



Datum van inontvangstneming : 30/06/2025

Zaak C-321/25 [Gidzhinov]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:

8 mei 2025

Verwijzende rechter:

Sofiyski gradski sad (rechter voor de stad Sofia, Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

2 mei 2025

Verdachten:

A

B

V

G

D

In tegenwoordigheid van:

Sofiyska gradska prokuratura (openbaar ministerie van de stad Sofia, Bulgarije)

Voorwerp van het hoofdgeding

Bij de verwijzende rechter is een tenlastelegging ingediend wegens leiderschap van en deelneming aan een criminele organisatie die als doel had fiscale misdrijven te plegen, alsook wegens concrete fiscale misdrijven die door de betrokkenen met het oog op voornoemde criminele doeleinden zijn gepleegd. Voor leiderschap van en deelneming aan een criminele organisatie voorziet de

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

ationale wet in een zwaardere straf dan voor misdrijven met het oog op het bereiken van de criminele doeleinden daarvan. Bovendien voorziet de nationale wet in een verjaringstermijn die (bij de meeste tenlasteleggingen) leidt tot sepot van strafzaken op een later tijdstip en zonder beslissing ten gronde. Er bestaat ernstige twijfel over de verenigbaarheid van de nationale wet met het Unierecht, zodat een verzoek om een prejudiciële beslissing noodzakelijk is.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de prejudiciële verwijzing

Het verzoek om een prejudiciële beslissing is ingediend overeenkomstig artikel 267, eerste alinea, onder b), VWEU.

Prejudiciële vragen

Verzetten artikel 325 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen zich tegen een nationale wet die voor de strafvervolgning van misdrijven die de financiële belangen van de Europese Unie schaden voorziet in een verjaringstermijn die uitsluitend wordt bepaald aan de hand van de voor een strafbaar feit vastgestelde maximale vrijheidsstraf en die geen rekening houdt met de feitelijke en juridische complexiteit van de zaak, noch met het mogelijke optreden van toevallige gebeurtenissen waardoor de strafprocedure van voren af aan moet worden herbegonnen, zodat de toepassing van de nationale wet tot straffeloosheid kan leiden?

Verzet artikel 3, lid 1, onder b), van kaderbesluit 2008/841 zich tegen een nationale wet waarin is bepaald dat het in artikel 2, onder b), daarvan bedoelde feit strafbaar wordt gesteld met een maximale vrijheidsstraf die zwaarder is dan die waarin is voorzien voor het strafbaar feit dat met de in artikel 2, onder b), daarvan bedoelde overeengekomen nagestreefde activiteit [te weten de overeenkomst] wordt beoogd?

Aangevoerde bepalingen van internationaal recht en Unierecht

Verdrag van de Verenigde Naties tegen grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit, waartoe de Unie is toegetreden bij besluit 2004/579/EG van de Raad van 29 april 2004 (PB 2004, L 261, blz. 69)

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, ondertekend te Brussel op 26 juli 1995 en gehecht aan de Akte van de Raad van 26 juli 1995 (PB 1995, C 316, blz. 48)

Richtlijn (EU) 2017/1371 van het Europees Parlement en de Raad van 5 juli 2017 betreffende de strafrechtelijke bestrijding van fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt (PB 2017, L 198, blz. 29; hierna: „PIF-richtlijn”)

Richtlijn 2006/112/EG van de Raad van 28 november 2006 betreffende het gemeenschappelijke stelsel van belasting over de toegevoegde waarde (PB 2006, L 347, blz. 1)

Kaderbesluit 2008/841/JBZ van de Raad van 24 oktober 2008 ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit (PB 2008, L 300, blz. 42)

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Nakazatelen kodeks, bekendgemaakt in DV nr. 26/68, laatste wijziging bekendgemaakt in DV nr. 42/24 (wetboek van strafrecht; hierna: „NK”)

Artikel 80. (1) De strafvervolgning verjaart indien zij niet is ingesteld binnen een termijn van:

[OMISSIS]

2. vijftien jaar voor feiten die strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf van meer dan tien jaar;

3. tien jaar voor feiten die strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf van meer dan drie jaar;

[OMISSIS]

Artikel 81. (1) De verjaring wordt gestuit wanneer de inleiding of de voorzetting van de strafvervolgning afhankelijk is van de beslechting van een tussenvordering bij een rechterlijke beslissing met gezag van gewijsde.

[OMISSIS]

(3) Niettegenstaande stuiting of onderbreking van de verjaring is het recht op strafvervolgning definitief vervallen na het verstrijken van een termijn die de in het voorgaande artikel gestelde termijn met de helft overschrijdt.

Nakazatelno-protsesualen kodeks, bekendgemaakt in DV nr. 86/05, laatste wijziging bekendgemaakt in DV nr. 39/24 (wetboek van strafvordering; hierna: „NPK”)

Uitsluitingsgronden voor inleiding van een strafprocedure en gronden voor beëindiging ervan

Artikel 24. (1) Er wordt geen strafprocedure ingeleid en een ingeleide strafprocedure wordt beëindigd wanneer:

[OMISSIS]

3. de strafrechtelijke aansprakelijkheid vervallen is vanwege het verstrijken van de wettelijk vastgestelde verjaringstermijn.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Op 25 maart 2025 is bij de verwijzende rechter een aanklacht ingediend tegen vijf personen waarin wordt gesteld dat twee van deze personen een criminele organisatie hadden geleid en dat de andere drie personen aan deze organisatie hadden deelgenomen. De organisatie had tot doel zich te verrijken door het plegen van fiscale misdrijven. Meer bepaald werd verschuldigde btw niet aangegeven of voldaan door middel van onrechtmatige aftrek van voorbelasting. Daarnaast worden er verschillende secundaire fiscale misdrijven ten laste gelegd in de vorm van niet-aangifte en niet-betaling van verschuldigde btw, andermaal door middel van een dergelijke onrechtmatige aftrek van voorbelasting.
- 2 Meer in het bijzonder voert het openbaar ministerie aan dat beklaagde A via twee eigen vennootschappen een beroepsactiviteit (bouwsector) had uitgeoefend en bij grote infrastructuurprojecten was betrokken; in het kader daarvan had hij besloten om de verschuldigde btw niet af te dragen. Met het oog daarop had hij contact opgenomen met beklaagde B, een invloedrijk persoon in de onderwereld, en hem verzocht voor hem een stroman te vinden die aan hem gerichte facturen voor schijnleveringen zou uitschrijven die hij vervolgens voor aftrek van btw zou kunnen gebruiken. B was op dat verzoek ingegaan en gaf opdracht aan V, die ervaring had met fraude, om voor het uitschrijven van die facturen te zorgen; B stelde A en V aan elkaar voor, waarna V zich op verzoek van A ertoe verbond om voor het uitschrijven van valse facturen te zorgen. Met dat doel voor ogen had V contact opgenomen met G en D en hen verzocht om handelsvennootschappen te registreren op naam van natuurlijke personen met een laag inkomen, die de valse facturen voor niet verrichte leveringen zouden uitschrijven. De daartoe aangezochte natuurlijke personen hadden daarmee ingestemd.
- 3 Het openbaar ministerie stelt dat de criminele organisatie actief is geweest van maart 2011 tot en met 14 november 2012, toen B en V met elkaar in onmin geraakten en de criminele organisatie werd ontbonden.
- 4 Ten aanzien van A en B is vastgesteld dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan het strafbare feit leiderschap van een criminele organisatie met verrijkingsoogmerk in de zin van artikel 321, lid 3, tweede mogelijkheid, punt 1, juncto lid 1, tweede mogelijkheid, NK; op dit feit staat een vrijheidsstraf van vijf tot vijftien jaar.
- 5 Ten aanzien van V, G en D is vastgesteld dat zij zich schuldig hebben gemaakt aan het strafbare feit deelneming aan een criminele organisatie met verrijkingsoogmerk in de zin van artikel 321, lid 3, tweede mogelijkheid, punt 2, juncto lid 2, NK; op dit feit staat een vrijheidsstraf van drie tot tien jaar.

- 6 Het openbaar ministerie voert aan dat er in het kader van de activiteiten van deze criminele organisatie meerdere afzonderlijke strafbare feiten zijn gepleegd.
- 7 Ten eerste beschuldigt het openbaar ministerie A en B ervan dat zij drie strafbare feiten hebben begaan door tot driemaal toe valse aangifte van verschuldigde btw te hebben gedaan aan de hand van facturen van twee handelsvennootschappen met betrekking tot niet verrichte leveringen en betalingen. De feiten hebben betrekking op valse aangiften voor de belastingtijdvakken juni, juli en augustus 2011 en het totaalbedrag aan onrechtmatig afgetrokken voorbelasting en bijgevolg aan niet aangegeven en niet voldane verschuldigde btw bedroeg 1 239 07[0] Bulgaarse lev (hierna: „BGN”) (633 525 EUR), dus een zeer aanzienlijk bedrag.
- 8 Ten tweede beschuldigt het openbaar ministerie B ervan dat hij, na de feitelijke zeggenschap te hebben verworven over een bedrijf dat in brandstoffen handelde, V opdracht had gegeven om hem facturen uit te reiken voor niet verrichte leveringen en betalingen teneinde deze te gebruiken voor aftrek van voorbelasting. De tenlastelegging heeft betrekking op veertien strafbare feiten in het tijdvak augustus tot en met oktober 2012 en het totaalbedrag aan onrechtmatig afgetrokken voorbelasting en bijgevolg aan niet aangegeven en niet voldane verschuldigde btw bedroeg 2 211 200 BGN (1 130 568 EUR), dus een zeer aanzienlijk bedrag.
- 9 Ten derde voert het openbaar ministerie aan dat A, B, V en D belastingfraude hebben gepleegd doordat zij, onder het voorwendsel van de verkoop van een onroerend goed, twee valse facturen voor schijnleveringen hebben gebruikt, wat andermaal heeft geleid tot een bedrag aan onrechtmatig afgetrokken voorbelasting van 2 000 000 BGN (1 022 583 EUR) in het belastingtijdvak 2011. Niettemin is alleen A in staat van beschuldiging gesteld.
- 10 Ten vierde beschuldigt het openbaar ministerie A van individuele handelingen in de vorm van instructies aan de accountants om verschillende facturen op te nemen in het inkoopboek en in de aangiften overeenkomstig de Zakon za danak varhu dobavenata stoynost (btw-wet). Sommige van deze facturen hebben daadwerkelijk bestaan, maar werden uitgereikt voor schijnleveringen en niet verrichte leveringen en betalingen; andere facturen werden nooit uitgereikt en hadden eveneens betrekking op niet verrichte leveringen en betalingen. Al deze facturen voor de belastingtijdvakken april, september, oktober en december 2012 werden gebruikt voor de onrechtmatige aftrek van voorbelasting voor een bedrag van 2 433 590 BGN (1 244 274 EUR).
- 11 Deze secundaire misdrijven zijn gekwalificeerd als onttrekking aan de vaststelling van daadwerkelijk verschuldigde btw en als belastingontduiking door onrechtmatige aftrek van onverschuldigde voorbelasting, waarbij het bijzonder hoge bedragen betrof en er sprake was van een voortgezet strafbaar feit. Deze handelingen vallen onder het strafbare feit van artikel 255, lid 3, juncto lid 1, punt 7, NK juncto artikel 26, lid 1, juncto artikel 20, leden 4, 2 en 1, NK. Op elk

van deze feiten staat een vrijheidsstraf van drie tot en met acht jaar, alsook de verbeurdverklaring van alle of een deel van de vermogensbestanddelen.

- 12 In overeenstemming met de nationale regels inzake strafmaatbepaling bepaalt de rechter eerst de gepaste straf voor elk strafbaar feit en voegt hij deze vervolgens samen tot een totaalstraf. Deze totaalstraf mag niet zwaarder uitvallen dan de wettelijk vastgestelde maximumstraf voor dit strafbare feit. Bijgevolg mag de maximumstraf die kan worden opgelegd voor alle strafbare feiten die zijn gepleegd ter voorkoming van de vaststelling en voldoening van de belastingschulden overeenkomstig de btw-wet, niet meer bedragen dan acht jaar vrijheidsstraf.
- 13 De verwijzende rechter wijst erop dat het verstrijken van de absolute verjaringstermijn voor de meeste tenlasteleggingen op grond van de regels inzake de verjaring van strafvervolgung nakende is.
- 14 Zo bedraagt de absolute verjaringstermijn voor de vervolging van alle strafbare feiten overeenkomstig artikel 255, lid 3, NK (namelijk onttrekking aan de vaststelling van belasting en aan de voldoening van bijzonder hoge btw-schulden door middel van onrechtmatige aftrek van onverschuldigde voorbelasting) vijftien jaar. Dezelfde verjaringstermijn geldt ook voor deelneming aan een criminele organisatie.
- 15 De verjaringstermijn voor de fiscale misdrijven zal dus in 2026 en 2027 verstrijken op de desbetreffende datums waarop – vijftien jaar eerder – de gestelde valse aangifte van de verschuldigde btw heeft plaatsgevonden. Het recht op strafvervolgung voor deelneming aan een criminele organisatie zal vanaf 14 november 2027, dat wil zeggen vijftien jaar na de gestelde ontbinding van de criminele organisatie, wegens verjaring vervallen.
- 16 Tegen deze achtergrond wijst de verwijzende rechter erop dat het objectief gezien onmogelijk is om vóór deze datums waarop de absolute verjaringstermijn voor de strafvervolgung van de meeste strafbare feiten (met uitzondering van de feiten die samenhangen met het leiderschap van een criminele organisatie) verstrijkt, een strafrechtelijke procedure voor drie rechterlijke instanties in te stellen. Zelfs indien de verwijzende rechter vooraf uitspraak zou kunnen doen over de grond van de zaak, zou de verjaringstermijn hoe dan ook zijn verstreken voordat de tweede dan wel derde rechterlijke instantie op de ingestelde beroepen zou beslissen.
- 17 Tegelijkertijd zou het verstrijken van de absolute verjaringstermijn tot gevolg hebben dat de strafprocedure over deze tenlasteleggingen wordt beëindigd zonder dat de rechter bevoegd is om daarover ten gronde uitspraak te doen.
- 18 Alleen wanneer de verdediging verzoekt om voortzetting van de procedure ondanks het verstrijken van de verjaringstermijn, zou de rechter ten gronde uitspraak kunnen doen. Die uitspraak zou echter louter declaratoire werking hebben. De eventuele vaststelling van een gepleegd verwijtbaar strafbaar feit zou

immers het enige uitvloeisel van de rechterlijke uitspraak zijn, terwijl de rechter niet bevoegd is om een straf op te leggen.

- 19 Daartegenover staat dat de strafvervolgning tegen A en B in verband met het leiderschap van een criminele organisatie kan uitmonden in een maximumstraf van vijftien jaar vrijheidsberoving. Om die reden bedraagt de absolute verjaringstermijn 22,5 jaar en verstrijkt hij op 14 mei 2035. Deze resterende termijn van 10 jaar voor de strafvervolgning van personen die als leiders van de criminele organisatie zijn aangewezen, zou voldoende zijn voor het instellen van een strafrechtelijke procedure, ook voor drie rechterlijke instanties.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 20 Ten eerste koestert de verwijzende rechter twijfel over de verenigbaarheid van de nationale regels inzake verjaringstermijnen met het Unierecht. Hij vraagt zich met name af in hoeverre het passend is om de verjaringstermijn uitsluitend vast te stellen op basis van de voorziene maximumstraf, aangezien de vereiste tijdspanne om vervolging in te stellen en tot een definitieve beslissing ten gronde te komen, vooral afhangt van de juridische en feitelijke complexiteit van de zaak en, in voorkomend geval, van het optreden van onvoorzienbare omstandigheden.
- 21 Ten tweede wijst de verwijzende rechter erop dat de nationale wetgever heeft voorzien in een lichtere straf voor belastingontduiking (tot acht jaar), een zwaardere straf voor deelneming aan een criminele organisatie (tot tien jaar) en een nog zwaardere straf voor het leiderschap van een dergelijke organisatie (tot vijftien jaar), ongeacht of belastingontduiking het enige criminele oogmerk van deze organisatie is. De vraag rijst of een dergelijk groot verschil in strafmaat verenigbaar is met het Unierecht. De facto heeft deze vraag alleen betrekking op het leiderschap van een criminele organisatie, aangezien de verjaringstermijn voor deelneming daaraan dezelfde is als die voor belastingontduiking.

Motivering van de eerste vraag

- 22 Ten grondslag aan deze vraag ligt het arrest van 24 juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, EU:C:2023:606), dat op een soortgelijke zaak betrekking heeft. In dit arrest stelt het Hof dat de lidstaten ervoor moeten zorgen dat de in het nationale recht neergelegde verjaringsregels niet in de weg staan aan een doeltreffende bestraffing van delicten die verband houden met btw-fraude (punt 86). De aan die nationale regels inherente redenen mogen geen stelselmatig risico opleveren dat dergelijke strafbare feiten onbestraft blijven (punt 93), met name in zaken waarvan de complexiteit een langer onderzoek door de strafrechtelijke autoriteiten vereist (punt 91).
- 23 Bijgevolg moeten de verjaringsregels zijn gebaseerd op objectieve criteria die rekening houden met de tijdspanne die objectief gezien nodig is om het onderzoek te voeren, de tenlastelegging in te dienen en deze tenlastelegging te laten

onderzoeken door de, naargelang van de aard van de tenlastelegging, twee of drie aangezochte rechterlijke instanties. Deze verjaringsregels moeten ook rekening houden met toevalsexactoren die ertoe kunnen leiden dat de procedure van voren af aan moet worden herbegonnen op grond van het vereiste van de ongewijzigde samenstelling van de rechterlijke instantie.

- 24 In plaats daarvan bepaalt het nationale recht de verjaringstermijnen alleen vanuit het oogpunt van de zwaarte van de wettelijk vastgestelde maximumstraf. Er bestaat geen mogelijkheid om een langere verjaringstermijn vast te stellen in complexere zaken of in het geval van een toevallige gebeurtenis die ertoe leidt dat de procedure van voren af aan moet worden herbegonnen. Het betreft een systemisch probleem, want hoe complexer het strafbare feit is en hoe meer beklaagden en handelingen erbij zijn betrokken, hoe moeilijker het is om het onderzoek van de zaak binnen de verjaringstermijn af te ronden.
- 25 Bovendien moet worden verwezen naar de juridische oplossing die is vervat in overweging 22 en in artikel 12, lid 1, van de PIF-richtlijn. Hoewel deze oplossing *ratione temporis* niet van toepassing is op de feiten van het hoofdgeding, biedt zij niettemin een concrete juridische uitweg.
- 26 De verjaringstermijn moet immers een doeltreffend onderzoek en een effectieve strafvervolgning mogelijk maken, met inbegrip van rechterlijke beslissingen ten gronde. Dit hangt af van de wijze waarop de lidstaat strafprocedures organiseert, waarbij ook rekening moet worden gehouden met het risico dat er zich toevallige gebeurtenissen voordoen die ertoe leiden dat de procedure van voren af aan moet worden herbegonnen en dat jarenlange inspanningen op het gebied van procesvoering teniet worden gedaan.
- 27 Volgens artikel 12, lid 2, vormt de voorziene maximumstraf een leidraad voor de minimumduur van de verjaringstermijn, maar geen criterium voor de vaststelling daarvan. De criteria daarvoor zijn opgenomen in lid 1. Aangezien het Unierecht zich niet verzet tegen een nationale regeling die in beginsel geen verjaringstermijnen vaststelt als beletsel voor vervolging (overweging 22, derde volzin), mag het zich evenmin verzetten tegen een langere verjaringstermijn indien zulks objectief noodzakelijk is in complexere zaken en bij het optreden van toevallige gebeurtenissen die ertoe leiden dat de procedure van voren af aan moet worden herbegonnen.

Motivering van de tweede vraag

- 28 Volgens artikel 3, lid 1, onder b), van kaderbesluit 2008/841 bestaat de eerste sanctiemogelijkheid voor het in artikel 2, onder b), ervan bedoelde strafbare feit in het opleggen van dezelfde maximale vrijheidsstraf als voor het strafbaar feit dat met de overeengekomen activiteit wordt beoogd. Meer concreet betekent dit dat, wanneer een persoon met een of meer personen overeenkomt om de in artikel 1, lid 1, genoemde strafbare feiten te plegen (namelijk feiten die strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste vier jaar en die tot

doel hebben om rechtstreeks of onrechtstreeks financieel of ander vermogensvoordeel te verwerven), deze overeenkomst wordt bestraft met dezelfde maximale vrijheidsstraf als die welke voor die strafbare feiten zelf wordt opgelegd.

- 29 Het in artikel 3, lid 1, onder b), eerste alternatief, van kaderbesluit 2008/841 gestelde vereiste, namelijk „dezelfde maximale vrijheidsstraf”, komt erop neer dat er geen lichtere of zwaardere straf mag worden opgelegd. Hieruit volgt dat de eerste sanctiemogelijkheid waarin artikel 3, lid 1, onder b), van kaderbesluit 2008/841 voorziet, vereist dat een criminele overeenkomst strafbaar wordt gesteld met dezelfde maximale vrijheidsstraf als de met deze overeenkomst beoogde strafbare feiten.
- 30 De in het hoofdgeding aan de orde zijnde overeenkomst beoogt het plegen van fiscale misdrijven waarvoor het nationale recht voorziet in een maximale vrijheidsstraf van acht jaar; hieruit volgt dat het nationale recht deze overeenkomst strafbaar mag stellen met dezelfde maximale vrijheidsstraf van acht jaar.
- 31 Daartegenover staat dat artikel 3, lid 1, onder b), tweede alternatief, van het kaderbesluit voorziet in een tweede sanctiemogelijkheid die niet in verband staat met de maximale vrijheidsstraf die geldt voor de strafbare feiten die de criminele organisatie als bedoeld in artikel 1, lid 1, beoogt te plegen. De vraag rijst of deze tweede sanctiemogelijkheid de vaststelling van een hogere maximale vrijheidsstraf toelaat.
- 32 Voor de uitlegging van een Unierechtelijke bepaling moet niet alleen rekening worden gehouden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context en met de doelstellingen die worden nagestreefd met de regeling waarvan zij deel uitmaakt (arrest van 12 oktober 2023, KBC Verzekeringen, C-286/22, EU:C:2023:767, punt 32).
- 33 Wat ten eerste de doelstellingen van de regeling betreft, moet erop worden gewezen dat de in artikel 2, onder b), bedoelde overeenkomst die tot de oprichting heeft geleid van een criminele organisatie in de zin van artikel 1, lid 1, van het kaderbesluit, alleen strafbaar is omdat zij is gericht op het plegen van bepaalde strafbare feiten in de toekomst. Bijgevolg zijn juist deze strafbare feiten bepalend voor de strafbaarheid van de overeenkomst en van de op grond daarvan opgerichte criminele organisatie.
- 34 Hieruit volgt dat de criminele aard van de overeenkomst en van de op grond daarvan opgerichte organisatie rechtstreeks samenhangt met de criminele aard van de feiten die deze organisatie op grond van deze overeenkomst in de toekomst zal plegen. De strafbaarheid van de overeenkomst valt of staat met de strafbaarheid van de met deze overeenkomst beoogde feiten. Hieruit volgt dat de strafmaat voor de overeenkomst niet strenger mag zijn dan die voor de strafbare feiten die met deze overeenkomst worden beoogd.

- 35 Het is echter wel mogelijk om de overeenkomst lichter te bestraffen dan de strafbare feiten die ermee worden beoogd. Dit volgt uit het feit dat er bij het plannen, voorbereiden en organiseren van het plegen van een bepaald strafbaar feit voorafgaand aan het plegen daarvan sprake is van een geringere mate van onwettigheid dan bij het daadwerkelijk plegen van het strafbare feit.
- 36 De verwijzende rechter is bijgevolg van mening dat de tweede sanctiemogelijkheid van artikel 3, lid 1, onder b), van het kaderbesluit alleen betrekking heeft op de situatie waarin de maximale vrijheidsstraf waarin de nationale wetgever voorziet, lichter is dan de maximale vrijheidsstraf die staat op het met de overeenkomst beoogde strafbare feit. In deze tweede sanctiemogelijkheid is er een beperking ingebouwd: de maximale vrijheidsstraf mag niet minder bedragen dan een vastgestelde minimumduur (tussen twee en vijf jaar).
- 37 De maximale vrijheidsstraf voor de overeenkomst in de zin van artikel 2, onder b), van het kaderbesluit mag echter niet zwaarder zijn dan de maximale vrijheidsstraf voor het met de overeenkomst beoogde strafbare feit.
- 38 Het tegenovergestelde zou betekenen dat de overeenkomst om een strafbaar feit te plegen zwaarder zou worden bestraft dan het daadwerkelijk plegen van het strafbare feit. Dit zou in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel, aangezien de criminele aard van de overeenkomst, zoals reeds uiteengezet, alleen voortvloeit uit de criminele aard van de strafbare feiten waarvan het plegen met deze overeenkomst wordt beoogd en die in de toekomst zouden kunnen worden begaan.
- 39 Bijgevolg leidt de uitlegging van artikel 3, lid 1, onder b), tweede alternatief, van het kaderbesluit, met inachtneming van de doelstelling van deze bepaling en het beginsel van evenredigheid van de straf, tot de slotsom dat de tweede sanctiemogelijkheid alleen betrekking heeft op de situatie waarin de maximale vrijheidsstraf lichter is dan de maximale vrijheidsstraf voor de strafbare feiten die de criminele organisatie voornemens is te plegen. De beperkende bewoordingen „van ten minste tussen de twee en de vijf jaar” kunnen niet aldus worden begrepen dat de maximale vrijheidsstraf zwaarder uitvalt dan de maximale vrijheidsstraf voor de strafbare feiten die de criminele organisatie voornemens is te plegen.
- 40 Ten tweede kan een andere uitlegging van de bewoordingen van artikel 3, lid 1, onder b), tweede alternatief, van het kaderbesluit niettemin leiden tot de conclusie dat er voor een criminele overeenkomst toch een zwaardere vrijheidsstraf kan worden opgelegd dan voor de strafbare feiten die met deze overeenkomst worden beoogd.
- 41 De bewoordingen „met een maximale vrijheidsstraf van ten minste tussen de twee en de vijf jaar” in artikel 3, lid 1, onder b), tweede alternatief, van het kaderbesluit zijn niet eenvoudig te begrijpen. Aan de ene kant wordt met „maximale vrijheidsstraf” bedoeld op de wettelijk vastgestelde maximale vrijheidsstraf (indien de nationale wet bijvoorbeeld voorziet in een vrijheidsstraf van drie tot

acht jaar, dan bedraagt de maximale vrijheidsstraf acht jaar). Aan de andere kant moet de uitdrukking „ten minste” worden begrepen als doelend op de minimumduur van de wettelijk voorziene maximale vrijheidsstraf.

- 42 In dit verband worden in de toelichting op het voorstel voor dit kaderbesluit de bewoordingen „minima voor de maximumgevangenisstraffen” en „minimale maximumstraf” gehanteerd.
- 43 Hieruit volgt dat de formulering „maximale vrijheidsstraf van ten minste” verwijst naar de minimale bovengrens van de vrijheidsstraf waarin de nationale wet voorziet. Het lijkt dan ook logisch om een concreet getal te vermelden voor de kortst mogelijke maximumduur van de vrijheidsstraf. Elke vrijheidsstraf waarin het nationale recht voorziet en waarvan de bovengrens gelijk is aan of hoger is dan dat getal, zou verenigbaar zijn met het kaderbesluit.
- 44 Er staat evenwel te lezen „van [...] tussen de twee en de vijf jaar”. Dat is echter geen concreet getal. Dit leidt tot onzekerheid. Volgens de verwijzende rechter zijn er verschillende uitleggingen mogelijk.
- 45 De verwijzende rechter is van mening dat de vier onderstaande uitleggingen in aanmerking komen.
- 46 Een eerste mogelijke uitlegging komt erop neer dat de minimale bovengrens van de vastgestelde vrijheidsstraf elk getal tussen twee en vijf kan zijn. Aan de maximale bovengrens zijn er geen beperkingen gesteld.
- 47 Een tweede mogelijke uitlegging van artikel 3, lid 1, onder b), tweede alternatief, van het kaderbesluit bestaat erin dat „maximale vrijheidsstraf” doelt op de maximumduur die een gevonnen persoon in detentie kan doorbrengen, ongeacht strafvermindering wegens goed gedrag of vervroegde vrijlating. Bijgevolg staat de formulering „maximale vrijheidsstraf” niet in de weg aan een kortere detentieduur vanwege omstandigheden die zich volgend op de veroordeling tijdens de strafuitvoering hebben voorgedaan.
- 48 Een derde mogelijke uitlegging van artikel 3, lid 1, onder b), tweede alternatief, van het kaderbesluit is dat „maximale vrijheidsstraf” alleen verwijst naar de bovengrens van de vrijheidsstraf waarin de nationale wet voorziet. Deze bovengrens moet tussen twee en vijf jaar liggen. Dit betekent dat het de nationale wetgever vrijstaat om naar eigen goeddunken een vrijheidsstraf van twee tot vijf jaar als maximumstraf vast te stellen.
- 49 Een vierde mogelijke uitlegging van artikel 3, lid 1, onder b), tweede alternatief, van het kaderbesluit is dat er sprake is van een niet afgerond wetgevingsproces. Zoals in het voorstel voor het kaderbesluit uitdrukkelijk is aangegeven, was het de bedoeling van de Uniewetgever om een minimale maximumstraf vast te stellen. In deze richting evolueert thans het gehele strafrechtelijke beleid van de Unie wanneer de concrete vaststelling van een vrijheidsstraf aan de orde is, zoals bijvoorbeeld blijkt uit artikel 7, lid 3, van de PIF-richtlijn. Tijdens de

beraadslagingen was er een voorlopig akkoord bereikt over een minimale maximumstraf van tussen de twee en de vijf jaar; een precieze duur had op een later tijdstip moeten worden vastgesteld. Het is echter precies dit voorlopige akkoord dat uitdrukking heeft gevonden in de twee leden van artikel 3 van het kaderbesluit.

- 50 Kortom, in het licht van alle mogelijke uitleggingsmogelijkheden van artikel 3, lid 1, onder b), tweede alternatief, van het kaderbesluit die de verwijzende rechter kan bedenken, is het volkomen aanvaardbaar dat een lidstaat voor een criminele organisatie een vrijheidsstraf van vijf jaar, of volgens sommige uitleggingsmogelijkheden zelfs een langere vrijheidsstraf, vaststelt. Er is echter sprake van een criminele organisatie wanneer deze tot doel heeft feiten te plegen die strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste vier jaar. Dit betekent dat zelfs wanneer een organisatie tot doel heeft strafbare feiten te plegen waarop een vrijheidsstraf met een maximum van ten minste vier jaar staat, er geen beletsel bestaat om aan de deelnemers aan die organisatie een vrijheidsstraf op te leggen waarvan de maximumduur vijf jaar of zelfs meer bedraagt.
- 51 De bovenstaande overwegingen dragen bij tot onzekerheid over de wijze waarop artikel 3, lid 1, onder b), tweede alternatief, van het kaderbesluit moet worden uitgelegd, meer bepaald of het er al dan niet aan in de weg staat dat een nationale wet voor het leiderschap van een criminele organisatie een maximale vrijheidsstraf oplegt die bijna twee keer zo lang is als die welke wordt opgelegd voor de strafbare feiten die het doel van de criminele organisatie vormen.
- 52 Het antwoord van het Hof zal de verwijzende rechter helpen bij de beoordeling van de wijze waarop de verjaringstermijn voor de strafvervolgning van de twee leiders van de criminele organisatie moet worden vastgesteld, namelijk op basis van de maximale vrijheidsstraf waarin de nationale wet voorziet of aan de hand van de maximale vrijheidsstraf die op grond van het Unierecht is toegestaan. Bovendien zal dit antwoord de verwijzende rechter helpen bij de vaststelling van de effectieve vrijheidsstraf, mocht het tot een veroordeling komen, aangezien hij dan zekerheid zou hebben over de bovengrens van de bij wet vastgestelde straf.