cuneo (rechtbank Cuneo, Italië) betrof de uitlegging van de artikelen 101, 107 en 119 VWEU alsmede van artikel 158 van richtlijn 2006/112/EG(10) aangaande de nationale regeling betreffende de verjaring van strafbare feiten, zoals is vastgesteld bij artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht.
3. Dat verzoek is ingediend in het kader van een strafprocedure tegen meerdere individuen, die werd verweten betrokken te zijn bij de oprichting en de organisatie van een vereniging met het oogmerk verschillende strafbare feiten ter zake van de btw te plegen.
4. In dat arrest van 8 september 2015 heeft het Hof geoordeeld dat een nationale regeling zoals die welke aan de orde is, volgens welke op de datum van de feiten in het hoofdgeding de stuitingshandeling in een strafvervolging voor ernstige strafbare feiten ter zake van de btw tot gevolg heeft dat de verjaringstermijn met slechts een kwart van de oorspronkelijke duur wordt verlengd, afbreuk kan doen aan de door artikel 325, leden 1 en 2, VWEU aan de lidstaten opgelegde verplichtingen, ingeval deze nationale regeling belet dat doeltreffende en afschrikkende sancties worden opgelegd in een groot aantal gevallen van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, of, voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de betrokken lidstaat worden geschaad, verjaringstermijnen stelt die langer zijn dan voor gevallen van fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad.
5. Het Hof heeft immers vastgesteld dat de betrokken bepalingen, door in geval van stuiting van de verjaring de regel in te voeren volgens welke de verjaringstermijn in geen geval met meer dan een kwart van de oorspronkelijke duur kan worden verlengd, tot gevolg hebben, gelet op de complexiteit en de lange duur van de strafprocedures die tot een definitief vonnis leiden, dat het tijdseffect van een grond voor stuiting van de verjaring ongedaan wordt gemaakt. Het Hof heeft

opgemerkt dat op grond daarvan feiten die ernstige fraude uitmaken, in een groot aantal gevallen niet strafrechtelijk worden bestraft.

6. Teneinde de volle werking van artikel 325, leden 1 en 2, VWEU te waarborgen, heeft het Hof derhalve geoordeeld dat het de taak van de nationale rechter is om, indien nodig, de bepalingen van nationaal recht die ertoe leiden dat de betrokken lidstaat wordt belet de krachtens artikel 325, leden 1 en 2, VWEU op hem rustende verplichtingen na te komen, buiten toepassing te laten.

7. ## Door de Corte suprema di cassazione en de Corte d'appello di Milano aan de Corte costituzionale voorgelegde grondwettigheidsvragen

8. De Corte suprema di cassazione (hof van cassatie, Italië) en de Corte d'appello di Milano (rechter in tweede aanleg Milaan, Italië), waarbij procedures aanhangig zijn met betrekking tot ernstige btw-fraude, zijn van oordeel dat het buiten toepassing laten van artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht op situaties voorafgaand aan de publicatie van het arrest Taricco e.a., met terugwerkende kracht zou leiden tot strengere regels voor de strafbaarstelling, hetgeen onverenigbaar is met het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen van artikel 25, lid 2, van de Italiaanse grondwet.

9. Zij hebben bijgevolg de Corte costituzionale grondwettigheidsvragen voorgelegd betreffende artikel 2 van legge n. 130, 2 agosto 2008 (wet nr. 130 van 2 augustus 2008)(11), aangezien dat de ratificatie en de uitvoering van het Verdrag van Lissabon goedkeurt, en met name artikel 325, leden 1 en 2, VWEU, op grond waarvan het Hof de betrokken verplichting heeft afgeleid.(12)

10. ## Verwijzingsbeslissing

11. ## Reikwijdte en rang van het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen in de Italiaanse rechtsorde

12. In zijn verwijzingsbeslissing benadrukt de Corte costituzionale in de eerste plaats dat in de Italiaanse rechtsorde het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen eraan in de weg staat dat de nationale rechter de bepalingen van artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht buiten toepassing laat wat betreft lopende procedures.

13. De Corte costituzionale wijst er immers op dat, anders dan andere rechtsstelsels waarin de verjaringsregels in het strafrecht als procesrechtelijke bepalingen worden gekwalificeerd(13), de verjaringsregels in de Italiaanse rechtsorde materieelrechtelijke bepalingen vormen, die noodzakelijk deel uitmaken van het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen en derhalve niet met terugwerkende kracht kunnen worden toegepast ten nadele van de vervolgde persoon.

14. De Corte costituzionale merkt op dat artikel 25, lid 2, van de Italiaanse grondwet aan het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen derhalve een ruimere werkingssfeer toekent dan die welke wordt erkend door de bronnen van het recht van de Unie, aangezien het niet is beperkt tot de enkele omschrijving van het strafbare feit en de daarop toepasselijke straffen, maar zich uitstrekt tot alle materiële aspecten met betrekking tot de strafbaarheid en met name tot de vaststelling van de op het strafbare feit toepasselijke verjaringsregels. Overeenkomstig dat beginsel moeten het strafbare feit, de straf en de verjaringstermijn bijgevolg in duidelijke, nauwkeurige en dwingende bewoordingen worden omschreven in een wet die van kracht is op het ogenblik dat de feiten worden begaan. Volgens de verwijzende rechter moet de eerbiediging van dat beginsel eenieder in staat stellen te begrijpen welke strafrechtelijke gevolgen zijn gedrag teweeg kan brengen, en verhinderen dat het recht willekeurig wordt toegepast.

15. In het kader van het hoofdgeding stelt de Corte costituzionale dat de betrokkenen op basis van de wettelijke regeling die van kracht was ten tijde van de feiten, redelijkerwijs niet konden voorzien dat de nationale rechter krachtens het recht van de Unie en met name artikel 325 VWEU verplicht was om artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht buiten toepassing te laten en aldus de toepasselijke verjaringstermijnen langer maakte. Bijgevolg zou de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide verplichting in strijd zijn met de vereisten van artikel 7 EVRM.

16. De Corte costituzionale benadrukt bovendien dat het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen ten grondslag ligt aan de onvervreemdbare rechten van de persoon en in al zijn aspecten moet worden beschouwd als een grondbeginsel van de Italiaanse constitutionele orde, waarbij laatstgenoemde bijgevolg voorrang heeft boven de ermee conflicterende regels van het recht van de Unie.
17. Aangaande de kwalificatie van de verjaringsregels in het strafrecht preciseert de Corte costituzionale dat deze niet afhangt van het recht van de Unie, maar van de grondwettelijke traditie van elk van de lidstaten.
18. Voor zover de Italiaanse rechtsorde een hoger niveau van bescherming van de grondrechten toekent dan dat welk voortvloeit uit de uitlegging van artikel 49 van het Handvest en artikel 7 EVRM, voegt de Corte costituzionale toe dat artikel 53 van het Handvest de nationale rechter derhalve toestaat zich te onttrekken aan de door het Hof in het arrest Taricco e.a. vastgestelde verplichting.
19. De Corte costituzionale onderscheidt derhalve de onderhavige zaak van de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 26 februari 2013 Melloni(14), waarin de toepassing van de grondwettelijke bepalingen van het Koninkrijk Spanje rechtstreeks invloed had op de voorrang van het recht van de Unie, met name op de reikwijdte van kaderbesluit 2009/299/JBZ(15), en resulteerde in het verbreken van de uniformiteit en de eenheid van het recht van de Unie op een gebied dat berust op wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten.
20. In de tweede plaats stelt de Corte costituzionale dat de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide verplichting berust op niet voldoende nauwkeurig bepaalde criteria, hetgeen in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel, aangezien de nationale rechter niet in staat is om ondubbelzinnig te omschrijven in welke gevallen de fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad als „ernstig" kan worden gekwalificeerd en in welke gevallen de toepassing van de aan de orde zijnde verjaringsregels tot gevolg heeft dat een „aanzienlijk aantal gevallen" onbestraft blijft. Dergelijke criteria leiden derhalve tot een groot risico van willekeur.
21. In de derde plaats is de verwijzende rechter van oordeel dat de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide regels onverenigbaar zijn met de beginselen die de scheiding der machten beheersen.
22. Hij preciseert dienaangaande dat de verjaringstermijnen en de berekeningswijze daarvan door de nationale wetgever door middel van nauwkeurige bepalingen moeten worden omschreven en dat het derhalve niet aan de gerechtelijke autoriteiten staat om per geval te beslissen over de inhoud ervan. De Corte costituzionale is van oordeel dat de in het arrest Taricco e.a. vermelde beginselen niet toelaten dat de beoordelingsmarge van de gerechtelijke autoriteiten wordt beperkt, zodat laatstgenoemden vrij zijn om de aan de orde zijnde wettelijke bepalingen buiten toepassing te laten, zodra zij zouden oordelen dat deze bepalingen een belemmering vormen voor de bestraffing van het strafbare feit.

23. ## Constitutionele identiteit van de Italiaanse Republiek

24. In het kader van zijn verwijzingsbeslissing stelt de Corte costituzionale ten slotte dat artikel 4, lid 2, VEU de nationale rechter toestaat zich te onttrekken aan de door het Hof in het arrest Taricco e.a. vastgestelde verplichting, aangezien deze verplichting een grondbeginsel van zijn constitutionele orde schendt en bijgevolg de nationale identiteit, en met name de constitutionele identiteit, van de Italiaanse Republiek aantast.
25. Hij benadrukt dat het recht van de Unie, net als de uitlegging van dat recht door het Hof, de lidstaat niet kan verplichten afstand te doen van de grondbeginselen van zijn constitutionele orde, die een deel van zijn nationale identiteit vormen. De toepassing van een arrest van het Hof zal aldus altijd afhankelijk zijn van de verenigbaarheid van dat arrest met de constitutionele orde van de betrokken lidstaat, hetgeen moet worden beoordeeld door de nationale autoriteiten en in Italië door de Corte costituzionale.

26. ## Prejudiciële vragen

27. Gelet op het bovenstaande heeft de Corte costituzionale beslist de behandeling te schorsen van de grondwettigheidsvraag inzake artikel 2 van wet nr. 130 van 2 augustus 2008, tot ratificatie en uitvoering van het Verdrag van Lissabon, en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„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 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 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 onvervreemdbare rechten van de persoon, met name met het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel?”

1. Inleidende opmerkingen

2. Voordat ik begin met het onderzoek van de door de Corte costituzionale gestelde prejudiciële vragen, lijkt het mij juist om enkele inleidende opmerkingen te maken; om te beginnen met betrekking tot de context waarin het arrest Taricco e.a. is gewezen, en vervolgens betreffende de benadering die partijen en de Europese Commissie ter terechtzitting hebben gekozen.

3. In de eerste plaats wil ik opmerken dat de invloed van de in het wetboek van strafrecht vastgestelde verjaringsregels op de effectiviteit van de rechtsvervolging, of deze is ingesteld wegens een tegen een persoon gepleegd misdrijf of vergrijp, of dat deze past in het kader van de economische en financiële criminaliteit, geen volkomen nieuwe vraag is. Deze vraag is reeds voorwerp geweest van talrijke aan de Italiaanse Republiek gerichte rapporten en aanbevelingen, waarin met name de op de verjaring toepasselijke regels en berekeningsmethoden zijn gekritiseerd en met name de strikte uitlegging van de stuitingsgronden van de verjaring en het bestaan van een absolute verjaringstermijn die noch kan worden gestuit, noch geschorst.

4. De door het Hof in het arrest Taricco e.a. onder de aandacht gebrachte moeilijkheden betreffende de gevolgen van de verjaringsregels in artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht voor de effectiviteit van de beteugeling van btw-fraude, zijn derhalve niet nieuw.

5. In de eerste plaats hebben de gerechtelijke autoriteiten op nationaal niveau de nationale wetgever zeer snel gewaarschuwd dat de geldende verjaringstermijnen het onmogelijk maakten om een definitieve rechterlijke beslissing te verkrijgen in de meeste zaken van ernstige en ingewikkelde corruptie(16), hetgeen aanleiding heeft gegeven tot de instelling van een werkgroep (commissie ad hoc) die is belast met het bestuderen van de bestaande mogelijkheden aangaande een hervorming van de verjaringsregels, waarvan de werkzaamheden op 23 april 2013 zijn voltooid(17).

6. Op het niveau van de Unie heeft de Commissie vervolgens in 2014 een bijzondere studie gewijd aan de gevolgen die de Italiaanse verjaringsregeling heeft voor de effectieve bestrijding van de corruptie.(18) Zij heeft aldus opgemerkt dat „[d]e verjaring [in deze lidstaat] altijd al een uiterst zorgwekkende vraag vormde” en heeft benadrukt dat „[d]e krachtens de Italiaanse

wetgeving toepasselijke verjaringstermijn, in samenhang met de uiterst langdurige juridische procedures, de op de verjaring toepasselijke regels en berekeningsmethodes, het gebrek aan soepelheid aangaande de gronden voor schorsing en stuiting en het bestaan van een absolute verjaringstermijn die noch kan worden gestuit, noch kan worden geschorst, hebben geleid en blijven leiden tot beëindiging van een aanzienlijk aantal zaken"(19).

7. In lijn met de aanbevelingen die op 9 juli 2013 door de Raad aan de Italiaanse Republiek waren gezonden(20), heeft de Commissie deze lidstaat derhalve aangemaand de regels inzake verjaringstermijnen te herzien, teneinde het rechtskader voor de strijd tegen corruptie te versterken.
8. Op het niveau van de Raad van Europa heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens thans, in de arresten Alikaj e.a. v Italië(21) en Cestaro v Italië(22), eveneens geoordeeld dat de verjaringsregeling, zoals vastgesteld bij de artikelen 157 tot en met 161 van het wetboek van strafrecht, gevolgen kan hebben die in strijd zijn met de eisen die aangaande het strafrechtelijke deel ervan worden gesteld inzake de bescherming van de in het EVRM neergelegde fundamentele rechten, omdat deze regeling ertoe leidt dat ernstige strafbare feiten onbestraft blijven. Het heeft derhalve geoordeeld dat dit wettelijk kader ontoereikend was(23) om aanslagen op het leven en folteringen en slechte behandelingen te voorkomen en te bestraffen.
9. Aldus is de Italiaanse Republiek in het arrest Cestaro v Italië(24), dat slechts enige maanden voor het arrest Taricco e.a. is gewezen, veroordeeld wegens schending van artikel 3 EVRM, niet alleen aangaande het materiële deel, maar eveneens aangaande het procedurele deel, waarbij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het bestaan heeft opgemerkt van een „structureel probleem", namelijk „de ontoereikendheid" van de in het Italiaanse wetboek van strafrecht voorziene verjaringsregels om folteringen te straffen en om een voldoende afschrikkende werking te waarborgen.(25) Na te hebben opgemerkt dat deze verjaringsregels in de praktijk kunnen verhinderen dat de verantwoordelijken worden berecht en gestraft, en dat ondanks alle door de autoriteiten geleverde inspanningen inzake de vervolging en door de rechters inzake de berechting, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de op dit soort strafbare feiten toegepaste Italiaanse strafwetten veroordeeld als „ontoereikend" in verhouding tot het bestraffingsvereiste en verstoken van de noodzakelijke afschrikkende werking om het plegen van andere vergelijkbare strafbare feiten te voorkomen. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft de Italiaanse Republiek derhalve aangemaand zich te voorzien van juridische instrumenten die geschikt zijn om de verantwoordelijken voor deze schendingen toereikend te bestraffen en te verhinderen dat zij kunnen profiteren van maatregelen die in strijd zijn met zijn rechtspraak, aangezien de toepassing van de verjaringsregels verenigbaar moet zijn met de vereisten van het EVRM.(26)
10. Op een meer politiek niveau heeft de Groep van staten tegen corruptie van de Raad van Europa (hierna: „GRECO") thans bovendien in zijn evaluatieverslagen van de eerste (juni 2008), de tweede (oktober 2008) en de derde (oktober 2011) gezamenlijke evaluatieronde inzake de Italiaanse Republiek(27), opgemerkt dat, hoewel de theoretische looptijd van de verjaringstermijn niet veel verschilt van die van de andere lidstaten, de berekeningsmethode van de verjaringstermijn en de rol die wordt gespeeld door andere factoren (zoals het ingewikkelde karakter van onderzoeken inzake corruptie, de tijd die kan verlopen tussen het moment dat het strafbare feit is gepleegd en het moment dat het wordt gemeld aan de strafrechtelijke autoriteiten, de beschikbare rechtsmiddelen, de achterstanden en de overmaat aan werk van de strafrechtspraak) in aanzienlijke mate de doeltreffendheid belemmeren van het in Italië van kracht zijnde stelsel van bestraffing.
11. Ten slotte heeft op internationaal niveau de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), in het kader van haar evaluaties betreffende de toepassing van het Verdrag betreffende de strijd tegen corruptie bij internationale zakelijke transacties(28), de Italiaanse Republiek eveneens aanbevolen de looptijd van de in het wetboek van strafrecht vastgestelde absolute verjaringstermijn te verlengen, zodat de doeltreffendheid wordt gewaarborgd van vervolgingen ter zake van supranationale corruptie en om aldus te voldoen aan de bij artikel 6 van genoemd verdrag(29) gestelde eisen. Het lijkt erop dat de Italiaanse Republiek zich daartoe heeft verplicht in het kader van een wetsvoorstel dat op 15 maart 2017 is goedgekeurd door de Senato (Italiaanse senaat).(30)

12. Deze elementen lijken mij van belang om de nationale context, maar eveneens de Europese context, waarin het arrest Taricco e.a. past, goed te begrijpen.
13. In de tweede plaats en gelet op de discussies ter terechtzitting, lijkt het mij belangrijk om de door partijen en de Commissie gekozen eenduidige benadering recht te zetten, door te herinneren aan het specifieke karakter van het strafrecht.
14. Het strafrecht is immers een recht van bestraffing dat samenhangt met het begrip openbare orde zelf en, in het onderhavige geval, met de openbare orde van de Unie. Dat recht moet derhalve een evenwicht tot stand brengen tussen de eerbiediging van de openbare orde, de gelijkheid voor de wet van burgers wanneer deze laatsten deze schenden en de procesrechtelijke waarborgen van de vervolgde personen. Een beroep op deze waarborgen door een van de vervolgende of vervolgde partijen kan in geen geval leiden tot een subjectief recht van hetzij willekeurige bestraffing, hetzij ontsnappen aan de normale en doordachte gevolgen van de gepleegde strafbare feiten.

VII. Analyse

1. In het kader van zijn eerste twee prejudiciële vragen stelt de Corte costituzionale de verenigbaarheid van de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide beginselen en criteria met het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, ter discussie. In de Italiaanse rechtsorde vereist dat beginsel dat de verjaringstermijn nauwkeurig wordt vastgesteld in een bepaling die van kracht is op het moment dat de feiten zijn begaan en in geen enkele omstandigheid met terugwerkende kracht kan worden toegepast wanneer deze ongunstig is voor de vervolgde persoon.
2. De Italiaanse grondwet waarborgt aldus aan eenieder het recht te weten, voor het plegen van een laakbare handeling, of deze een strafbaar feit vormt, de daarop toepasselijke straf en verjaringstermijn, terwijl geen van deze onderdelen later ten nadele van de belanghebbende kan worden gewijzigd.
3. De Corte costituzionale stelt dat, door van de nationale rechter te eisen dat hij de bij artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht vastgestelde bepalingen in lopende procedures buiten toepassing laat en aldus de toepasselijke verjaringstermijn verlengt, de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide verplichting in strijd is met dat beginsel.
4. Ter ondersteuning van zijn benadering benadrukt de Corte costituzionale dat de aan de orde zijnde bepalingen zijn vastgesteld met de bedoeling om enerzijds de eerbiediging van de redelijke termijn van de procedure en anderzijds de rechten van de vervolgde persoon te waarborgen. Dienaangaande moet worden erkend dat het arrest Taricco e.a. op zichzelf geen antwoord biedt op de door de verwijzende rechter geuite kritiek.
5. Het zou evenwel onrechtvaardig zijn het Hof al te zeer te verwijten dat het dat niet heeft gedaan, aangezien noch de Tribunale di Cuneo, die de eerste prejudiciële verwijzing heeft opgesteld, noch de Italiaanse regering, in haar schriftelijke en mondelinge opmerkingen in het kader van de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Taricco e.a., de bijzondere kenmerken heeft aangevoerd die zijn verbonden aan de aard van en aan de regels die de verjaringsregeling beheersen in de Italiaanse rechtsorde, hetgeen toch de kern vormt van de prejudiciële verwijzing, terwijl deze bijzondere kenmerken nu door de Corte costituzionale naar voren worden gebracht.
6. Na dat aanvullende rechtsmiddel van de Italiaanse rechter zal ik het Hof derhalve voorstellen zijn eerste antwoord te vervolledigen.
7. Het gaat er immers niet om het door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide beginsel zelf ter discussie te stellen, dat de nationale rechter de regels in artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht buiten toepassing moet laten, teneinde een effectieve en afschrikkende bestraffing te waarborgen van de frauduleuze handelingen die de financiële belangen van de Unie schaden, maar eerder om de criteria te preciseren op basis waarvan deze verplichting moet worden nagekomen.
8.

Door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleid beginsel

9. Het standpunt dat de Corte costituzionale vertolkt, spitst zich toe op begrippen waarvan de onderdelen, zoals hij deze omschrijft, met name het beginsel van de doeltreffendheid van het recht van de Unie schenden en daarom met dat laatstgenoemde onverenigbaar zijn.
10. Voordat ik begin met mijn analyse van de voorgelegde vragen, moet ik bijgevolg zeer nauwkeurig de punten identificeren die tot dat resultaat leiden.
11. In de eerste plaats vormt het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, ook wel het legaliteitsbeginsel of het strafrechtelijk legaliteitsbeginsel genoemd, een van de wezenlijke beginselen van het moderne strafrecht. Dat beginsel is met name ontwikkeld door de Italiaanse strafrechtgeleerde Cesare Beccaria, die in zijn vermaarde verhandeling Des Délits et des Peines(31), naar de werken van Montesquieu(32) heeft verwezen.
12. Vanouds wordt erkend dat overeenkomstig dat beginsel een strafbaar feit niet kan worden verweten en geen straf kan worden opgelegd, indien zij niet door de wet zijn voorzien en omschreven, voordat de feiten zijn begaan.
13. In het kader van het onderhavige zaak werpt dat beginsel slechts problemen op omdat de Italiaanse wetgeving aan deze omschrijving van Beccaria toevoegt dat de verjaringsregeling onder dat beginsel valt en dat de overtreder derhalve beschikt over het verworven recht dat de gehele vervolging verloopt volgens de verjaringsregels zoals die golden op de dag dat hij het strafbare feit heeft begaan.
14. Wat in de tweede plaats de verjaring betreft, is niet het beginsel zelf maar de regeling ervan, eveneens wegens de door de Italiaanse wetgeving ingevoerde bijzondere kenmerken, in casu onverenigbaar met het recht van de Unie, gelet op de werking van de schorsing en de stuiting van de verjaring.
15. Aangaande de stuiting van de verjaring beperken de aan de orde zijnde bepalingen immers de situaties waarin de verjaring kan worden gestuit, door deze voor te behouden aan minder talrijke en, in voorkomend geval, tardieve procedurele handelingen, die bovendien beperkte gevolgen hebben. Wanneer zich aldus een stuitingshandeling voordoet, heeft deze niet tot gevolg dat er een nieuwe termijn gaat lopen die gelijk is aan de aanvankelijke termijn, maar volgt uitsluitend een verlenging van laatstgenoemde termijn met enkel een kwart van de aanvankelijke looptijd, terwijl deze verlenging van de verjaringstermijn bovendien noch opnieuw kan worden geschorst, noch opnieuw kan worden gestuit, en zich derhalve slechts eenmaal kan voordoen in de loop van de procedure.
16. De combinatie van de bepalingen in artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht leidt derhalve tot de vaststelling van een absolute grens van de toepasselijke verjaringstermijn. Dientengevolge wordt deze onveranderlijk en krijgt wat dat betreft het kenmerk van een fatale termijn, die vanouds wordt gedefinieerd als de bij wet bepaalde termijn waarin iets moet worden gedaan en die in tegenstelling tot de verjaringstermijn niet kan worden geschorst, noch gestuit.(33) Dat begrip is derhalve onverenigbaar met het begrip verjaring zelf; de rechtsgeleerde schrijvers plaatsen beide begrippen overigens tegenover elkaar.
17. Tegenover de door de Corte costituzionale verdedigde benadering, die te zijner ondersteuning enerzijds de bedoeling aanvoert om de eerbiediging van de redelijke termijn van de procedure te waarborgen en anderzijds de bescherming van de rechten van de vervolgde persoon, bevat het arrest Taricco e.a., zoals ik heb opgemerkt, niet alle gegevens om deze benadering te kunnen bestrijden.
18. In feite moet de vraag worden opgeworpen betreffende de oorzaak van de bestaande onverenigbaarheid tussen de verjaringsregeling in artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht en de vereiste eerbiediging van de doeltreffendheid van het recht van de Unie.
19. Een recht is slechts effectief indien schending ervan wordt bestraft.
20. Indien, teneinde de bescherming ervan te waarborgen, het recht van de Unie vereist dat elke schending wordt bestraft, is elke toepassingsregeling daarvan die in feite leidt tot het uitblijven van bestraffing of tot een kennelijk en groot risico van straffeloosheid, per definitie in strijd met het beginsel van voorrang van het recht van de Unie en met het doeltreffendheidsbeginsel waarop met name artikel 325 VWEU berust.
21. Is dat zo in het onderhavige geval?

22. Mijn antwoord luidt bevestigend en berust op vaststellingen die met name betrekking hebben op de aard zelf van de tegen de financiële belangen van de Unie gepleegde strafbare feiten en met name op hun per definitie supranationale karakter.
23. De onderzoeken die zijn verricht in het kader van deze economische en financiële criminaliteit moeten het mogelijk maken het belang van de fraude vast te stellen, wat betreft de duur ervan, de omvang ervan en de winsten die deze heeft opgeleverd. In aanmerking genomen de termijnen die noodzakelijk zijn voor een onderzoek dat betrekking heeft op een btw-carrouselfraude(34), waarbij schermvennootschappen zijn betrokken die over het grondgebied van meerdere lidstaten zijn verspreid, met mededaders en medeplichtigen van verschillende nationaliteit, waarvoor technische onderzoeken, veelvuldige hoorzittingen en confrontaties, evenals een grote boekhoudkundige en financiële deskundigheid alsook een beroep op maatregelen van internationale justitiële en politiële samenwerking zijn vereist. In de loop van de gerechtelijke procedure moeten de rechtsprekende autoriteiten met spoed een ingewikkeld strafproces voeren teneinde, met eerbiediging van de waarborgen van een rechtvaardig proces, de individuele verantwoordelijkheid vast te stellen van elk van de vervolgde personen en moeten zij eveneens het hoofd bieden aan de door de advocaten en andere gespecialiseerde deskundigen gekozen verdedigingsstrategie, die erin bestaat de procedure voort te zetten tot aan de verjaring ervan.
24. In zaken van deze aard lijkt de aan de opsporing en de berechting opgelegde uiterste termijn derhalve onmiskenbaar ontoereikend, en de verschillende, op nationaal en internationaal niveau opgestelde verslagen bewijzen inderdaad het systematische karakter van de vastgestelde onmacht. Het risico van straffeloosheid is hier niet te wijten aan het getreuzel, de vriendelijkheid of de nalatigheid van de gerechtelijke autoriteiten, maar aan de ontoereikendheid van het wettelijk kader om btw-fraude te bestraffen, aangezien de nationale wetgever een onredelijke procestermijn – omdat hij te kort en onveranderlijk is – heeft ingevoerd, waardoor de nationale rechter, ondanks al zijn inspanningen, niet in staat is voor de gepleegde handelingen de normale straf op te leggen die zij verlangen.
25. Ik begrijp dat een van de zorgen van de nationale wetgever bij de door de wet ex-Cirielli aan de verjaringsregeling aangebrachte wijzigingen de bestrijding is geweest van de procedurele vertragingen, die dikwijls door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aan de kaak zijn gesteld, en aldus de waarborging van een redelijke duur van de procedure in het belang van de vervolgde personen.
26. Op paradoxale wijze vormt deze wijziging, die is voortgevloeid uit de wens de snelheid van gerechtelijke procedures te waarborgen, een schending van het begrip redelijke termijn zelf en uiteindelijk een belemmering van de goede rechtsbedeling.(35)
27. In het kader van artikel 6, lid 1, EVRM omschrijft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens de redelijke termijn immers als een procestermijn die evenredig is aan de objectieve ingewikkeldheid van de zaak, aan het belang van het geding, en aan het gedrag van partijen en van de bevoegde autoriteiten.(36)
28. Vastgesteld moet worden dat een fatale termijn, naar zijn aard, in tegenspraak is met dat beginsel zelf.
29. Het recht op een redelijke termijn is geen recht op straffeloosheid en mag de werkelijke veroordeling van de pleger van het strafbare feit niet beletten.
30. Een fatale termijn kan deze perverse gevolgen veroorzaken.
31. Dienaangaande moet ik mijns inziens wijzen op de tekst van het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt(37), waarvan de werkingssfeer het strafbare feit inzake ernstige btw-fraude omvat. Terwijl de PIF-overeenkomst de vraag inzake de verjaringstermijnen niet behandelde, voert artikel 12 van het voorstel voor de PIF richtlijn een nieuw geheel van bindende en gedetailleerde regels in betreffende de verjaringsregeling die toepasselijk is op strafbare feiten waardoor de begroting van de Unie wordt geschaad. De lidstaten moeten aldus voorzien in een verjaringstermijn.
32. Hoewel het voorstel voor de PIF richtlijn zeker voorziet in langere verjaringstermijnen, zodat de wetshandhavingsdiensten gedurende een voldoende lange periode kunnen ingrijpen om deze

strafbare feiten doeltreffend te bestrijden, stelt zij eveneens een absolute maximumprocestermijn vast.

33. Ik kan derhalve slechts blijk geven van mijn onbegrip dat in dat voorstel een verjaringsregeling wordt aanbevolen die is overgenomen van de in de onderhavige zaak aan de orde zijnde procedurele regeling, waarvan de gevolgen hetzelfde zijn als die welke worden veroorzaakt door de combinatie van artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht en die volgens mij dus aan dezelfde kritiek is blootgesteld, aangezien deze in feite dezelfde gevaren met zich meebrengt.

34. Dat soort bepalingen leidt in feite immers tot het overdragen van de verantwoordelijkheid voor de niet-berechting van zaken aan de gerechtelijke instanties. Er is vergeten dat de doeltreffendheid van de procedures afhankelijk is van de middelen die ter beschikking worden gesteld van de gerechtelijke instanties en dat het niet ter beschikking stellen ervan altijd een mogelijke uitvlucht zal zijn aangaande de verplichtingen die uit het recht van de Unie voortvloeien. Derhalve bestaat het risico dat de zaken die als de meest ernstige en de meest ingewikkelde worden beschouwd, de kant opgaan van de „korte trajecten", hetgeen geen doeltreffende en afschrikkende bestraffing van het strafbare feit zal waarborgen en met name de daders ervan niet gedurende een toereikende termijn zal kunnen uitschakelen. Met de beste bedoelingen van de wereld wordt aldus het risico gelopen het witwassen van kapitaal of de financiering van onwettige activiteiten te vergemakkelijken, hetgeen bijzonder schadelijk is voor de Unie en haar burgers, waarvan de belangen per slot van rekening altijd worden geschaad.

35. Terwijl het mij derhalve volslagen rechtmatig lijkt om te voorzien in een termijn die begint te lopen op de dag dat het strafbare feit is begaan en dat na het verlopen daarvan geen vervolging kan worden ingesteld indien er in deze zin geen opsporing is verricht, acht ik het daarentegen absoluut noodzakelijk dat de strafprocedure, wanneer deze in gang is gezet, kan verlopen tot en met de voltooiing ervan, waarbij elke daad van vervolging de verjaring stuit, waardoor een nieuwe termijn in zijn geheel begint, en waarbij als enige mogelijke beperking en verwijzing de eerbiediging van het beginsel van de redelijke termijn, zoals omschreven door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, geldt.

36. Deze verwijzing naar het beginsel van de redelijke termijn is mijns inziens een vereiste voor alle lidstaten.

37. In het kader van de bescherming van de financiële belangen van de Unie, passen deze lidstaten immers het recht van de Unie toe en moeten zij zich bijgevolg houden aan de bepalingen van het Handvest. Aangezien artikel 47 van het Handvest en artikel 6, lid 1, EVRM bepalingen bevatten die met betrekking tot het beginsel van de redelijke termijn van de procedure gelijkluidend zijn verwoord, moeten de lidstaten zich houden aan de door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens gegeven omschrijving, die recentelijk nog in herinnering is gebracht.

38. Bijgevolg ben ik van mening dat het Hof het begrip stuiting van de verjaring zou moeten opvatten als een autonoom begrip van het recht van de Unie en het aldus moet omschrijven dat elke daad van vervolging en elke daad die er de noodzakelijke verlenging van is, de verjaringstermijn stuit, en dat deze derhalve een nieuwe termijn laat beginnen die gelijk is aan de aanvankelijke termijn, zodat de verjaringstermijn die reeds is verlopen wordt gewist.

39. Alleen zo'n omschrijving kan de vervolging van strafbare feiten van deze aard waarborgen.

40. Hoewel de onderhandelingen aangaande de vaststelling van het voorstel voor de PIF-richtlijn en het instellen van het Europees Openbaar Ministerie een gemeenschappelijke omschrijving van fraude en van het niveau van de toepasselijke straffen beogen af te leiden, kan een dergelijke harmonisatie slechts tot bevredigende resultaten leiden indien deze samengaat en wordt ondersteund door doeltreffende maatregelen op het gebied van opsporing en vervolging, met name door een in de gehele Unie uniforme verjaringsregeling.

41. Indien dat niet zo is, zal het Europees Openbaar Ministerie(38) in feite tot mislukking gedoemd zijn en daarmee het goed functioneren van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

42. Hoe kan immers worden aanvaard dat in de enige ruimte die de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht beoogt te zijn, dezelfde schending van de financiële belangen van de Unie in een lidstaat is verjaard, terwijl deze in het buurland aanleiding kan zijn voor een definitieve veroordeling?

43. Omdat een dergelijke situatie zich reeds heeft voorgedaan, is het derhalve essentieel te komen tot een harmonisatie van de verjaringsregels teneinde een bescherming van de financiële belangen van de Unie te waarborgen die gelijkwaardig en uniform is in alle lidstaten, en aldus te voorkomen dat de misdadigers een bijna straffeloosheid genieten door de voor hun belangen meest gunstige strafwetgeving te benutten, hetgeen het risico van forum shoppingmet zich mee zou kunnen brengen.(39)

44. Afgezien daarvan vestigt de Commissie al meerdere jaren de aandacht op de tekortkomingen van het huidige systeem, dat wordt gekenmerkt door een uiterst versnipperd rechtskader ten gevolge van de verscheidenheid van de tradities en de rechtsstelsels, van de al dan niet ratificatie van de PIF-overeenkomst(40) en van de door de lidstaten vastgestelde politieke prioriteiten op strafrechtelijk gebied.(41) Gelet op de mobiliteit van de misdadigers, op de winsten die voortvloeien uit de onwettige activiteiten die de financiële belangen van de Unie schaden, en op de ingewikkeldheid van de grensoverschrijdende opsporingen die dat inhoudt, acht de Commissie heden ten dage de nationale verjaringstermijnen die op dat gebied toepasselijk zijn, onaangepast.(42)

45. Gelet op het bovenstaande en in de lijn van het door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide beginsel, ben ik van mening dat artikel 325, leden 1 en 2, VWEU aldus moet worden uitgelegd dat het van de nationale rechter, handelend als rechter inzake het gemene recht van de Unie, vereist dat hij de absolute verjaringstermijn die voortvloeit uit de combinatie van de bepalingen van artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht buiten toepassing laat, in het geval dat een dergelijke regeling het opleggen van doeltreffende en afschrikkende straffen belet in geval van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, of voorziet in langere verjaringstermijnen voor gevallen van ernstige fraude die de financiële belangen van de betrokken lidstaat schaden dan voor gevallen die de financiële belangen van de Unie schaden.

46. Ik ben eveneens van mening dat het begrip stuiting van de verjaring moet worden opgevat als een autonoom begrip van het recht van de Unie en aldus moet worden omschreven dat elke daad van vervolging en elke daad die er de noodzakelijke verlenging van is de verjaringstermijn stuit, en dat deze derhalve een nieuwe termijn laat beginnen die gelijk is aan de aanvankelijke termijn, zodat de verjaringstermijn die reeds is verlopen wordt gewist.

47. ## Omstandigheden waarin de nationale rechter de gecombineerde bepalingen van artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht, buiten toepassing moet laten

48. ## Toe te passen criteria

49. Volgens de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide beginselen, is de nationale rechter verplicht de bepalingen van artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht buiten toepassing te laten, indien deze beletten „dat doeltreffende en afschrikkende sancties worden opgelegd in een groot aantal gevallen van ernstige fraudewaardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad”.(43)

50. De criteria op basis waarvan de nationale rechter geacht wordt de eigen bepalingen van zijn wetboek van strafrecht buiten toepassing te laten, zijn, zoals de Corte costituzionale opmerkt, onbepaald en generiek. Bij ontbreken van richtlijnen of elke andere precisering in het arrest Taricco e.a., is de individuele nationale rechter immers niet bij machte om op ondubbelzinnige wijze een omschrijving te geven van de gevallen waarin de schade aan de financiële belangen van de Unie als „ernstig” moet worden gekwalificeerd en van de gevallen waarin de toepassing van de aan de orde zijnde verjaringsregels tot gevolg zou hebben dat wordt belet „dat doeltreffende en afschrikkende sancties worden opgelegd in een groot aantal gevallen”.(44)

51. In het kader van een lopende strafprocedure is het inderdaad feitelijk moeilijk van de nationale rechter te eisen dat hij voldoet aan een doelstelling zoals de bestrijding van strafbare feiten inzake de btw, door van hem te verlangen dat hij een materiële bepaling van zijn strafrecht betreffende de verjaring van delicten en van straffen buiten toepassing laat, op basis van een criterium dat

met recht kan worden opgevat als het invoeren van een subjectief onderdeel in het kader van de gevraagde beoordeling.

52. Het in het arrest Taricco e.a. afgeleide criterium is gebaseerd op het bestaan van een stelselmatig risico van straffeloosheid.

53. De beoordeling van het stelselmatige karakter kan voor de nationale rechter bij wie het geding aanhangig is inderdaad moeilijk zijn, aangezien deze beoordeling van buitenaf bezien aldus kan worden opgevat dat deze van de kant van laatstgenoemde een dosis subjectiviteit met zich meebrengt.

54. De beoordeling van het stelselmatige karakter zou zeker kunnen voortvloeien uit de toepassing van objectieve criteria of uit een totaalbeoordeling door de hoogste Italiaanse rechter, die zou gelden voor alle nationale rechters. Desalniettemin volgt uit de discussies ter terechtzitting niet dat een dergelijke oplossing mogelijk lijkt met betrekking tot de nationale wetgeving. Overigens heeft de Italiaanse Republiek, waarvan moet worden benadrukt dat uit haar houding duidelijk de wil is gebleken om een passende oplossing, overeenkomstig het recht van de Unie, te vinden, op dit punt geen toereikende waarborgen kunnen verschaffen.

55. Ik stel derhalve voor dat deze verplichting alleen op de aard van het strafbare feit berust en dat het aan de wetgever van de Unie is om deze aard te omschrijven.

56. Ik stel vast dat de wetgever van de Unie in het kader van de onderhandelingen met het oog op de vaststelling van het voorstel voor de PIF-richtlijn, het begrip ernstige strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, heeft omschreven; deze feiten omvatten eveneens de btw-fraude, en dekken het geheel van strafbare feiten die een band hebben met het grondgebied van twee of meer lidstaten en die een schade tot gevolg hebben voor een totaalbedrag dat de drempelwaarde van tien miljoen EUR overschrijdt, terwijl deze drempelwaarde voorwerp is van een aanpassingsbepaling.(45)

57.
Gevolgen in de tijd van de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide verplichting

58. Volgens de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide beginselen, is de nationale rechter verplicht zo nodig de gecombineerde bepalingen van artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht in het kader van lopende procedures buiten toepassing te laten, teneinde overeenkomstig artikel 325 VWEU de daadwerkelijke bestraffing van de vastgestelde fraude te waarborgen.

59. Zoals ik heb uiteengezet, is de Corte costituzionale van oordeel dat de nationale rechter niet aan deze verplichting kan voldoen, gelet op de rang en de reikwijdte die het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen heeft in de Italiaanse rechtsorde.

60. De Corte costituzionale stelt dienaangaande dat artikel 53 van het Handvest de Italiaanse Republiek toestaat haar eigen niveau van bescherming van de grondrechten toe te passen, aangezien het hoger ligt dan het niveau dat voortvloeit uit de uitlegging van artikel 49 van het Handvest, en de nationale rechter aldus toestaat zich te verzetten tegen de nakoming van de door het Hof afgeleide verplichting.

61. De Corte costituzionale verwijst bovendien naar artikel 4, lid 2, VEU om staande te houden dat het recht van de Unie een dergelijke nakoming niet kan afdwingen zonder de nationale identiteit, en met name de constitutionele identiteit, van de Italiaanse Republiek ter discussie te stellen.

62. Ik ben het niet eens met de door de Corte costituzionale voorgestelde uitlegging.

63.
a) Reikwijdte van het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen in het recht van de Unie

64. In de eerste plaats is bekend dat de bestraffing van schade aan de financiële belangen van de Unie binnen de werkingssfeer van het recht van de Unie valt en dat de nationale rechter gehouden is de doeltreffendheid van dat recht, in het bijzonder van het primaire recht, te waarborgen.

65. In het recht van de Unie is het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen vastgelegd in artikel 49 van het Handvest. Overeenkomstig artikel 51, lid 1, daarvan is dat artikel gericht tot de lidstaten wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen, hetgeen in casu het geval is.

66. Volgens de toelichtingen bij het Handvest(46), komt artikel 49, leden 1 (met uitzondering van de laatste volzin) en 2, van het Handvest overeen met artikel 7 EVRM. Krachtens artikel 52, lid 3, van het Handvest, voor zover het rechten bevat die corresponderen met rechten die zijn gegarandeerd door het EVRM, zijn de inhoud en reikwijdte ervan dezelfde als die welke er door genoemd verdrag aan worden toegekend. Deze bepaling verhindert niet dat het recht van de Unie een ruimere bescherming biedt.
67. In de punten 54 tot en met 56 van het arrest Taricco e.a. heeft het Hof geoordeeld dat het in artikel 49 van het Handvest vastgelegde beginsel uitsluitend de omschrijving van de strafbare feiten en de hoogte van de daarop toepasselijke straffen dekt. Aangezien dat beginsel zich niet uitstrekt tot de vaststelling van de verjaringstermijnen, heeft het Hof bijgevolg geoordeeld dat dat beginsel er niet aan in de weg staat dat de nationale rechter op een lopende procedure een langere verjaringstermijn toepast dan die welke was voorzien op het moment dat het strafbare feit werd gepleegd.
68. Deze beoordeling stemt overeen met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens aangaande de reikwijdte van het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen.
69. De algemene beginselen met betrekking tot de toepassing van de verjaringsregels zijn door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens samengevat in zijn arrest Coëme e.a. v België(47) en recent bevestigd in zijn arresten Previti v Italië(48) en Borcea v Roemenië(49).
70. Artikel 7 EVRM legt het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen vast: „[h]et verbiedt met name de werkingssfeer van bestaande strafbare feiten uit te breiden tot feiten die eerder geen strafbare feiten vormden, het vereist bovendien dat de strafwet niet ruim wordt toegepast ten nadele van de beklaagde, bijvoorbeeld naar analogie. Hieruit volgt dat de wet de strafbare feiten en de straffen erop duidelijk vaststelt. Aan deze voorwaarde is voldaan wanneer de justitiabele uit de bewoordingen van de relevante bepaling, zo nodig met behulp van de door de rechterlijke instanties daaraan gegeven interpretatie, kan opmaken voor welk handelen of nalaten hij strafrechtelijk aansprakelijk kan worden gesteld.”(50)
71. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens „zijn de regels betreffende de terugwerkende kracht in artikel 7 [EVRM] slechts toepasselijk op de bepalingen die de strafbare feiten en de straffen erop, omschrijven”.(51) Aldus heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat het moet waarborgen dat „op het moment dat een beklaagde het feit heeft begaan dat tot vervolging heeft geleid en mogelijkerwijs tot de veroordeling, er een wettelijke bepaling bestond die het feit strafbaar stelde en dat de opgelegde straf de bij deze bepaling vastgestelde grenzen niet heeft overschreden”.(52)
72. Daarentegen heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in het arrest Coëme e.a. v België(53) de toepassing door de nationale rechter van het beginsel tempus regit actum wat betreft het procesrecht, in casu de onmiddellijke toepassing op lopende procedures van wetten tot wijziging van de verjaringsregels, redelijk geacht.
73. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vormt de onmiddellijke toepassing van een wet die de verjaringstermijn verlengt geen schending van artikel 7 EVRM, „want deze bepaling kan niet aldus worden uitgelegd dat deze door de gevolgen van de onmiddellijke toepassing van een procesrechtelijk voorschrift een verlenging van de verjaringstermijnen belet, terwijl de verweten feiten nooit zijn verjaard”.(54) Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft derhalve de verjaringsregels als „procesrechtelijke voorschriften” gekwalificeerd. Het merkt op dat de verjaringsregels niet de strafbare feiten en de straffen erop omschrijven en dat zij kunnen worden uitgelegd als een prealabele voorwaarde voor het onderzoek van de zaak.(55)
74. In zijn arrest Previti v Italië(56) heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens derhalve de bij de wet ex-Cirielli ingevoerde nieuwe verjaringsregels als procesrechtelijke regels gekwalificeerd. Ik herinner eraan dat het de bij deze zelfde wet aangebrachte diepgaande wijzigingen zijn die aan de orde waren in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Taricco e.a. en die thans derhalve voor ons van belang zijn.
75. In de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest Previti v Italië(57) was het Europees Hof voor de Rechten van de Mens met name verzocht om te beoordelen of de omstandigheden waarin de nieuwe verjaringstermijnen waren toegepast, verenigbaar waren met de vereisten van artikel 7 EVRM. In dat geval heeft de verzoeker, waarvan het beroep in cassatie aanhangig was, geklaagd

dat hij niet had kunnen profiteren van de voor het strafbare feit inzake corruptie voorziene verkorting van de verjaringstermijn, die van vijftien naar acht jaar ging. Overeenkomstig de door de wetgever vastgestelde overgangsregeling waren de nieuwe, voor de beklaagde gunstiger bepalingen met betrekking tot de verjaring immers toepasselijk op elke lopende procedure op de dag van inwerkingtreding van de wet, echter met uitzondering van de voor de Corte suprema di cassazione aanhangige procedures, hetgeen de verzoeker de facto uitsloot van hun voordeel.

76. Het was derhalve de vraag of de bepalingen die de verjaringstermijnen vaststelden, op dezelfde wijze als de bepalingen die de strafbare feiten en de straffen erop omschreven, onderworpen waren aan bijzondere regels inzake de terugwerkende kracht, waartoe het beginsel van terugwerkende kracht van de mildere strafwet behoort.

77. Teneinde op deze vraag te antwoorden en bijgevolg de gegrondheid te beoordelen van de aan schending van artikel 7 EVRM ontleende grief, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zich derhalve afgevraagd of de wet ex-Cirielli bepalingen van materieel strafrecht bevatte.

78. Het heeft ontkennend geantwoord en de bij de wet ex-Cirielli ingevoerde wetswijzigingen als „procesrechtelijke regels" gekwalificeerd.

79. In de lijn van zijn vaste rechtspraak heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens er immers aan herinnerd dat de verjaringsregels, voor zover zij geen strafbare feiten en de straffen erop omschrijven, kunnen worden uitgelegd als een eenvoudige prealabele voorwaarde voor het onderzoek van de zaak en dat zij derhalve als „procesrechtelijke regels" kunnen worden gekwalificeerd.(58)

80. Het Europees Hof voor de Rechten van de Mens heeft aldus geoordeeld dat, anders dan de bepalingen die de strafbare feiten en de straffen erop omschrijven(59), artikel 7 EVRM derhalve niet in de weg staat aan de onmiddellijke toepassing op lopende procedures (tempus regit actum) van een wet die de verjaringstermijnen verlengt, wanneer de verweten feiten nooit zijn verjaard(60) en wanneer er geen sprake is van willekeur(61).

81. Aangezien de bij de wet ex-Cirielli ingevoerde verjaringsregels als „procesrechtelijke regels" moeten worden gekwalificeerd en de overgangsregeling noch onredelijk, noch willekeurig lijkt, heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat niets in het EVRM de Italiaanse wetgever belette de toepassing van deze bepalingen op lopende procedures te regelen op het moment van inwerkingtreding van de wet.

82. Gelet op het bovenstaande, ben ik, rekening houdend met de bewoordingen van artikel 49 van het Handvest en de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens betreffende de reikwijdte van het in artikel 7 EVRM vastgelegde legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, van mening dat niets eraan in de weg staat dat de nationale rechter in het kader van de nakoming van de op grond van het recht van de Unie op hem rustende verplichtingen de bepalingen van artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht op lopende procedures buiten toepassing laat.

83. De Corte costituzionale stelt verder dat de in het arrest Taricco e.a. afgeleide beginselen niet verenigbaar zijn met de in artikel 7 EVRM bedoelde vereisten en met name met het voorzienbaarheidsvereiste, aangezien de betrokkenen, op basis van het geldend wettelijk kader op het moment van de feiten, niet redelijkerwijs konden voorzien dat het recht van de Unie, met name artikel 325 VWEU, de rechter zou verplichten artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht buiten toepassing te laten.(62)

84. Het komt mij voor dat de betrokkenen er niet aan konden voorbijgaan dat de feiten die hun thans worden verweten tot hun strafrechtelijke aansprakelijkheid konden leiden en, in geval van een definitieve veroordeling, zouden kunnen resulteren in de toepassing van de in de wet vastgestelde straf. Deze handelingen vormden strafbare feiten op het moment dat zij zijn begaan en de straffen zullen niet zwaarder zijn dan die welke op het moment van de feiten toepasselijk waren. Ik ben niet van mening dat op grond van de nakoming van deze verplichting door de nationale rechter, de betrokkenen een groter nadeel zullen lijden dan dat waaraan zij waren blootgesteld ten tijde van het begaan van het strafbare feit.

85.

b) Reikwijdte van artikel 53 van het Handvest

86. De Corte costituzionale stelt vervolgens artikel 53 van het Handvest tegenover de nakoming van de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide verplichting.

87. Hij heeft immers een uitlegging voor ogen volgens welke artikel 53 van het Handvest de Italiaanse Republiek toestaat een door de Italiaanse grondwet gewaarborgd hoger niveau van bescherming van de grondrechten toe te passen, voor zover dat hoger is dan het niveau dat voortvloeit uit de uitlegging van artikel 49 van het Handvest, en hem toestaat zich te verzetten tegen de nakoming van de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide verplichting.

88. Deze uitlegging zou de nationale rechter in staat stellen zich te onttrekken aan deze verplichting, voor zover deze verplichting van die rechter verlangt dat hij de aan de orde zijnde verjaringsregels in lopende procedures buiten toepassing laat.

89. De prejudiciële vragen die de Corte costituzionale stelt, leiden derhalve tot de vraag inzake de speelruimte waarover de lidstaten beschikken om het niveau van bescherming van de grondrechten vast te stellen dat zij wensen te waarborgen in het kader van de toepassing van het recht van de Unie.

1) Inleidende overwegingen(63)

1. Gepreciseerd dient te worden dat, ofschoon bij de uitlegging van de door het Handvest beschermde rechten naar een hoog niveau van bescherming dient te worden gestreefd, zoals uit artikel 52, lid 3, van het Handvest en uit de toelichtingen bij artikel 52, lid 4, van het Handvest kan worden afgeleid, het moet gaan om een niveau van bescherming „dat strookt met het recht van de Unie", zoals overigens in diezelfde toelichtingen wordt verklaard.

2. Dit verwijst naar een beginsel dat reeds lang als richtsnoer bij de uitlegging van de grondrechten binnen de Unie wordt gebruikt, namelijk dat de handhaving van de grondrechten binnen de Unie in het kader van het bestel en de doelstellingen van de Unie moet worden verzekerd.(64) Het is in dit verband niet zonder belang dat in de preambule van het Handvest melding wordt gemaakt van de belangrijkste doelstellingen van de Unie, waaronder de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht.

3. Bijgevolg kan niet alleen in termen van een hoger of lager niveau van bescherming van de grondrechten worden geredeneerd, maar moet ook rekening worden gehouden met de dwingende eisen in verband met het optreden van de Unie en het specifieke karakter van het recht van de Unie.

4. De te beschermen grondrechten en het niveau van de aan deze rechten te verlenen bescherming weerspiegelen de keuzen van een bepaalde samenleving ter zake van het juiste evenwicht dat dient te worden bereikt tussen de belangen van de particulieren en die van de gemeenschap waartoe deze behoren. Het bepalen daarvan hangt nauw samen met voor een bepaalde rechtsorde specifieke beoordelingen, met name met de sociale, culturele en historische context van die rechtsorde, en kan dus niet automatisch worden overgebracht naar een andere context.

5. Artikel 53 van het Handvest aldus uitleggen dat het de lidstaten is toegestaan om binnen de werkingssfeer van het recht van de Unie toepassing te maken van hun grondwettelijke regel die een hoger niveau van bescherming van het aan de orde zijnde grondrecht waarborgt, zou er dus op neerkomen dat wordt voorbijgegaan aan het feit dat het bepalen van het te bereiken niveau van bescherming van de grondrechten nauw verbonden is met de context waarin dit gebeurt.

6. Aldus impliceert het specifieke karakter van het recht van de Unie, ook al wordt daarin gestreefd naar een hoog niveau van bescherming van de grondrechten, dat het uit de uitlegging van een nationale grondwet voortvloeiende niveau van bescherming niet automatisch kan worden overgebracht naar de Unie en evenmin kan worden tegengeworpen in het kader van de toepassing van het recht van de Unie.

7. Bij de beoordeling van het binnen de rechtsorde van de Unie te waarborgen niveau van bescherming van de grondrechten moet rekening worden gehouden met de specifieke belangen die een rol spelen bij het optreden van de Unie, met name met de noodzaak van een eenvormige toepassing van het recht van de Unie en met de eisen in verband met de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. Deze specifieke belangen eisen een aanpassing van het niveau van bescherming van de grondrechten aan de verschillende in het spel zijnde belangen.

2) Beoordeling

1. Om dezelfde redenen als die welke door het Hof in het arrest van 26 februari 2013, Melloni(65), zijn uiteengezet, kan de door de Corte costituzionale voorgestelde uitlegging van artikel 53 van het Handvest mijns inziens niet in aanmerking worden genomen.
2. Een dergelijke uitlegging berokkent schade aan een wezenlijk kenmerk van de rechtsorde van de Unie, namelijk het beginsel van voorrang van het recht van de Unie. Deze uitlegging staat een lidstaat immers toe zich te verzetten tegen de nakoming van een door het Hof afgeleide verplichting, die ontegenzeglijk in overeenstemming is met het Handvest, zodra deze verplichting het door de grondwet van deze lidstaat gewaarborgde hogere niveau van bescherming van de grondrechten, niet zou eerbiedigen.
3. Het Hof heeft er aldus in het arrest van 26 februari 2013, Melloni(66), aan herinnerd dat krachtens het beginsel van voorrang van het recht van de Unie, de omstandigheid dat een lidstaat zich beroept op bepalingen van nationaal recht, ook al zijn deze van constitutionele aard, niet kan afdoen aan de werking van het recht van de Unie op het grondgebied van die staat.(67)
4. Wanneer een handeling van het recht van de Unie nationale uitvoeringsmaatregelen vereist, bevestigt artikel 53 van het Handvest dat het de nationale autoriteiten en rechterlijke instanties blijft vrijstaan de nationale grondrechtenbescherming toe te passen. Het Hof heeft evenwel gepreciseerd dat daardoor het beschermingsniveau van het Handvest, zoals door het Hof uitgelegd, en de voorrang, eenheid en werking van het recht van de Unie niet in het gedrang mogen komen.(68)
5. In mijn conclusie in de zaak Melloni(69) heb ik een onderscheid gemaakt tussen situaties waarin op het niveau van de Unie is bepaald welke mate van bescherming van een grondrecht in het kader van de toepassing van een optreden van de Unie moet worden gewaarborgd, en situaties waarin er geen gemeenschappelijke bepaling van dit niveau van bescherming heeft plaatsgevonden.
6. In het eerste geval heb ik gesteld dat wanneer een lidstaat zich achteraf op de handhaving van zijn eigen, hoger niveau van bescherming beroept, het door de wetgever van de Unie gecreëerde evenwicht wordt verstoord en de toepassing van het recht van de Unie derhalve in gevaar wordt gebracht. Het niveau van bescherming is immers vastgesteld om te beantwoorden aan de doelstellingen van het betrokken optreden van de Unie. Het weerspiegelt dus een evenwicht tussen de noodzaak om de doeltreffendheid van het optreden van de Unie te verzekeren en de noodzaak om de grondrechten afdoende te beschermen.
7. In het tweede geval hebben de lidstaten daarentegen een grotere speelruimte voor de toepassing, binnen de werkingssfeer van het recht van de Unie, van het niveau van bescherming van de grondrechten dat zij binnen hun nationale rechtsorde willen waarborgen. Ik heb niettemin benadrukt dat dit niveau van bescherming verenigbaar moet zijn met de goede toepassing van het recht van de Unie en geen afbreuk mag doen aan andere krachtens het recht van de Unie beschermde grondrechten.
8. Overeenkomstig artikel 325 VWEU vereist de bescherming van de financiële belangen van de Unie nationale uitvoeringsmaatregelen. Die maatregelen moeten, overeenkomstig het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel, de bestrijding waarborgen van strafbare feiten waardoor deze belangen worden geschaad, door straffen op te leggen die doeltreffend en afschrikkend moeten zijn. Door in het onderhavige geval van de nationale rechters te eisen dat zij in het kader van lopende procedures de aan de orde zijnde verjaringsregels buiten toepassing laten, beoogt het Hof dat doel te waarborgen, met inachtneming van artikel 49 van het Handvest en in overeenstemming met de reikwijdte die is toegekend aan het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen in artikel 7 EVRM.
9. Er bestaat thans op het niveau van de Unie inderdaad geen gemeenschappelijke omschrijving van de reikwijdte die het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen moet hebben en van de mate van bescherming die in dat kader moet worden verleend aan de vervolgde persoon wanneer de toepassing van verjaringsregels aan de orde is.(70) Bijgevolg hebben de lidstaten in principe een grotere speelruimte om een hoger niveau van bescherming toe te passen, echter op voorwaarde dat dat hogere niveau de voorrang en de doeltreffendheid van het recht van de Unie waarborgt.
10. Drie opmerkingen moeten onvermijdelijk worden gemaakt.
11. In de eerste plaats, hoewel het juist is dat de verjaringsregels nog niet zijn geharmoniseerd, vormt het in artikel 47, lid 2, van het Handvest verankerde beginsel van de redelijke termijn

desalniettemin, op dezelfde wijze als het instrument waarbij het is vastgelegd, het archetype van de geharmoniseerde regel, waarop rechtstreeks een beroep kan worden gedaan.

12. In de tweede plaats doet de toepassing van het in artikel 25, lid 2, van de Italiaanse grondwet bedoelde niveau van bescherming, dat de Corte costituzionale aanvoert, afbreuk aan de voorrang van het recht van de Unie aangezien het in de weg kan staan aan een door het Hof afgeleide verplichting, die niet alleen in overeenstemming is met het Handvest, maar eveneens met de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens.

13. In de derde plaats, ten slotte, doet deze toepassing afbreuk aan de doeltreffendheid van het recht van de Unie, aangezien de aan de orde zijnde strafbare feiten, waardoor de financiële belangen van laatstgenoemde worden geschaad, geen voorwerp kunnen zijn van een definitieve veroordeling, gelet op de absolute verjaringstermijn, en derhalve onbestraft zullen blijven.

14. Ik ben derhalve van mening dat artikel 53 van het Handvest de rechterlijke autoriteit van een lidstaat niet toestaat zich te verzetten tegen de nakoming van de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide verplichting op grond dat deze verplichting het door de grondwet van deze staat gewaarborgde hogere niveau van bescherming van de grondrechten niet zou eerbiedigen.

15.

c) Eerbiediging van de constitutionele identiteit van de Italiaanse Republiek

16. De derde prejudiciële vraag van de verwijzende rechter heeft betrekking op de reikwijdte van artikel 4, lid 2, VEU.

17. De Corte costituzionale stelt immers dat de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide verplichting, aangezien deze een grondbeginsel van zijn constitutionele orde – het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen – schendt, de nationale identiteit, met name de constitutionele identiteit, van de Italiaanse Republiek kan aantasten.

18. Hij benadrukt dat het recht van de Unie, net als de uitlegging van dat recht door het Hof, de lidstaat niet kan verplichten afstand te doen van de grondbeginselen van zijn constitutionele orde, die een deel van zijn nationale identiteit vormen. De toepassing van een arrest van het Hof zal aldus altijd afhankelijk zijn van de verenigbaarheid van dat arrest met de constitutionele orde van de lidstaat, hetgeen moet worden beoordeeld door de nationale autoriteiten en in het onderhavige geval, in Italië, door de Corte costituzionale.

19. Het standpunt dat ik het Hof voorstel in de onderhavige zaak in te nemen, leidt niet tot het ontkennen van de noodzaak rekening te houden met de nationale identiteit van de lidstaten, waarvan de constitutionele identiteit ontegenzeglijk deel uitmaakt(71).

20. Ik ga er immers niet aan voorbij dat de Unie, zoals is voorzien in artikel 4, lid 2, VEU, de nationale identiteit van de lidstaten „die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren”, moet eerbiedigen.

21. Ik ga er bovendien niet aan voorbij dat de preambule van het Handvest eraan herinnert dat de Unie in haar optreden de nationale identiteit van de lidstaten in acht moet nemen.

22. Bijgevolg kan een lidstaat die van mening is dat een bepaling van primair recht of van afgeleid recht afbreuk doet aan zijn nationale identiteit, deze derhalve betwisten door zich te beroepen op artikel 4, lid 2, VEU.

23. Ik ben overigens niet van mening dat er in het onderhavige geval sprake is van een dergelijke situatie.

24. In de eerste plaats heeft het Hof altijd geoordeeld dat beweerde inbreuken op grondrechten zoals die in de grondwet van een lidstaat zijn neergelegd of op de beginselen van een nationaal constitutioneel bestel, aan de rechtsgeldigheid van een handeling van de instellingen van de Unie of aan de werking daarvan op het grondgebied van die staat niet kunnen afdoen, teneinde de eenheid en de doeltreffendheid van het recht van de Unie te beschermen. Volgens vaste rechtspraak mag de geldigheid van deze handelingen derhalve alleen aan het recht van de Unie worden getoetst.(72)

25. In de tweede plaats ben ik er niet van overtuigd dat de onmiddellijke toepassing van een langere verjaringstermijn, die voortvloeit uit de nakoming van de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide verplichting, van dien aard is dat de nationale identiteit van de Italiaanse Republiek erdoor wordt aangetast.

26. Hetgeen onder een veeleisende opvatting van de bescherming van een grondrecht valt, mag immers niet worden verward met een aantasting van de nationale identiteit of, meer bepaald, de constitutionele identiteit van een lidstaat. Het gaat in het onderhavige geval zeker om een door de Italiaanse grondwet beschermd grondrecht, waarvan het belang niet kan worden onderschat, maar dat betekent evenwel niet dat hier de toepassing van artikel 4, lid 2, VEU moet worden overwogen.
27. De Corte costituzionale zet bovendien noch uiteen waarom de status van „grondbeginsel" van de constitutionele orde moet worden toegekend aan het geheel van aspecten van het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen(73), noch waarom de onmiddellijke toepassing van een langere verjaringstermijn bijgevolg de constitutionele identiteit van de Italiaanse Republiek ter discussie zou kunnen stellen.
28. Ik merk op dat in de Italiaanse grondwet de als „grondbeginselen" gekwalificeerde beginselen zijn vermeld in de artikelen 1 tot en met 12 en dat het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen er derhalve a priori van is uitgesloten.
29. Het is mij bekend dat de reikwijdte en de rang van een beginsel in de Italiaanse constitutionele orde eveneens het werk kunnen zijn van de constitutionele rechtspraak.
30. De Corte costituzionale heeft reeds bevestigd dat alleen de „harde kern" van een grondbeginsel het inleiden van de procedure van de zogenoemde „tegencontroles" kan rechtvaardigen, met uitsluiting van de verschillende regels waarin dat recht zich in de loop van de geschiedenis en wegens de eisen daarvan, concreet kan uiten en vormgeven.(74)
31. In een recent arrest heeft de Corte costituzionale deze benadering bevestigd door te oordelen dat de „grondbeginselen" of de „fundamentele beginselen" van de constitutionele orde, de beginselen zijn die laatstgenoemde kenmerken en die de „harde kern" van de Italiaanse grondwet vormen.(75)
32. Overigens heeft de Italiaanse Republiek in de punten 10 en 11 van haar opmerkingen in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e.a.(76), met name in haar uiteenzetting aangaande de inleiding van de procedure van de zogenoemde „tegencontroles", gepreciseerd dat de grondbeginselen of fundamentele beginselen van haar constitutionele orde, waarvan de schending door een handeling van het recht van de Unie de inleiding van genoemde procedure zou rechtvaardigen,(77) overeenkomen met de wezenlijke constitutionele waarborgen, zoals het democratische karakter van de Italiaanse Republiek dat is vastgelegd in artikel 1 van de Italiaanse grondwet, of zeker nog het in artikel 3 daarvan bedoelde beginsel dat alle mensen gelijk zijn, maar niet de procedurele waarborgen, hoe belangrijk die ook mogen zijn, zouden omvatten.
33. Deze elementen in aanmerking genomen, ben ik er derhalve niet van overtuigd dat de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide verplichting, voor zover deze ertoe leidt dat de nationale rechter op een lopende procedure onmiddellijk een langere verjaringstermijn toepast dan die welke was voorzien in de wet die van kracht was op het moment dat het strafbare feit werd begaan, de nationale identiteit van de Italiaanse Republiek kan schaden.
34. Gelet op het bovenstaande ben ik bijgevolg van mening dat artikel 4, lid 2, VEU de rechterlijke autoriteit van een lidstaat niet toestaat zich te verzetten tegen de nakoming van de door het Hof in het arrest Taricco e.a. afgeleide verplichting, op grond dat de onmiddellijke toepassing op een lopende procedure van een langere verjaringstermijn dan die welke was voorzien in de wet die van kracht was op het moment dat het strafbare feit werd begaan, de nationale identiteit van deze lidstaat zou kunnen schaden.

VIII. Conclusie

1. Gelet op het bovenstaande, geef ik het Hof in overweging de prejudiciële vragen van de Corte costituzionale (grondwettelijk hof, Italië) als volgt te beantwoorden:

„1) Artikel 325, leden 1 en 2, VWEU moet aldus worden uitgelegd dat het van de nationale rechter, handelend als gewone rechter van de Unie, vereist dat hij de absolute verjaringstermijn die voortvloeit uit de combinatie van de bepalingen van artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van de codice penale (wetboek van strafrecht) buiten toepassing laat, indien een dergelijke regeling het opleggen van doeltreffende en afschrikkende straffen belet in geval van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad of voorziet in langere verjaringstermijnen voor

gevallen van ernstige fraude die de financiële belangen van de betrokken lidstaat schaden dan voor gevallen die de financiële belangen van de Unie schaden.

2) Het begrip stuiting van de verjaring moet worden opgevat als een autonoom begrip van het recht van de Unie en moet aldus worden omschreven dat elke daad van vervolging en elke daad die er de noodzakelijke verlenging van is de verjaringstermijn stuit, en dat deze derhalve een nieuwe termijn laat beginnen die gelijk is aan de aanvankelijke termijn, zodat de verjaringstermijn die reeds is verlopen wordt gewist.

3) Artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie moet aldus worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat de Italiaanse rechterlijke autoriteiten in het kader van lopende procedures de gecombineerde bepalingen van artikel 160, laatste alinea, en artikel 161, tweede alinea, van het wetboek van strafrecht overeenkomstig de door het Hof in het arrest van 8 september 2015, Taricco e.a. (C 105/14, EU:C:2015:555), afgeleide verplichting buiten toepassing laten.

4) Artikel 53 van het Handvest van de grondrechten staat de rechterlijke autoriteit van een lidstaat niet toe zich te verzetten tegen de nakoming van de door het Hof in het arrest van 8 september 2015, Taricco e.a. (C 105/14, EU:C:2015:555), afgeleide verplichting op grond dat deze verplichting het door de grondwet van deze staat gewaarborgde hogere niveau van bescherming van de grondrechten niet zou eerbiedigen.

5) Artikel 4, lid 2, VEU staat de rechterlijke autoriteit van een lidstaat niet toe zich te verzetten tegen de nakoming van de door het Hof in het arrest van 8 september 2015, Taricco e.a. (C 105/14, EU:C:2015:555), afgeleide verplichting op grond dat de onmiddellijke toepassing op een lopende procedure van een langere verjaringstermijn dan die welke was voorzien in de wet die van kracht was op het moment dat het strafbare feit werd begaan, de nationale identiteit van deze lidstaat zou kunnen schaden."

1 Oorspronkelijke taal: Frans.

2 C 105/14, hierna: „arrest Taricco e.a.", EU:C:2015:555.

3 C 617/10, EU:C:2013:105.

4 Hierna: „Handvest".

5 Deze procedure berust op de gedachte dat de Italiaanse rechtsorde, hoewel hij een beperking van zijn soevereiniteit door het recht van de Unie erkent en toelaat, aan het Unierecht eveneens grenzen stelt teneinde de fundamentele waarden te waarborgen waarop zijn rechtsorde berust. Zie dienaangaande de door de Italiaanse Republiek aangevoerde preciseringen in het kader van haar opmerkingen in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest van 16 juni 2015, Gauweiler e.a. (C 62/14, EU:C:2015:400), evenals arrest nr. 183/73 van de Corte costituzionale, waarnaar wordt verwezen in punt 7 van deze opmerkingen: „op grond van artikel 11 van de [Italiaanse] grondwet zijn beperkingen van de soevereiniteit toegestaan met het enige doel om de doelstellingen te bereiken die aldaar zijn vermeld [...] er moet derhalve worden uitgesloten dat dergelijke beperkingen [...] voor de organen van de EEG in ieder geval de ontoelaatbare bevoegdheid met zich mee kunnen brengen om de fundamentele beginselen van onze constitutionele orde of de onvervreemdbare rechten van de mens te schenden. [...] [H]et ligt voor de hand dat, indien ooit een zo afwijkende uitlegging zou worden gegeven aan artikel 189, de waarborg van de rechterlijke toetsing van de Corte costituzionale aangaande het voortduren van de verenigbaarheid van het verdrag met de hierboven bedoelde fundamentele beginselen verzekerd zal blijven".

6 C 62/14, EU:C:2015:400.

7 Hierna: „EVRM".

8 C 399/11, EU:C:2013:107.

9 GURI nr. 285 van 7 december 2005, blz. 5; hierna: „wet ex-Cirielli".

10 Richtlijn van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB 2006, L 347, blz. 1).

11 Gewoon supplement bij GURI nr. 185 van 8 augustus 2008.

12 Sommige nationale rechters hebben niettemin een ander standpunt ingenomen: zie arresten nr. 2210/16 van de Corte suprema di cassazione, derde strafkamer, van 20 januari 2016 [waarin de Corte suprema di cassazione de in het arrest Taricco e.a. afgeleide beginselen toepast en oordeelt dat de verjaringsregeling intrinsiek deel uitmaakt van een regeling van procedurele aard en van oordeel is dat het niet noodzakelijk is een grondwettigheidsvraag voor te leggen aan de Corte costituzionale], nr. 7914/16 van de Corte suprema di cassazione, vierde strafkamer, van 26 februari 2016 [waarin de Corte suprema di cassazione deze verplichting tot buiten toepassing laten van de verjaringsregeling bevestigt in de enkele gevallen waar de procedure inderdaad niet is verjaard], en ten slotte nr. 44584/16 van de Corte suprema di cassazione, derde strafkamer, van 24 oktober 2016 [waarin de Corte suprema di cassazione de toepasselijke criteria ontwikkelt om de nationale aan de orde zijnde bepalingen buiten toepassing te laten].

13 Het Koninkrijk België, de Bondsrepubliek Duitsland en de Franse Republiek houden vast aan een procesrechtelijk begrip van de verjaringsregels. In andere lidstaten, zoals de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Republiek Letland of zelfs Roemenië of het Koninkrijk Zweden, maken deze regels, net als in de Italiaanse rechtsorde, deel uit van het materiële strafrecht. In de Republiek Polen of in de Portugese Republiek vormen de verjaringsregels zowel materieel recht als procesrecht.

14 C 399/11, EU:C:2013:107.

15 Kaderbesluit van de Raad van 26 februari 2009 tot wijziging van kaderbesluit 2002/584/JBZ, kaderbesluit 2005/214/JBZ, kaderbesluit 2006/783/JBZ, kaderbesluit 2008/909/JBZ en kaderbesluit 2008/947/JBZ en tot versterking van de procedurele rechten van personen, tot bevordering van de toepassing van het beginsel van wederzijdse erkenning op beslissingen gegeven ten aanzien van personen die niet verschenen zijn tijdens het proces (PB 2009, L 81, blz. 24).

16 Zie met name, primo rendiconto della attività 1° luglio 2010 30 giugno 2011, Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario di Milano, verslag 2010 2011, blz. 12, punt 3.4 (Il problema prescrizione), en blz. 16, punt 5.1 (La criminalità economica), beschikbaar op het volgende internetadres: http://www.procura.milano.giustizia.it/files/relazione-25-luglio-2011.pdf; evenals Bilancio di responsabilità sociale, 2011 2012, blz. 28, beschikbaar op het volgende internetadres: http://www.procura.milano.giustizia.it/files/bilancio-sociale-procura-12-dic-2012.pdf.

17 Commissione Fiorella – Per lo studio di possibile riforma della prescrizione, beschikbaar op het volgende internetadres: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_12_1.page;jsessionid=J2kpebY+SYa6GMnDwpBxPZ+7?facetNode_1=0_10&facetNode_2=3_1&facetNode_3=4_57&contentId=SPS914317&previsiousPag

18 Bijlage 12 bij het Verslag van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement – Corruptiebestrijdingsverslag van de EU – Italië, van 3 februari 2014 [COM(2014) 38 final].

19 Zie blz. 8 en 9 van dat verslag. De Commissie verwijst met name naar de studie Timed Out: Statutes of Limitation and Prosecuting Corruption in EU Countries, van november 2010, waarin de niet-gouvernementele organisatie Transparency International de invloed heeft onderzocht van de verjaringstermijnen op het gebied van de vervolging van corruptie in de Europese Unie: één op de tien procedures is tussen 2005 en 2010 beëindigd wegens het verstrijken van de verjaringstermijnen, terwijl het gemiddelde van de andere lidstaten tussen 0,1 % en 2 % lag (blz. 11).

20 Aanbeveling over het nationale hervormingsprogramma 2013 van Italië en met een advies van de Raad over het stabiliteitsprogramma van Italië voor de periode 2012 2017 (PB 2013, C 217, blz. 42), zie overweging 12, evenals aanbeveling 2.

21 EHRM, 29 maart 2011 (CE:ECHR:2011:0329JUD004735708). Zie met name §§ 95 en 97, evenals § 108, waarin het Europees Hof voor de Rechten van de Mens opmerkt dat „gelet op het vereiste van redelijke voortgang, dat besloten ligt in de context van de aan de orde zijnde positieve verplichtingen [artikel 2 EVRM], de opmerking volstaat dat de toepassing van de verjaring volgens de rechtspraak van het [Europees Hof voor de Rechten van de Mens] ontegenzeglijk behoort tot de categorie van deze ontoelaatbare ‚maatregelen', omdat deze tot gevolg heeft dat een veroordeling wordt verhinderd".

22 EHRM, 7 april 2015 (CE:ECHR:2015:0407JUD000688411).

23 Zie EHRM, 7 april 2015, Cestaro v Italië (CE:ECHR:2015:0407JUD000688411, § 225).

24 EHRM, 7 april 2015 (CE:ECHR:2015:0407JUD000688411).

25 Zie §§ 225, 242 en 245 van dat arrest.

26 Zie §§ 208 en 246 van genoemd arrest.

27 Deze verslagen kunnen worden geraadpleegd op de internetsite van de GRECO (http://www.coe.int/fr/web/greco/evaluations) – evaluatie per land.

28 Zie met name Italië: fase 2, Verslag inzake de toepassing van het Verdrag inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakelijke transacties en van de aanbeveling van 1997 inzake de bestrijding van omkoping bij internationale zakentransacties, van 29 november 2004, punten 146 e.v., evenals Italië: fase 2, vervolgverslag inzake de toepassing van de aanbevelingen van fase 2, Toepassing van het verdrag en van de in 1997 herziene aanbeveling inzake bestrijding van omkoping van buitenlandse ambtenaren bij internationale zakentransacties, van 23 maart 2007, aanbeveling 7 (b), blz. 17, en Verslag van fase 3 inzake de toepassing door Italië van het OESO-verdrag inzake de bestrijding van omkoping, van 16 december 2011, punten 94 e.v. (de verslagen zijn beschikbaar op het volgende internetadres: http://www.oecd.org/fr/daf/anti-corruption/italie-conventiondelocdesurlaluttecontrelacorruption.htm).

29 Dat artikel verlangt dat „een voldoende termijn voor opsporing en vervolging" wordt vastgesteld.

30 Voorstel van wet nr. 1844, met als titel „Modifiche al codice penale in materia di prescrizione del reato", beschikbaar op de internetsite van de Senato (senaat): http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/45439.htm.

31 1764.

32 Montesquieu, De l'Esprit des Lois (boek XI, hoofdstuk VI, van de Engelse grondwet), 1748.

33 Zie Cornu, G., Vocabulaire juridique, Presses universitaires de France, Parijs, 2011.

34 In zijn resolutie van 16 mei 2017 over het jaarverslag 2015 over de bescherming van de financiële belangen van de EU – Fraudebestrijding [2016/2097(INI)], heeft het Europees Parlement opgemerkt dat alleen al de btw-carrouselfraude goed was voor een derving van btw-inkomsten van ongeveer 50 miljard EUR in 2014.

35 Volgens vaste rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, in herinnering gebracht in het arrest van 12 oktober 1992, Boddaert v België (CE:ECHR:1992:1012JUD001291987, § 39), bevestigt artikel 6 EVRM, hoewel deze bepaling inderdaad de snelheid van gerechtelijke procedures voorschrijft, eveneens het meer algemene beginsel van de goede rechtsbedeling. Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens moet derhalve worden gezorgd voor een juist evenwicht tussen de verschillende aspecten van dat fundamentele vereiste.

36 Volgens het Europees Hof voor de Rechten van de Mens is een zaak zeer ingewikkeld wanneer de verdenkingen tot de „witte boorden-criminaliteit" behoren, wanneer het in het bijzonder gaat om fraude op grote schaal, waarbij meerdere vennootschappen zijn betrokken of ingewikkelde transacties die tot doel hebben te ontsnappen aan de controle van de opsporingsinstanties en een grote boekhoudkundige en financiële deskundigheid vereisen. Zie met name het arrest van 1 augustus 2000, C.P. e.a. v Frankrijk (CE:ECHR:2000:0801JUD003600997, § 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak), betreffende een economische en financiële zaak van misbruik van vennootschapsgoederen, misbruik van vertrouwen, van vervalsing en het plegen van valsheid in geschrifte, en van oplichting, waarbij een groep van meerdere vennootschappen aansprakelijk wordt gesteld en waarbij meerdere personen zijn betrokken. In deze zaak heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens geoordeeld dat het wezenlijke kenmerk van de zaak de zeer grote ingewikkeldheid ervan was, aangezien het fraude op grote schaal betrof waarbij meerdere vennootschappen waren betrokken, dat dat soort strafbaar feit was gepleegd door middel van ingewikkelde transacties die tot doel hebben te ontsnappen aan de controle van de opsporingsinstanties, dat de voorafgaande taak van de gerechtelijke instanties erin bestond een netwerk van met elkaar verbonden vennootschappen te ontwarren en de precieze aard van de betrekkingen tussen elk van hen, op institutioneel, administratief en financieel vlak, vast te stellen, en dat het noodzakelijk was om internationale rogatoire commissies en een grote boekhoudkundige en financiële deskundigheid, te organiseren.

37 Voorstel voor een richtlijn van 11 juli 2012, COM(2012) 363 final; hierna: „voorstel voor de PIF-richtlijn". Deze richtlijn zou tot doel hebben minimumregels vast te stellen inzake de omschrijving van de strafbare feiten, de straffen en de verjaringstermijnen op het gebied van de bestrijding van de fraude en andere onwettige activiteiten die schadelijk zijn voor de financiële belangen van de Unie, teneinde efficiënter bij te dragen aan een betere bescherming tegen de criminaliteit die deze belangen schaadt. Zij beoogt aldus het niveau van bescherming te versterken dat thans wordt gewaarborgd door de Overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 VEU, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, ondertekend te Luxemburg op 26 juli 1995 (PB 1995, C 316, blz. 48; hierna: „PIF-overeenkomst"), die voor de lidstaten die deze overeenkomst hebben geratificeerd zal worden vervangen door die richtlijn.

38 Zie het voorstel voor een verordening van de Raad tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie van 17 juli 2013 [COM(2013) 534 final] evenals het voorstel voor een verordening van 31 januari 2017 tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (document 5766/17). Indien het voorstel voor een verordening wordt vastgesteld, zal het Europees Openbaar Ministerie bevoegd zijn met betrekking tot alle strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden, waaronder grensoverschrijdende btw-fraude. Op 3 april 2017 hebben zestien lidstaten kennisgegeven van hun bedoeling om een intensieve samenwerking te beginnen voor de instelling van het Europees Openbaar Ministerie: het Koninkrijk België, de Republiek Bulgarije, de Tsjechische Republiek, de Bondsrepubliek Duitsland, de Helleense Republiek, het Koninkrijk Spanje, de Franse Republiek, de Republiek Kroatië, de Republiek Cyprus, de Republiek Litouwen, het Groothertogdom Luxemburg, de Portugese Republiek, Roemenië, de Republiek Slovenië, de Slowaakse Republiek en de Republiek Finland.

39 Zie eveneens punt 93 van speciaal verslag nr. 24/2015 van de Europese Rekenkamer – „De aanpak van intracommunautaire btw-fraude: er zijn meer maatregelen nodig", waarin wordt opgemerkt dat „[b]tw-fraude vaak in verband [wordt] gebracht met de georganiseerde misdaad. De opbrengsten van intracommunautaire ploffraude worden doorgaans weer geïnvesteerd in andere criminele activiteiten. Dit pleit voor de invoering van een algemene en multidisciplinaire aanpak van [...] btw-fraude [in de Unie]" (blz. 36).

40 De PIF-overeenkomst heeft feitelijk een regeling van meerdere snelheden in het leven geroepen, die heeft geleid tot een mozaïek van verschillende juridische situaties naargelang deze al dan niet kracht van wet heeft in de desbetreffende lidstaat.

41 Zie het Groenboek van de Commissie van 11 december 2001 inzake de strafrechtelijke bescherming van de financiële belangen van de Gemeenschap en de instelling van een Europese officier van justitie [COM(2001) 715 definitief]; mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, van 26 mei 2011, inzake de [b]escherming van de financiële belangen van de Europese Unie via het strafrecht en door administratieve onderzoeken – Een geïntegreerd beleid om het geld van de belastingbetaler veilig te stellen [COM(2011) 293 definitief]; voorstel voor de PIF-richtlijn; mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, van 17 juli 2013 – De financiële belangen van de Unie beter beschermen: instelling van een Europees Openbaar Ministerie en hervorming van Eurojust [COM(2013) 532 final]; mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad en de nationale parlementen over de heroverweging van het voorstel voor een verordening van de Raad van 27 november 2013 tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie wat betreft het subsidiariteitsbeginsel, overeenkomstig protocol nr. 2 [COM(2013) 851 final] (punt 2.3); voorstel voor een verordening van de Raad van 17 juli 2013 tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie [COM(2013) 534 final] (zie met name Financieel memorandum, punt 1.5, blz. 55) evenals het voorstel voor een verordening van 31 januari 2017 tot instelling van het Europees Openbaar Ministerie (document 5766/17), en ten slotte, mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement overeenkomstig artikel 294, lid 6, VWEU over het standpunt van de Raad in eerste lezing, met het oog op de aanneming van een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 16 mei 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt [COM(2017) 246 final] (punt 3).

42 Zie overweging 15 van het voorstel voor de PIF-richtlijn, evenals het werkdocument van de Commissie, dat alleen in de Engelse taal beschikbaar is, Commission staff working paper to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Accompanying the document communication from the Commission on the protection

of the financial interests of the European Union by criminal law and by administrative investigations: An integrated policy to safeguard taxpayers' money [SEC(2011) 621], van 26 mei 2011 (blz. 3 en 4). Zie eveneens verslag van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad van 19 juli 2012, Bescherming van de financiële belangen van de Europese Unie – Fraudebestrijding, Jaarverslag 2011 [COM(2012) 408 final], waarin de Commissie heeft opgemerkt dat het slaagpercentage van de vervolgingen betreffende misbruik van het geld van de Unie per lidstaat aanzienlijk verschilt (van 14 % tot 80 %). In zijn elfde activiteitenverslag heeft het Europees bureau voor fraudebestrijding (OLAF) eveneens het gerechtelijk gevolg geanalyseerd dat de lidstaten over een periode van twaalf jaar hebben gegeven aan zijn zaken en heeft het vastgesteld dat er „tussen de landen zeer aanzienlijke verschillen [bestaan] aangaande hun vermogen om binnen een redelijke termijn gerechtelijke onderzoeken en vervolgingen met betrekking tot de begroting van de Europese Unie met een veroordeling af te sluiten". (blz. 42 44, met name de tabel op blz. 43); het verslag is beschikbaar op het volgende internetadres: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/rep_olaf_2010_en.pdf.

43 Punt 58 van dat arrest. Cursivering door mij.

44 Cursivering door mij.

45 In overweging 14 van het voorstel voor de PIF-richtlijn heeft de Commissie gesteld dat als ernstige gevallen van fraude dienen te worden aangemerkt gevallen waarin „als gevolg van het criminele gedrag een bepaalde minimale totale schade, uitgedrukt in een geldbedrag, is toegebracht aan de begroting van de Unie".

46 Zie toelichtingen bij het Handvest van de grondrechten (PB 2007, C 303, blz. 17).

47 EHRM, 22 juni 2000 (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296).

48 EHRM, 12 februari 2013 (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508).

49 EHRM, 22 september 2015 (CE:ECHR:2015:0922DEC005595914).

50 EHRM, 22 juni 2000, Coëme e.a. v België (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 145).

51 EHRM, 22 september 2015, Borcea v Roemenië (CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, § 60).

52 EHRM, 22 juni 2000, Coëme e.a. v België (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 145).

53 EHRM, 22 juni 2000 (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296).

54 EHRM, 22 september 2015 (CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, § 64).

55 EHRM, 12 februari 2013, Previti v Italië (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508, § 80). Om een bepaling te kwalificeren als een bepaling die valt onder het materiële strafrecht of onder het strafprocesrecht, onderzoekt het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in welke mate deze bepaling de kwalificatie van het strafbare feit of de zwaarte van de straf beïnvloedt. In het arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 17 september 2009, Scoppola v Italië (CE:ECHR:2009:0917JUD001024903, §§ 110 113), heeft het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, na te hebben opgemerkt dat een bepaling – die naar nationaal recht als procesrechtelijk was gekwalificeerd – van invloed was op de zwaarte van de op te leggen straf, geoordeeld dat deze bepaling in feite onder het materiële strafrecht viel, waarop de laatste volzin van dat artikel 7, lid 1, toepasselijk was.

56 EHRM, 12 februari 2013 (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508).

57 EHRM, 12 februari 2013 (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508).

58 EHRM, 12 februari 2013 (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508, § 80).

59 Overeenkomstig de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zijn de regels aangaande de terugwerkende kracht in artikel 7 van het EHRM slechts van toepassing op de bepalingen die de strafbare feiten en de straffen erop omschrijven. Ze zijn in principe niet toepasselijk op procesrechtelijke regels, waarvan de onmiddellijke toepassing overeenkomstig het beginsel tempus regit actum door het Hof als redelijk is beoordeeld.

60 Zie met name EHRM, 22 juni 2000, Coëme e.a. v België (CE:ECHR:2000:0622JUD003249296, § 149).

61 EHRM, 12 februari 2013, Previti v Italië (CE:ECHR:2013:0212DEC000184508, §§ 80 85).

62 EHRM, 22 september 2015, Borcea v Roemenië (CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, § 59).

63 Deze overwegingen komen voor in de punten 106 112 van mijn conclusie in de zaak Melloni (C 399/11, EU:C:2012:600).

64 Zie arrest van 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, punt 4).

65 C 399/11, EU:C:2013:107.

66 C 399/11, EU:C:2013:107.

67 Punt 59 en in dat arrest aangehaalde rechtspraak.

68 Punt 60 van het arrest van 26 februari 2013, Melloni, (C 399/11, EU:C:2013:107).

69 C 399/11, EU:C:2012:600.

70 Ik neig naar een dergelijke harmonisatie van dat niveau van bescherming in het kader van het voorstel voor de PIF-richtlijn en de instelling van een Europees Openbaar Ministerie, door de gemeenschappelijke omschrijving van fraude die ten koste gaat van de financiële belangen van de Unie, evenals door de harmonisatie van de toepasselijke straffen en verjaringsregels. Indien deze teksten niet ingaan op de vraag inzake het procedurele of materiële karakter van de verjaringsregels en derhalve niet de vraag inzake de terugwerkende kracht van die regels oplossen, zal dat punt noodzakelijkerwijs moeten worden aangesneden door de wetgever van de Unie of door het Hof, teneinde de noodzakelijke uniforme toepassing van het recht van de Unie te waarborgen en rekening te houden met de dwingende eisen in verband met de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. In dat geval zal de vraag rijzen of de uitlegging van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens wordt gevolgd zodat de uitlegging van artikel 49 van het Handvest in overeenstemming is met de reikwijdte die is toegekend aan het in artikel 7 EVRM gewaarborgde beginsel, waarbij het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, zoals bekend, oordeelt dat de verjaringsregels regels van procesrecht zijn, die overeenkomstig het beginsel tempus regit actum voorwerp kunnen zijn van onmiddellijke toepassing op lopende procedures, indien deze toepassing redelijk en niet willekeurig is.

71 Zie betreffende dat onderwerp met name Simon, D., „L'identité constitutionnelle dans la jurisprudence de l'Union européenne", L'identité constitutionnelle saisie par les juges en Europe, Éditions A. Pedone, Parijs, 2011, blz. 27; Constantinesco, V., „La confrontation entre identité constitutionnelle européenne et identités constitutionnelles nationales, convergence ou contradiction? Contrepoint ou hiérarchie?", L'Union européenne: Union de droit, Union des droits – Mélanges en l'honneur de Philippe Manin, Éditions A. Pedone, Parijs, 2010, blz. 79, en in hetzelfde werk, Mouton, J. D., „Réflexions sur la prise en considération de l'identité constitutionnelle des États membres de l'Union européenne", blz. 145.

72 Zie arrest van 17 december 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114, punt 3).

73 De status van grondbeginsel in de constitutionele orde is met name het werk van de Corte costituzionale (zie arresten nr. 183/73 van 17 december 1973 en nr. 170/84 van 8 juni 1984), die soms verwijst naar de „fundamentele beginselen" of naar de „grondbeginselen" van de constitutionele orde of ook nog naar de „onvervreemdbare rechten van de persoon", zonder dat hij het verschil tussen deze begrippen duidelijk maakt. Er lijkt echter een niet te verwaarlozen verschil te bestaan, aangezien de ratificatie van een internationaal verdrag volgens de Corte costituzionale afhankelijk is van de eerbiediging van het geheel van bepalingen van de Italiaanse grondwet, terwijl de voorrang van het recht van de Unie alleen afhankelijk is van de eerbiediging van de grondbeginselen daarvan.

74 Zie arrest van de Corte costituzionale nr. 18/82 van 2 februari 1982, punt 4 van de rechtsoverwegingen: „il diritto alla tutela giurisdizionale si colloca al dichiarato livello di principio supremo solo nel suo nucleo più ristretto ed essenziale" e „tale qualifica non può certo estendersi ai vari istituti in cui esso concretamente si estrinseca e secondo le mutevoli esigenze [in cui] storicamente si atteggia" (vrije vertaling: „het recht op rechtsbescherming heeft alleen de rang van grondbeginsel wat betreft de meest beperkte en wezenlijke kern ervan" en „deze kwalificatie kan zich zeker niet uitstrekken

tot de verschillende regels waarin dat recht zich aangaande de verschillende historische eisen concreet kan uiten en vormgeven").

75 Zie dienaangaande arrest van de Corte costituzionale nr. 238/2014 van 22 oktober 2014, punt 3.2.

76 C 62/14, EU:C:2015:400.

77 Het blijkt dat de Corte costituzionale de inleiding van de procedure van de zogenoemde „tegencontroles" in twee situaties heeft gerechtvaardigd, de ene past in het kader van een conflict van een interne rechtsregel en het Concordato (Concordaat) [sentenza n. 18/82, 2 febbraio 1982 (arrest nr. 18/82 van 2 februari 1982)] en de andere in het kader van een conflict van een interne rechtsregel en het internationale recht [sentenza n. 238/2014, 22 octubre 2014 (arrest nr. 238/2014 van 22 oktober 2014)].