



Datum van
inontvangstneming

:

26/05/2025

Zaak C-280/25 [Lin II]ⁱ

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

10 april 2025

Verwijzende rechter:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Roemenië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 maart 2025

Verzoekende partij:

Parchetul de pe lângă Curtea de Apel Oradea

Verwerende partij (verdachte):

M.G.D.

Civiele verwerende partij:

Statul român – Agenția Națională de Administrare Fiscală prin Direcția Generală Regională a Finanțelor Publice Cluj-Napoca, prin Administrația Județeană a Finanțelor Publice Satu Mare

Voorwerp van het hoofdgeding

Cassatieberoep tegen een beslissing van een appelrechter waarbij de strafzaak tegen M.G.D. is beëindigd wegens het verstrijken van de verjaringstermijn voor zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid voor belastingontduiking

ⁱ Dit is een fictieve naam, die niet overeenkomt met de werkelijke naam van enige partij in de procedure.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het verzoek om een prejudiciële beslissing:

Krachtens artikel 267 VWEU wordt verzocht om uitlegging van artikel 2 en artikel 4, leden 2 en 3, VEU, artikel 2, lid 2, en artikel 325, lid 1, VWEU, artikel 1, lid 1, onder a), artikel 2 en artikel 9 van de Overeenkomst, opgesteld op grond van artikel K.3 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (hierna: „BFB-overeenkomst”) en artikel 49, lid 1, artikel 52, lid 3, en artikel 53 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).

Prejudiciële vragen

1) Moeten artikel 325 [VWEU], artikel 1, lid 1, onder a), en de artikelen 2 en 9 van de BFB-overeenkomst en artikel 49 van het Handvest, bij gebreke van een bepaling van nationaal recht die vaststelt vanaf welk minimumbedrag fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad als ernstig kan worden gekwalificeerd, aldus worden uitgelegd dat fraude slechts als ernstig kan worden gekwalificeerd wanneer daarmee een bedrag van meer dan 50 000 EUR is gemoeid?

2) Indien de vorige vraag ontkennend wordt beantwoord: moeten artikel 2 en artikel 4, leden 2 en 3, VEU, artikel 2, lid 2, en artikel 325, lid 1, VWEU en artikel 2, lid 1, van de BFB-overeenkomst, zoals uitgelegd in het arrest van het Hof [van 24 juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606; hierna: „arrest Lin”], [alsmede] artikel 49, lid 1, artikel 52, lid 3, en artikel 53 van het Handvest aldus worden uitgelegd dat de nationale rechter in strafrechtelijke procedures wegens strafbare feiten ter zake van [de belasting over de toegevoegde waarde (btw)] de nationale beschermingsnorm met betrekking tot het beginsel van de lex mitior die voortvloeit uit de bindende rechtspraak van de hoogste rechterlijke instantie van die lidstaat en volgens welke procedurele handelingen die zijn verricht vóór de ongeldigverklaring van de nationale wettelijke bepaling over de gronden voor stuiting van de verjaringstermijnen voor strafrechtelijke aansprakelijkheid niet tot stuiting van de verjaring leiden, buiten toepassing moet laten wanneer:

a. de niet-toepassing van deze nationale norm onverenigbaar is met het grondwettelijk beginsel van het verbod op de toepassing van de lex tertia;

b. op grond van deze nationale rechtspraak kan worden geoordeeld dat de algemene verjaringstermijn voor strafrechtelijke aansprakelijkheid vóór het arrest Lin is verstreken;

c. de niet-toepassing van deze nationale norm op grond van het Unierecht tot gevolg heeft dat een beschermingsniveau voor de in het Handvest verankerde grondrechten wordt geboden dat niet gelijkwaardig is aan of vergelijkbaar is met de bescherming die wordt geboden door artikel 7 van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens [hierna: „EVRM”];

d. het nationale recht niet voorziet in specifieke criteria aan de hand waarvan de rechter van de lidstaat vooraf kan beoordelen in hoeverre een stelselmatig risico van straffeloosheid voortvloeit uit de toepassing van deze nationale norm ter zake van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad.

Aangevoerde bepalingen van Unierecht:

Artikel 2 VEU

„De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen.”

Artikel 4, leden 2 en 3, VEU

„2. De Unie eerbiedigt de gelijkheid van de lidstaten voor de Verdragen, alsmede hun nationale identiteit die besloten ligt in hun politieke en constitutionele basisstructuren, waaronder die voor regionaal en lokaal zelfbestuur. Zij eerbiedigt de essentiële staatsfuncties, met name de verdediging van de territoriale integriteit van de staat, de handhaving van de openbare orde en de bescherming van de nationale veiligheid. [...]

3. 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.

De lidstaten vergemakkelijken de vervulling van de taak van de Unie en onthouden zich van alle maatregelen die de verwezenlijking van de doelstellingen van de Unie in gevaar kunnen brengen.”

Artikel 2, lid 2, VWEU

„In de gevallen waarin bij de Verdragen op een bepaald gebied een bevoegdheid aan de Unie wordt toegedeeld die zij met de lidstaten deelt, kunnen de Unie en de lidstaten wetgevend optreden en juridisch bindende handelingen vaststellen. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid uit voor zover de Unie haar bevoegdheid niet heeft uitgeoefend. De lidstaten oefenen hun bevoegdheid weer uit voor zover de Unie besloten heeft haar bevoegdheid niet meer uit te oefenen.”

Artikel 325, lid 1, VWEU

„De Unie en de lidstaten bestrijden fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, met overeenkomstig dit artikel te nemen maatregelen die afschrikkend moeten werken en in de lidstaten, alsmede in de instellingen, organen en instanties van de Unie, een doeltreffende bescherming moeten bieden.”

Artikel 1, lid 1, onder a), van de BFB-overeenkomst

„Voor de toepassing van deze overeenkomst wordt onder fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden geschaad, verstaan:

a) wat de uitgaven betreft, elke opzettelijke handeling of elk opzettelijk nalaten waarbij:

– valse, onjuiste of onvolledige verklaringen of documenten worden gebruikt of overgelegd, met als gevolg dat middelen afkomstig van de algemene begroting van de Europese Gemeenschappen of van de door of voor de Europese Gemeenschappen beheerde begrotingen, wederrechtelijk worden ontvangen of achtergehouden,

– met hetzelfde gevolg, in strijd met een specifieke verplichting informatie wordt achtergehouden [...]

Artikel 2 van de BFB-overeenkomst

„1. Elke lidstaat neemt de nodige maatregelen opdat op de in [artikel] 1 bedoelde gedragingen, alsmede medeplichtigheid aan, uitlokking van of poging tot de in artikel 1, lid 1, bedoelde gedragingen, doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties worden gesteld, met inbegrip, ten minste bij ernstige fraude, van vrijheidsstraffen die aanleiding kunnen geven tot uitlevering; als ernstige fraude wordt aangemerkt iedere fraude waarmee een door elke lidstaat te bepalen minimumbedrag is gemoeid. Dit minimumbedrag mag niet hoger zijn dan 50 000 [EUR].

2. Voor geringe fraude, die betrekking heeft op een totaalbedrag van minder dan 4 000 [EUR] en waarbij zich volgens zijn wetgeving geen bijzondere strafverzwarende omstandigheden voordoen, kan een lidstaat evenwel in sancties voorzien van een andere aard dan de in lid 1 bedoelde.

3. Het in lid 2 genoemde bedrag kan door de Raad van de Europese Unie met eenparigheid van stemmen worden gewijzigd.”

Artikel 9 van de BFB-overeenkomst

„Niets in deze Overeenkomst belet de lidstaten nationale bepalingen aan te nemen die verder gaan dan de verplichtingen uit hoofde van deze Overeenkomst.”

Artikel 49, lid 1, van het Handvest

„Niemand mag worden veroordeeld wegens een handelen of nalaten dat geen strafbaar feit naar nationaal of internationaal recht uitmaakte ten tijde van het handelen of nalaten. Evenmin mag een zwaardere straf worden opgelegd dan die, die 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, is die van toepassing.”

Artikel 52, lid 3, van het Handvest

„Voor zover dit Handvest rechten bevat die corresponderen met rechten welke 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.”

Artikel 53 van het Handvest

„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.”

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht:

Artikel 20, lid 2, van de Roemeense grondwet

„Bij strijdigheid tussen de pacts en verdragen op het gebied van de grondrechten van de mens waarbij Roemenië partij is en de nationale wetten, hebben de internationale normen voorrang, behalve wanneer de Grondwet of de nationale wetten gunstigere bepalingen bevatten.

Artikel 5 van de Cod penal (wetboek van strafrecht)

„(1) Indien vanaf het plegen van het strafbare feit tot de definitieve beslissing een of meer nieuwe strafwetten in werking zijn getreden, wordt de gunstigste wet toegepast.

(2) De bepalingen van lid 1 zijn ook van toepassing op regelgevingshandelingen of bepalingen daarvan die ongrondwettig zijn verklaard, alsmede op noodverordeningen die door het Parlement zijn goedgekeurd, met wijzigingen of aanvullingen, dan wel door het Parlement zijn verworpen, indien zij gedurende de periode waarin zij van kracht waren gunstigere strafbepalingen bevatten.”

Artikel 438, lid 1, punt 8, van de Cod de procedură penală (wetboek van strafvordering)

„In de volgende gevallen kan tegen vonnissen cassatieberoep worden ingesteld: [...]

8. De strafprocedure is ten onrechte beëindigd.”

Artikel 9 van wet nr. 241/2005 (bekendgemaakt in *Monitorul Oficial*, deel I, nr. 672 van 27 juli 2005, zoals gewijzigd bij wet nr. 50/2013, bekendgemaakt in *Monitorul Oficial*, deel I, nr. 146 van 19 maart 2013) – zoals van kracht op 23 januari 2014

„(1) De volgende feiten worden aangemerkt als belastingontduiking en bestraft met een gevangenisstraf van twee tot acht jaar en ontzetting uit bepaalde rechten, wanneer zij worden verricht om zich aan belastingverplichtingen te onttrekken: [...]

c) de registratie in de rekeningen of andere boekhoudkundige documenten van uitgaven die niet overeenkomen met reële transacties, of de boeking van andere fictieve transacties;

(2) Indien de in lid 1 bedoelde feiten leiden tot schade van meer dan 100 000 EUR of de tegenwaarde daarvan in de nationale munteenheid, worden de minimum- en maximumstraf verhoogd met vijf jaar.

(3) Indien de in lid 1 bedoelde feiten leiden tot schade van meer dan 500 000 EUR of de tegenwaarde daarvan in de nationale munteenheid, worden de minimum- en maximumstraf verhoogd met zeven jaar.”

Artikel 9 van wet nr. 241/2005, zoals gewijzigd bij wet nr. 126/2024 (bekendgemaakt in *Monitorul Oficial*, deel I, nr. 437 van 13 mei 2024) – in de thans geldende versie

„(1) De volgende feiten worden aangemerkt als belastingontduiking en bestraft met een gevangenisstraf van drie tot tien jaar en ontzetting uit bepaalde rechten of een geldboete, wanneer zij worden verricht om zich aan belastingverplichtingen te onttrekken: [...]

c) de registratie in de rekeningen, elektronische facturen of andere boekhoudkundige documenten van uitgaven die niet overeenkomen met reële transacties, of de boeking van andere fictieve transacties;

(2) Indien de in lid 1 bedoelde feiten leiden tot schade van meer dan 500 000 EUR of de tegenwaarde daarvan in de nationale munteenheid, worden de minimum- en maximumstraf verhoogd met drie jaar.

(3) Indien de in lid 1 bedoelde feiten leiden tot schade van meer dan 1 000 000 EUR of de tegenwaarde daarvan in de nationale munteenheid, worden de minimum- en maximumstraf verhoogd met vijf jaar.”

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Bij beslissing van 21 maart 2024 heeft de Curte de Apel Oradea (rechter in tweede aanleg Oradea, Roemenië) gelast dat de strafprocedure tegen M.G.D. zou worden beëindigd wegens het verstrijken van de verjaringstermijn van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor vermeende medeplichtigheid aan voortdurende belastingontduiking als bedoeld in artikel 9, lid 1, onder c), van wet nr. 241/2005.
- 2 M.G.D. is ten laste gelegd dat hij tussen 3 mei 2012 en 23 januari 2014, in zijn hoedanigheid van bestuurder van twee vennootschappen, opzettelijk, herhaaldelijk en willens en wetens aan B.V., medeverdachte in de zaak, 12 facturen heeft verstrekt voor fictieve aankopen, die B.V. heeft opgenomen in de boekhouding van een andere vennootschap met als doel de belastinggrondslag te verlagen en de staatsbegroting te schaden. De schade voor de staatsbegroting bedroeg 268 536 Roemeense leu (RON) (59 304 EUR), waarvan 163 656 RON (36 142 EUR) aan btw.
- 3 Het Parchet de pe lângă Curtea de Apel Oradea (parket van het openbaar ministerie bij de Curte de Apel Oradea) heeft tegen de beslissing van 21 maart 2024 cassatieberoep ingesteld, met als hoofdargument dat daarbij ten onrechte de beëindiging van de strafvervolgning tegen de verdachte M.G.D. is gelast, ondanks het feit dat het arrest Lin op de zaak van toepassing is en de verjaringstermijn voor zijn strafrechtelijke aansprakelijkheid als zodanig niet is verstreken, aangezien er procedurele handelingen zijn verricht die deze verjaring zowel vóór 25 juni 2018 [de datum van bekendmaking van arrest nr. 297/2018 van de Curte Constituțională (grondwettelijk hof, Roemenië) in *Monitorul Oficial*] als na 30 mei 2022 (de datum van bekendmaking van arrest nr. 358/2022 van de Curte Constituțională in *Monitorul Oficial*) hebben gestuit.
- 4 Het parket bij de Curte de Apel Oradea benadrukt dat er geen sprake kan zijn van tegenstrijdigheid tussen enerzijds de twee arresten van de Curte Constituțională en anderzijds het arrest Lin, waarin is vastgesteld dat de toepassing van de lex mitior geen gevolgen mag hebben voor procedurele handelingen die vóór 25 juni 2018 zijn verricht, en heeft de cassatierechter verzocht rekening te houden met het bindende karakter van de uitlegging van het Unierecht in het arrest Lin en derhalve het cassatieberoep ontvankelijk te verklaren.
- 5 De prejudiciële vragen zijn gesteld in het kader van dit cassatieberoep, waarin de verwijzende rechter over de gegrondheid van de aangevoerde middelen dient te beslissen.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 6 Zowel het parket als M.G.D. hebben aangevoerd dat het aangevoerde Unierecht van toepassing is op het hoofdgeding en dat de tussenkomst van het Hof in het kader van het in artikel 267 VWEU vervatte mechanisme vereist is gelet op de uiteenlopende gevolgen die voortvloeien uit de door het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) enerzijds en door de Înaltă Curte de Casație și Justiție (hoogste rechterlijke instantie, Roemenië; hierna: „ÎCCJ”) anderzijds gegeven uitlegging.
- 7 De verwijzende rechter herinnert er in dit verband aan dat de beslissing waartegen het cassatieberoep is gericht, weliswaar is gegeven na het arrest Lin, maar rekening houdt met de nationale norm inzake de toepassing van de meest gunstige strafwet, zoals vastgesteld in arrest nr. 67/2022 van de ÎCCJ in de kamer die bevoegd is tot afdoening van rechtsvragen.
- 8 Nadat de zaak aan de verwijzende rechter is voorgelegd, heeft de ÎCCJ twee andere arresten ter zake gewezen, die beide bindend zijn voor de nationale rechter en waarin de ÎCCJ, rekening houdend met de door het Hof in het arrest Lin geboden uitleggingsrichtsnoeren, zich heeft uitgesproken over de verplichting van de nationale rechter om de in arrest nr. 67/2022 uitgelegde nationale norm voor de bescherming van de grondrechten volgens welke de meest gunstige strafwet met terugwerkende kracht wordt toegepast, te blijven toepassen.
- 9 Zo werd bij arrest nr. 37 van 17 juni 2024 van de ÎCCJ – in de kamer die bevoegd is tot afdoening van rechtsvragen, vastgesteld dat de rechterlijke instanties de bij arrest nr. 67/2022 van de [ÎCCJ] gegeven beslissing inzake de rechtsvraag betreffende de toepassing van het beginsel van de lex mitior ter zake van de stuiting van de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid niet buiten toepassing mogen laten, binnen de grenzen die uit het arrest Lin voortvloeien (zoals vermeld in het dictum van het arrest in punt 1, tweede volzin). Bij dat arrest werd ook vastgesteld dat de bij arrest nr. 67/2022 van de [ÎCCJ] gegeven beslissing onder de daarin bepaalde voorwaarden eveneens van toepassing is op de procedurele handelingen die zijn verricht vóór 25 juni 2018, de datum van bekendmaking van arrest nr. 297/2018 van de Curte Constituțională.
- 10 In dat arrest heeft de ÎCCJ in wezen geoordeeld dat in het Roemeense positief recht de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid – onlosmakelijk verbonden met de stuiting ervan – een regel van materieel recht is, waarop onder meer het beginsel van de lex mitior van toepassing is, zoals ook de ÎCCJ in arrest nr. 67/2022 heeft geoordeeld. De nationale beschermingsnorm met betrekking tot het beginsel dat de meest gunstige strafwet met terugwerkende kracht wordt toegepast, met inbegrip van de stuiting van de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, geeft inhoud aan het legaliteitsbeginsel ter zaken van strafbare feiten en straffen, zoals neergelegd in artikel 7 EVRM en artikel 49 van het Handvest, en biedt een ruimere bescherming die bij voorrang moet worden toegepast.

- 11 De ÎCCJ heeft eveneens geoordeeld dat de verplichting die bij het arrest Lin aan de nationale rechter is opgelegd tot gevolg heeft dat een beschermingsniveau wordt geboden dat niet gelijkwaardig is aan of vergelijkbaar is met de bescherming die artikel 7 EVRM biedt, aangezien het Hof bij de beoordeling van de verenigbaarheid van nationale rechtsregels met het Unierecht op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Unie rekening heeft gehouden met de gegevens en de toelichting van de verwijzende rechter, die een gebrekkige en op bepaalde punten onjuiste weergave gaven van de juridische situatie die voortvloeit uit de nationale beslissingen inzake het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen en de gevolgen van de beslissingen van de Curte Constituțională in *aanhangige* zaken. Het buiten toepassing laten van de bij arrest nr. 67/2022 gegeven beslissing zou dus zowel een schending van het grondrecht van legaliteit van strafbare feiten en straffen, zoals dat in de nationale rechtsorde tot uitdrukking komt, als een schending van de rechtszekerheid inhouden, aangezien daarmee de voorwaarden worden geschapen voor een gedifferentieerde toepassing in de tijd van de juridische behandeling van de samenloop van wetten, afhankelijk van de aard van het strafbare feit, te weten een strafbaar feit dat de financiële belangen van de Unie schaadt dan wel een ander strafbaar feit.
- 12 Vervolgens werd bij arrest nr. 16 van 16 september 2024 van de ÎCCJ – kamer die bevoegd is om kennis te nemen van de beroepen in het belang van de wet, vastgesteld dat de procedurele handelingen die zijn verricht vóór 25 juni 2018 (de datum van bekendmaking van arrest nr. 297/2018 van de Curte Constituțională in *Monitorul Oficial*) in alle zaken betreffende strafbare feiten tegen de financiële belangen van de Europese Unie en corruptiemisdrijven uitsluitend een stuitende werking hebben op de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, ongeacht het bedrag van de schade en zonder dat een concrete beoordeling van een structureel risico van straffeloosheid nodig is, wanneer de meest gunstige strafwet die in het algemeen is vastgesteld overeenkomstig arrest nr. 265 van de Curte Constituțională van 6 mei 2014 het wetboek van strafrecht is of bijzondere strafwetgeving, in de versie die van kracht was tussen 1 februari 2014 en 24 juni 2018.
- 13 Bij het bovengenoemde arrest nr. 16/2024 werd ook vastgesteld dat de procedurele handelingen waarvoor de verdachte of beklaagde na 30 mei 2022 wettelijk verplicht moet worden ingelicht, de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid alleen stuiten met betrekking tot strafbare feiten die zijn gepleegd vanaf 30 mei 2022 of met betrekking tot eerder gepleegde strafbare feiten, wanneer de meest gunstige strafwet die in het algemeen is vastgesteld overeenkomstig arrest nr. 265 van de Curte Constituțională van 6 mei 2014 het wetboek van strafrecht is of bijzondere strafwetgeving, in de versie die van kracht was vanaf 30 mei 2022.
- 14 In arrest nr. 16/2024 heeft de ÎCCJ in wezen geoordeeld dat het overeenkomstig de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens [hierna: „EHRM”] aan de rechterlijke instanties is om vast te stellen welke bepalingen van het EVRM en welke rechtspraak relevant zijn voor de uitlegging van absolute

rechten en om deze bepalingen en rechtspraak toe te passen wanneer er met betrekking tot die rechten een discrepantie bestaat tussen het beschermingsniveau van het Handvest, zoals uitgelegd door het Hof, enerzijds, en dat van het EVRM anderzijds, in die zin dat het eerstgenoemde niveau lager is dan het laatstgenoemde.

- 15 Het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen, het beginsel dat de meest gunstige strafwet met terugwerkende kracht wordt toegepast en het beginsel dat een strengere strafrechtelijke bepaling geen terugwerkende kracht heeft behoren tot de absolute rechten die deel uitmaken van de grondwettelijke tradities van de lidstaten.
- 16 Wat betreft het mechanisme voor de toepassing van de meest gunstige strafwet in het nationale recht, heeft de Curte Constituțională bij arrest nr. 265 van 6 mei 2014 geoordeeld over de noodzaak van de algemene toepassing van de meest gunstige strafwet, wat inhoudt dat tussen opeenvolgende wetten en op basis van een concrete beoordeling wordt gekozen voor één toepasselijke strafwet, namelijk de meest gunstige. Enkel onder deze voorwaarden kan worden voorkomen dat er een verschillende juridische behandeling wordt opgelegd in het geval van samenlopende strafbare feiten (bijvoorbeeld wanneer wordt vastgesteld dat er gronden zijn voor stuiting van de verjaring in het geval van btw-fraude, maar dat dergelijke gronden niet bestaan in het geval van fraude in verband met vennootschapsbelasting, aangezien deze laatste vorm van fraude geen verband houdt met de Uniebegroting) of dat er op het gebied van grondrechten met twee maten wordt gemeten, wat zou leiden tot een onrechtmatige straf.
- 17 Daarom moeten de Roemeense rechters ook na het arrest Lin, om te bepalen welke procedurele handelingen vóór 28 juni 2018 leiden tot stuiting van de verjaring, in het algemeen vaststellen welke de meest gunstige strafwet is en een lex tertia voorkomen.
- 18 In hetzelfde arrest nr. 16/2024 heeft de ÎCCJ onderstreept dat de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, als een regel van materieel strafrecht, een van de criteria is waarmee rekening moet worden gehouden bij de algemene toepassing van de meest gunstige strafwet en moet worden beoordeeld in het kader van het mechanisme dat is ingevoerd bij arrest nr. 265 van 6 mei 2014 van de Curte Constituțională, teneinde een lex tertia te voorkomen en rekening te houden met de regels die voortvloeien uit het beginsel van de lex mitior. Aangezien in de periode van 28 juni 2018 tot en met 30 mei 2022 de verjaringstermijnen voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid zonder mogelijkheid tot stuiting zijn verstreken, zou het buiten toepassing laten van de rechtspraak van de Curte Constituțională opnieuw leiden tot strafrechtelijke aansprakelijkheid na het verstrijken van de toepasselijke verjaringstermijnen op basis van een latere, strengere strafwet, wat neerkomt op een schending van artikel 7, lid 1, EVRM.

- 19 Tot slot heeft de ÎCCJ in het genoemde arrest benadrukt dat bij gebrek aan duidelijke criteria op basis waarvan het structurele risico van straffeloosheid zou kunnen worden beoordeeld door de nationale rechters, die krachtens het Unierecht de nationale rechtspraak buiten toepassing moeten laten, de toepassing door deze rechters van een dergelijk abstract concept, dat niet in de wet wordt verduidelijkt, in strijd zou zijn met het legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen, zoals gewaarborgd door artikel 7 EVRM.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 20 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 325 VWEU en artikel 1, lid 1, artikel 2 en artikel 9 van de BFB-overeenkomst, gelezen tegen de achtergrond van het in het Handvest neergelegde legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen, bij gebreke van een bepaling van nationaal recht die vaststelt vanaf welk minimumbedrag fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad als ernstig kan worden gekwalificeerd, aldus moeten worden uitgelegd dat btw-fraude slechts als ernstig kan worden gekwalificeerd wanneer daarmee een bedrag van meer dan 50 000 EUR is gemoeid.
- 21 De verwijzende rechter herinnert eraan dat artikel 325, lid 1, VWEU volgens vaste rechtspraak van het Hof de lidstaten verplicht fraude en alle andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, te bestrijden met doeltreffende en afschrikkende maatregelen. De eigen middelen van de Unie omvatten onder meer de ontvangsten uit de toepassing van een uniform percentage op de btw-grondslag die op uniforme wijze is vastgesteld volgens voorschriften van de Unie, zodat een rechtstreeks verband bestaat tussen de inning van de btw-ontvangsten met inachtneming van het toepasselijke Unierecht, en de terbeschikkingstelling van de overeenkomstige btw-middelen aan de begroting van de Unie, aangezien elke tekortkoming in de inning van de btw-ontvangsten potentieel leidt tot verlaging van bedoelde btw-middelen (arresten van 26 februari 2013, [REDACTED] C-617/10, EU:C:2013:105, punt 26, en 5 december 2017, M.A.S. en M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, punt 31).
- 22 Tegelijkertijd heeft het Hof geoordeeld dat de lidstaten, om de volledige inning van de btw en daardoor de bescherming van de financiële belangen van de Unie te waarborgen, vrij zijn in hun keuze van de toepasselijke sancties, die de vorm kunnen aannemen van bestuurlijke sancties, strafrechtelijke sancties of een combinatie van beide. Overeenkomstig artikel 325, lid 1, VWEU moeten de lidstaten er evenwel voor zorgen dat op gevallen van ernstige fraude of andere ernstige onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, strafrechtelijke sancties staan die doeltreffend en afschrikkend zijn (arresten van 2 mei 2018, [REDACTED] C-574/15, EU:C:2018:295, punten 34-35; 8 september 2015, [REDACTED] e.a., C-105/14, EU:C:2015:555, punt 39, en 24 juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punt 84).

- 23 De keuzevrijheid van de lidstaten wordt bovendien beperkt door de BFB-overeenkomst, die de lidstaten verplichtingen oplegt op strafrechtelijk gebied. Zoals volgt uit de artikelen 1 en 2 van deze overeenkomst, zijn de lidstaten verplicht om gedragingen die fraude vormen waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, te kwalificeren als strafbare feiten, en om ervoor te zorgen dat deze gedragingen – waaronder btw-fraude – worden bestraft met doeltreffende, evenredige en afschrikkende strafrechtelijke sancties, daaronder begrepen vrijheidsstraffen, althans bij ernstige fraude, dat wil zeggen fraude waarmee een door de lidstaten vast te stellen minimumbedrag is gemoeid dat niet hoger mag zijn dan 50 000 EUR (arresten van 2 mei 2018, [REDACTED] C-574/15, EU:C:2018:295, punt 36; 13 oktober 2022, MC, C-1/21 EU:C:2022:788, punt 43, en 24 juli 2023, Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, punt 85).
- 24 Ook heeft het Hof bij de uitlegging van artikel 325, lid 1, VWEU geoordeeld dat met strafvervolgning wegens belastingfraude waarmee een bedrag van minder dan 50 000 EUR is gemoeid, het Unierecht ten uitvoer wordt gebracht (arrest van 26 februari 2013, [REDACTED] C-617/10, EU:C:2013:105, punt 27).
- 25 Het Hof heeft echter niet de gelegenheid gehad om zich in een situatie als die in het hoofdgeding ook uit te spreken over de uitlegging van artikel 2, lid 1, en artikel 9 van de BFB-overeenkomst, die de verwijzende rechter bijzonder relevant acht, met name wat betreft de beoordelingsmarge waarover de lidstaten beschikken bij de vaststelling van nationale bepalingen waarmee zij hun verplichtingen uit hoofde van artikel 2, lid 1, van de BFB-overeenkomst nakomen.
- 26 In het licht van de eerdere rechtspraak van het Hof inzake de uitlegging van de door de verwijzende rechter relevant geachte bepalingen en gezien het voorwerp van de zaak en de relevante feiten, is een antwoord op de eerste prejudiciële vraag dus noodzakelijk om te verduidelijken of btw-fraude zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die is begaan onder de verzwarende omstandigheden die eigen zijn aan voortdurende fraude, maar waarmee een btw-bedrag van 163 656 RON (36 142 EUR) is gemoeid, bij gebreke van een bepaling van nationaal recht die vaststelt vanaf welk minimumbedrag fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad als ernstig kan worden gekwalificeerd, op grond van artikel 325, lid 1, VWEU en artikel 1, lid 1, en artikel 2, lid 1, van de BFB-overeenkomst slechts als ernstig kan worden aangemerkt wanneer daarmee een bedrag van meer dan 50 000 EUR is gemoeid.
- 27 Indien het Hof oordeelt dat het Unierecht zich ertegen verzet dat btw-fraude zoals de fraude die aan M.G.D. wordt verweten, slechts als ernstig kan worden aangemerkt wanneer daarmee een dergelijk minimumbedrag is gemoeid, dient de verwijzende rechter het geheel van de relevante Unierechtelijke regels vast te stellen en toe te passen, met inbegrip van de regels betreffende de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, waarvan de uitlegging het voorwerp vormt van de tweede prejudiciële vraag.

- 28 Met zijn tweede prejudiciële vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2 en artikel 4, leden 2 en 3, VEU, artikel 2, lid 2, en artikel 325, lid 1, VWEU en artikel 2, lid 1, van de BFB-overeenkomst, zoals uitgelegd in het arrest Lin, alsmede artikel 49, lid 1, artikel 52, lid 3, en artikel 53 van het Handvest aldus moeten worden uitgelegd dat de nationale rechter in strafrechtelijke procedures wegens strafbare feiten ter zake van btw-fraude geen toepassing moet geven aan de nationale beschermingsnorm met betrekking tot het beginsel van de *lex mitior*, zoals voortvloeit uit de voor de nationale rechter bindende arresten nr. 37/2024 en nr. 16/2024 van de ÎCCJ en volgens welke de erkenning dat procedurele handelingen die zijn verricht vóór de ongeldigverklaring van de nationale wettelijke bepaling over de gronden voor stuiting van de verjaringstermijnen voor strafrechtelijke aansprakelijkheid tot stuiting van de verjaring leiden, onverenigbaar is met het grondwettelijke beginsel van de *lex tertia* en tot gevolg heeft dat een beschermingsniveau voor de in het Handvest verankerde grondrechten wordt geboden dat niet gelijkwaardig is aan of vergelijkbaar is met de bescherming die wordt geboden door artikel 7 EVRM.
- 29 Voorts acht de verwijzende rechter het noodzakelijk dat deze Unierechtelijke bepalingen ook worden uitgelegd in het licht van een mogelijke verplichting voor de nationale rechter om deze nationale beschermingsnorm buiten toepassing te laten, zelfs wanneer op grond van de twee bindende arresten van de ÎCCJ zou kunnen worden geoordeeld dat de algemene verjaringstermijn voor strafrechtelijke aansprakelijkheid is verstreken vóór het arrest Lin en, aangezien de wetgever geen criteria heeft vastgesteld aan de hand waarvan de nationale rechter het stelselmatig risico van straffeloosheid in een significant aantal gevallen zou kunnen beoordelen, een eventuele toepassing van dit begrip door de rechter zou leiden tot een schending van het door artikel 7 EVRM gewaarborgde legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen.
- 30 Volgens vaste rechtspraak van het Hof houdt het beginsel van voorrang van het Unierecht in dat dit recht prevaleert boven het recht van de lidstaten. Dit beginsel verplicht dus alle instanties van de lidstaten om volle werking te verlenen aan de verschillende normen van de Unie, aangezien het recht van de lidstaten niet kan afdoen aan de werking die op hun grondgebied aan die normen is verleend en bijgevolg aan de eenheid en de doeltreffendheid van het Unierecht. De gevolgen van het beginsel van voorrang van het Unierecht zijn bindend voor alle organen van een lidstaat; nationale bepalingen, waaronder ook constitutionele bepalingen, kunnen daar niet aan in de weg staan (arresten van 18 mei 2021, *Asociația Forumul Judecătorilor din România e.a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, EU:C:2021:393, punten 244 en 245 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 22 februari 2022, *RS*, C-430/21 EU:C:2022:99, punt 51 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 31 Aangezien het Hof bij uitsluiting bevoegd is om het Unierecht bindend uit te leggen, dient het bij de uitoefening van deze bevoegdheid de draagwijdte van het beginsel van voorrang van het Unierecht te verduidelijken in het licht van de relevante bepalingen van Unierecht, zodat deze draagwijdte niet kan afhangen van

de uitlegging van nationale bepalingen of van de uitlegging die een nationale rechter aan Unierechtelijke bepalingen geeft en die niet strookt met die van het Hof (arrest van 22 februari 2022, RS, C-430/21, EU:C:2022:99, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 32 De uitlegging die het Hof krachtens de hem bij artikel 267 VWEU verleende bevoegdheid geeft aan een regel van Unierecht verklaart en preciseert, voor zover dat nodig is, de betekenis en strekking van dat voorschrift zoals het sedert het tijdstip van zijn inwerkingtreding moet of had moeten worden begrepen en toegepast. Het prejudiciële arrest van het Hof bindt de nationale rechter voor de beslechting van het hoofdgeding ter zake van de uitlegging van het Unierecht; aan de nuttige werking van artikel 267 VWEU zou worden afgedaan indien de nationale rechter zou worden belet het Unierecht onmiddellijk toe te passen in overeenstemming met de beslissing of de rechtspraak van het Hof (arrest van 5 april 2016, PFE, C-689/13, EU:C:2016:199, punten 38 en 39).
- 33 Wat betreft de betekenis die moet worden toegekend aan artikel 325, lid 1, VWEU en artikel 2, lid 1, van de BFB-overeenkomst met betrekking tot de nationale beschermingsnorm inzake het beginsel dat de meest gunstige strafwet wordt toegepast ter zake van de stuiting van de verjaring, heeft het Hof in het arrest Lin geoordeeld dat de nationale rechter deze nationale norm in een strafprocedure wegens ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, niet mag toepassen met het oog op het ter discussie stellen van de stuiting van de verjaringstermijn voor strafrechtelijke aansprakelijkheid door procedurele handelingen die zijn verricht vóór 25 juni 2018, toen arrest nr. 297/2018 van de Curte Constituțională werd bekendgemaakt, aangezien de toepassing van de nationale norm kan afdoen aan de voorrang, de eenheid en de doeltreffendheid van het Unierecht.
- 34 Uit de bindende rechtspraak van het Hof volgt dat de nationale rechter op grond van het beginsel van een conforme uitlegging van het nationale recht, dat inherent is aan het systeem van de Verdragen, zijn nationale recht zo veel mogelijk moet uitleggen in overeenstemming met de vereisten van het Unierecht, en binnen het kader van zijn bevoegdheden de volle werking van het Unierecht moet verzekeren bij de beslechting van de bij hem aanhangige gedingen.
- 35 Volgens de rechtspraak van het Hof kent het beginsel van Unierechtconforme uitlegging van het nationale recht echter een aantal beperkingen. Zo wordt de verplichting van de nationale rechters om bij de uitlegging en de toepassing van de relevante bepalingen van het nationale recht uit te gaan van hetgeen is vastgesteld in het Unierecht, begrensd door de algemene rechtsbeginselen en kan deze verplichting niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht (arrest van 9 april 2024, FY, C-582/21, EU:C:2024:282, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 36 Bovendien houdt het vereiste van Unierechtconforme uitlegging voor de nationale rechterlijke instanties onder meer de verplichting in om in voorkomend geval

vaste rechtspraak te wijzigen wanneer deze berust op een met het Unierecht onverenigbare uitlegging van het nationale recht. Bijgevolg kan een nationale rechterlijke instantie niet op goede gronden oordelen dat zij de betrokken nationale bepaling niet in overeenstemming met het Unierecht kan uitleggen op de enkele grond dat deze bepaling tot dan toe steeds is uitgelegd op een wijze die onverenigbaar is met het Unierecht (arrest van 9 april 2024, FY, C-582/21, EU:C:2024:282, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 37 De verwijzende rechter is van oordeel dat de juridische situatie die voortvloeit uit de bindende nationale rechtspraak sinds het arrest Lin, op twee wezenlijke punten verschilt van de situatie die het Hof in de zaak Lin heeft onderzocht, en dat deze verschillen het onderhavige verzoek om uitlegging van het Unierecht rechtvaardigen.
- 38 Allereerst doet deze juridische situatie, die betrekking heeft op een gebied waarop het Unierecht van toepassing is, namelijk ernstige btw-fraude, de vraag rijzen in hoeverre het Unierecht zich verzet tegen de toepassing van een in de nationale rechtspraak ontwikkelde nationale beschermingsnorm met betrekking tot het beginsel dat de meest gunstige strafwet wordt toegepast op het gebied van de stuiting van de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid, voor zover die norm betrekking heeft op de algemene toepassing van de *lex mitior* en de vermijding van een *lex tertia*. Dit specifieke kenmerk van de nationale norm werd niet onderzocht door het Hof in het arrest Lin, maar werd expliciet toegepast door de ÎCCJ in arrest nr. 16/2024, waarin deze rechter oordeelde dat de nationale rechters zelfs na het arrest Lin de stuitende werking van vóór 25 juni 2018 verrichte procedurele handelingen moeten erkennen, onder de voorwaarden van arrest nr. 265/2014 van de Curte Constituțională.
- 39 Voorts roept deze nieuwe juridische situatie expliciet de vraag op of de beschermingsnorm die overeenkomt met de vereisten van het Unierecht, zoals uitgelegd door het Hof in het arrest Lin (punt 123), verenigbaar is met de norm die is vastgelegd in artikel 7 EVRM. Zowel arrest nr. 37/2024 als arrest nr. 16/2024 van de ÎCCJ vormen een afspiegeling van de conclusie dat de verplichtingen die het Unierecht oplegt aan de rechterlijke instanties op een gebied waarop dat recht van toepassing is, tot gevolg zullen hebben dat de grondrechten niet op gelijkwaardige of vergelijkbare wijze worden beschermd als door het EVRM.
- 40 Volgens de verwijzende rechter doet deze nieuwe juridische situatie die voortvloeit uit de nationale rechtspraak, een aantal problemen rijzen bij de uitlegging van het Unierecht.
- 41 Zo stelt de nationale rechtspraak in de eerste plaats een extra voorwaarde aan de toepassing van het Unierecht, zoals uitgelegd in het arrest Lin, door de stuitende werking van de verjaringstermijn van procedurele handelingen die zijn verricht vóór 25 juni 2018 afhankelijk te stellen van de voorafgaande vaststelling van het gunstiger karakter van het tijdens die periode toepasselijke strafrecht. Een dergelijk aanvullend vereiste is door het Hof niet onderzocht.

- 42 Dit aan de nationale norm inherente vereiste brengt echter het risico mee dat de in het arrest Lin gegeven uitlegging van het Unierecht feitelijk buiten toepassing wordt gelaten, omdat in geen enkele voorzienbare concrete situatie het strafrecht van vóór 25 juni 2018, dat voorzag in de stuiting van verjaringstermijnen met als gevolg dat deze na een langere periode zouden verstrijken, over het geheel genomen als gunstiger kan worden aangemerkt dan het in de periode van 25 juni 2018 tot en met 30 mei 2022 toepasselijke strafrecht, waarvan het positieve recht niet voorzag in enige grond voor stuiting van de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid en op grond waarvan de verjaringstermijn na een kortere periode zou verstrijken.
- 43 In de tweede plaats zou de verwijzende rechter, om te kunnen oordelen dat de nationale beschermingsnorm inzake het beginsel van retroactieve toepassing van de *lex mitior* overeenstemt met een hogere norm zoals gewaarborgd door artikel 7 EVRM, moeten uitgaan van de – uitdrukkelijk in de nationale rechtspraak geformuleerde – premisse dat de door het Unierecht (zoals uitgelegd in het arrest Lin) aan de nationale rechter opgelegde verplichting geen vergelijkbaar of gelijkwaardig niveau van bescherming van de grondrechten waarborgt. In een dergelijke situatie rijst onvermijdelijk de vraag naar de inhoud van het in artikel 49, lid 1, van het Handvest verankerde recht en de betekenis die daaraan in het Unierecht moet worden gegeven (arrest van 5 december 2017, M.A.S. en M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, punt 54), een gebied waarop het Hof een exclusieve uitleggingsbevoegdheid heeft.
- 44 In de derde plaats moet de verwijzende rechter ook beoordelen of het verstrijken van de verjaringstermijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid in het hoofdgeding – volgens de nationale rechtspraak mogelijk op 23 maart 2022, dus vóór het arrest Lin – leidt tot problemen uit het oogpunt van het door het Handvest en het EVRM gewaarborgde legaliteitsbeginsel ter zake van strafbare feiten en straffen.
- 45 In de vierde plaats moet de verwijzende rechter ten slotte beoordelen of uit de in het arrest Lin gegeven aanwijzingen voor de uitlegging van het Unierecht volgt dat het feit dat zijn verplichting om volle werking te verlenen aan het Unierecht volgens de nationale rechtspraak bij gebreke van wettelijke criteria afhankelijk is van zijn eigen voorafgaande beoordeling van het stelselmatig risico van straffeloosheid, verenigbaar is met het Unierecht.

Standpunt van de nationale rechter

- 46 Met betrekking tot de in de eerste vraag aan de orde zijnde regeling staat het Unierecht er volgens de verwijzende rechter aan in de weg dat btw-fraude, bij gebreke van een bepaling van nationaal recht die vaststelt vanaf welk minimumbedrag fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad als ernstig kan worden gekwalificeerd, slechts als ernstig kan

worden aangemerkt wanneer daarmee een bedrag van meer dan 50 000 EUR is gemoeid.

- 47 Het feit dat een lidstaat ter nakoming van zijn verplichtingen op grond van artikel 2, lid 1, van de BFB-overeenkomst ervoor kiest om btw-fraude ongeacht het bedrag van de veroorzaakte schade met vrijheidsstraffen strafbaar te stellen, kan niet tot gevolg hebben dat alle strafbare feiten waarbij schade onder de drempel van 50 000 EUR wordt veroorzaakt, automatisch van de werkingssfeer van het Unierecht worden uitgesloten. Deze laatste drempelwaarde is geen weerspiegeling van een enkel, strikt vastgesteld criterium om een btw-fraude als ernstig aan te merken, maar van een bovengrens die de lidstaten in aanmerking moeten nemen wanneer zij, om aan hun verplichtingen te voldoen, in hun nationale wetgeving een minimumbedrag voor ernstige fraude vaststellen.
- 48 Vóór de harmonisatie door de Uniewetgever van de wettelijke regeling inzake fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, werd de strafrechtelijke bestraffing van deze categorie fraude ongeacht het bedrag van de veroorzaakte schade overgelaten aan de lidstaten, gelet op hun vrijheid om de toepasselijke sancties op het gebied van de bescherming van de financiële belangen van de Unie te kiezen en in overeenstemming met de gedeelde bevoegdheid tussen de Unie en de lidstaten op dit gebied.
- 49 Bij gebreke van een bepaling van nationaal recht die een minimumbedrag vaststelt, kan derhalve rekening worden gehouden met andere omstandigheden die volgens het recht van de lidstaat verzwarende omstandigheden kunnen vormen en waardoor bepaalde vóór 6 juli 2019 gepleegde fraude als ernstig wordt aangemerkt, zoals bijvoorbeeld de voortdurende vorm van het gepleegde strafbare feit. Het is aan de nationale rechter om te bepalen welke relevantie in de bij hem aanhangige gedingen aan dergelijke in de nationale wetgeving vastgestelde omstandigheden toekomt.
- 50 Met betrekking tot de regels waarvan de uitlegging in de tweede vraag aan de orde is, is de verwijzende rechter van oordeel dat het Unierecht zich er niet tegen verzet dat een nationale rechter in een strafprocedure betreffende ernstige btw-fraude een nationale beschermingsnorm met betrekking tot het in de bindende rechtspraak van de hoogste rechterlijke instantie van die lidstaat verankerde beginsel van de lex mitior buiten toepassing laat, volgens welke het verbod van een lex tertia enkel leidt tot de stuitende werking van de verjaringstermijn van procedurele handelingen die zijn verricht vóór de ongeldigheid van de nationale wettelijke bepaling die de gronden voor stuiting van de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid regelt, indien komt vast te staan dat de wettelijke regeling op grond waarvan deze procedurele handelingen zijn verricht over het geheel genomen gunstiger is.
- 51 Volgens de grondwettelijke norm die is bevestigd in arrest nr. 265/2014 van de Curte Constituțională (waarin rekening is gehouden met de rechtspraak van het EHRM inzake artikel 7, lid 1, EVRM), impliceert het beginsel dat in geval van

opeenvolging van wettelijke regelingen de meest gunstige strafwet met terugwerkende kracht wordt toegepast dus dat de wet wordt toegepast die in zijn geheel een gunstiger situatie voor de verdachte waarborgt, waarbij gunstigere bepalingen van opeenvolgende wetten niet mogen worden gecombineerd en niet via een gerechtelijke procedure een *lex tertia* mag worden gecreëerd.

- 52 In het geval van de lidstaten omvat het begrip wet naast het nationale recht ook het Unierecht dat overeenkomstig de rechtspraak van het Hof (arrest van 6 maart 2018, C-284/16, *Achmea*, EU:C:2018:158, punt 41) na de toetreding moet worden geacht deel uit te maken van het in elke lidstaat geldende recht; het Unierecht wordt gekenmerkt door autonomie, voorrang en rechtstreekse werking.
- 53 In het nationale recht zijn de regels inzake de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad opgenomen in twee wettelijke regelingen die relevant zijn voor het hoofdgeding, namelijk
 - *een eerste versie* die van toepassing was tot 25 juni 2018, volgens welke de in die periode verrichte procedurele handelingen tot gevolg hadden dat de verjaring werd gestuit (in deze versie is ook het relevante Unierecht opgenomen, zoals uitgelegd in het arrest van 8 september 2015, [REDACTED] e.a., C-105/14, EU:C:2015:555, en in het arrest van 5 december 2017, *M.A.S en M.B.*, C-42/2017, EU:C:2017:936); en
 - *een tweede versie* die van toepassing was van 25 juni 2018 tot en met 30 mei 2022, volgens welke de procedurele handelingen na arrest nr. 297/2018 van de Curte Constituțională niet tot gevolg hadden dat de verjaring werd gestuit (voor deze versie is het Unierecht, zoals uitgelegd in het arrest *Lin*, relevant).
- 54 Volgens de verwijzende rechter impliceert de retroactieve toepassing van de meest gunstige strafwet op het gebied van de stuiting van de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor fraude waardoor de belangen van de Unie worden geschaad, niet dat beide versies van de regeling kunnen worden gecombineerd, maar vereist zij integendeel dat een van beide regelingen, de gunstigste, wordt gekozen, zoals in het specifieke geval door de nationale rechter wordt bepaald op basis van de bijzondere omstandigheden van het geval en de relevante criteria, waaronder die welke voortvloeien uit het Unierecht.
- 55 Het staat de nationale rechter dus vrij om te bepalen of de in zijn geheel meest gunstige strafwet de wet is die tot 25 juni 2018 van kracht was of de daaropvolgende wet. Bij de uitoefening van dit prerogatief is de nationale rechter evenwel verplicht om de wet die van 25 juni 2018 tot en met 30 mei 2022 van toepassing was, uit te leggen op een wijze die in overeenstemming is met het Unierecht, zoals uitgelegd in de rechtspraak van het Hof, teneinde de eenheid en de doeltreffendheid van dat recht te verzekeren.
- 56 De keuze, vanuit laatstgenoemd perspectief, van de gunstigste wettelijke regeling die van toepassing is op de verjaringstermijn voor fraude waardoor de financiële

belangen van de Unie worden geschaad, leidt op zichzelf niet tot het in leven roepen van een *lex tertia*.

- 57 Volgens de verwijzende rechter roept een hypothetische situatie als die welke in arrest nr. 16/2024 van de ÎCCJ is uiteengezet – betreffende een mogelijke samenloop van strafbare feiten die de financiële belangen van de Unie schaden en strafbare feiten die buiten de werkingssfeer van dit recht vallen – uitsluitend vragen op over de toepassing van het nationale recht en kan deze uitsluitend door de nationale rechter in het specifieke geval worden onderzocht. Een dergelijke hypothetische situatie mag echter geen afbreuk doen aan de voorrang en de rechtstreekse werking van het Unierecht, aangezien de erkenning van de volle werking van het Unierecht niet mag afhangen van de uitlegging die wordt gegeven aan de nationale wetgeving die van toepassing is op gebieden waarvoor nationale regels gelden.
- 58 Met betrekking tot de vraag in hoeverre het Unierecht de nationale rechter ook verplicht om de nationale beschermingsnorm inzake de toepassing van de meest gunstige strafwet buiten toepassing te laten in een situatie waarin op basis van de nationale rechtspraak zou kunnen worden geoordeeld dat de verjaringstermijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Unie worden geschaad, vóór de uitspraak van het arrest Lin was verstreken, is de verwijzende rechter van oordeel dat voor het antwoord op deze vraag een beoordeling nodig is van de voorzienbaarheid en de toegankelijkheid van de uitlegging van het Unierecht die het Hof vóór het arrest Lin heeft gegeven. Voor een definitieve conclusie op dit punt is de uitlegging van het Hof nodig om de eenheid en doeltreffendheid van het Unierecht te waarborgen.
- 59 Hoe dan ook kan volgens de verwijzende rechter niet worden geoordeeld dat de wettelijke regeling inzake de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, zoals deze voortvloeit uit de in overeenstemming met het Unierecht uitgelegde nationale wetgeving, een beschermingsnorm met betrekking tot het beginsel van de retroactieve toepassing van de meest gunstige strafwet weerspiegelt die niet gelijkwaardig is aan of vergelijkbaar is met de norm van artikel 7 EVRM.
- 60 Het Hof heeft geoordeeld dat de regels betreffende de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid buiten de werkingssfeer van artikel 49, lid 1, van het Handvest vallen.
- 61 Voorts heeft het EHRM geoordeeld dat verjaringsregels in beginsel procesrechtelijke regels zijn, zodat artikel 7 EVRM niet in de weg staat aan de onmiddellijke toepassing op lopende procedures van wetten die verjaringstermijnen verlengen, aangezien de feiten nooit zijn verjaard. Artikel 7 staat er echter aan in de weg dat strafbare feiten waarvoor volgens de nationale wetgeving de verjaringstermijn is verstreken strafrechtelijk worden bestraft.

- 62 Het nationale recht bevat geen uitdrukkelijke bepalingen op grond waarvan de verjaringstermijn van de strafrechtelijke aansprakelijkheid voor strafbare feiten als die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, zou kunnen worden geacht te zijn verstreken vóór de uitspraak van het arrest Lin. Een dergelijke conclusie zou alleen kunnen worden bereikt indien, als het uitsluitende gevolg van de toepassing van bindende nationale rechtspraak en in strijd met wat het Hof in het arrest Lin heeft geoordeeld, zou worden aanvaard dat procedurele handelingen die vóór 25 juni 2018 zijn verricht, geen stuitende werking hebben.
- 63 Zonder te ontkennen dat het bij artikel 267 VWEU ingevoerde mechanisme berust op een duidelijke scheiding van de taken van de nationale rechter en van het Hof, verzoekt de verwijzende rechter het Hof niettemin om bij de bepaling van de aan het Unierecht toe te kennen betekenis ook rekening te houden met het volgende bijzondere kenmerk van de nationale norm betreffende de toepassing van de meest gunstige strafwet op het gebied van verjaring. Hoewel de verjaring van strafrechtelijke aansprakelijkheid van oudsher wordt beschouwd als behorend tot het materiële strafrecht, blijft het een feit dat de Roemeense strafwetgeving sinds 2012 geleidelijk een reeks uitzonderingen heeft ingevoerd op het verbod om strengere regels inzake de verjaring van strafrechtelijke aansprakelijkheid voor bepaalde ernstige strafbare feiten met terugwerkende kracht toe te passen.
- 64 De desbetreffende nationale strafrechtelijke regels bepalen dat verjaring de strafrechtelijke aansprakelijkheid niet uitsluit voor moord en opzettelijke misdrijven gevolgd door de dood van het slachtoffer waarvoor de verjaringstermijn op de datum van inwerkingtreding van die regels nog niet is verstreken.
- 65 Bij arrest nr. 473 van 12 juli 2018 heeft de Curte Constituțională geoordeeld dat deze regels niet in strijd zijn met het grondwettelijke beginsel dat de meest gunstige strafwet met terugwerkende kracht wordt toegepast, ook al zijn deze regels strenger en met terugwerkende kracht van toepassing op feiten die vóór hun inwerkingtreding zijn gepleegd. Volgens de verwijzende rechter is het standpunt van de Curte Constituțională een uitdrukking van de voorrang die op grondwettelijk niveau aan het procedurele aspect van de verjaringsregels wordt toegekend, aangezien die grondwettelijke keuze ertoe leidt dat de strengere regels met terugwerkende kracht worden toegepast op een specifieke categorie ernstige strafbare feiten.
- 66 De verwijzende rechter acht ook de richtsnoeren relevant die het EHRM heeft gegeven in een vergelijkbare juridische situatie die voortvloeit uit verschillen in rechtspraak over de toepassing in de tijd van strafrechtelijke verjaringsregels. Het EHRM heeft geoordeeld dat de vraag of een bepaling die tot gevolg zou hebben dat de bestraffing van strafbare feiten waarvoor de verjaringstermijn is verstreken opnieuw mogelijk is, eventueel in strijd is met artikel 7 EVRM, niet aan de orde is aangezien de betrokkene is veroordeeld voor feiten waarvoor het recht om strafvervolgning in te stellen nooit door verjaring is tenietgegaan en hij als gevolg van de wijziging in de rechtspraak inzake verjaring geen groter nadeel heeft

geleden dan dat waaraan hij was blootgesteld ten tijde van het begaan van het strafbare feit (██████) tegen Roemenië, 55959/14, CE:ECHR:2015:0922DEC005595914, punt 65).

- 67 Ten slotte is de verwijzende rechter van mening dat zijn verplichting om het Unierecht volle werking te verlenen in strafprocedures betreffende ernstige btw-fraude overeenkomstig zijn Unierechtelijke verplichtingen zoals uitgelegd in het arrest Lin (punt 91) niet afhankelijk kan worden gesteld van een voorafgaande, afzonderlijke analyse van het bestaan van een stelselmatig risico van straffeloosheid voor dergelijke fraude.