

**This item is the archived peer-reviewed author-version of:**

Noot onder Hof van Justitie 24 juli 2023 (Zaak C-107/23 PPU – Lin)

**Reference:**

Van Reempts Fien.- Noot onder Hof van Justitie 24 juli 2023 (Zaak C-107/23 PPU – Lin)  
Rechtskundig weekblad - ISSN 1782-3463 - 87:16(2023), p. 602-604  
To cite this reference: <https://hdl.handle.net/10067/2014560151162165141>

## Hof van Justitie - 24 juli 2023

*Europese Unie - Bescherming van financiële belangen - Bescherming van grondrechten – Artikel 49, lid 1, Handvest Grondrechten – Legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen – Beginsel dat de meest gunstige strafwet met terugwerkende kracht wordt toegepast - Nationale norm voor de bescherming van de grondrechten – Verplichting voor de rechterlijke instanties van een lidstaat om met het Unierecht strijdige uitspraken van het grondwettelijk hof en/of de hoogste rechterlijke instantie van die lidstaat buiten toepassing te laten - Voorrang van het Unierecht*

Op 30 juni 2020 zijn verzoekers door de *Curte de Apel Braşov* (rechter in tweede aanleg Braşov, Roemenië) schuldig bevonden aan belastingontduiking en deelneming aan een criminele organisatie. Tegen deze veroordeling stellen ze een buitengewoon beroep tot vernietiging in bij diezelfde rechter, waarbij zij beweren dat zij veroordeeld zijn ondanks dat de verjaringstermijn voor die feiten al verstreken was. Zij beroepen zich hiervoor op de rechtspraak van het Roemeense Grondwettelijk Hof, de *Curte Constituțională*, en de hoogste rechterlijke instantie in Roemenië, de *Înalta Curte de Casație și Justiție*.

De *Curte Constituțională* stelde in een arrest (nr. 297/2018) van 26 april 2018, bekendgemaakt op 25 juni 2018, dat de nationale bepaling betreffende de stuiting van de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid (artikel 155, lid 1, van het strafwetboek) ingaat tegen het legaliteitsbeginsel en aldus ongrondwettig is voor zover “elke procedurele handeling” de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid stuit. Op 26 mei 2022 volgde een tweede arrest (nr. 358/2022) van het Grondwettelijk Hof, dat werd bekendgemaakt op 9 juni 2022 en waarin het nogmaals de ongrondwettigheid van de gecontesteerde bepaling bevestigde. Bovendien wees het erop dat “het [Roemeense] positieve recht niet [voorzag] in enige grond voor stuiting van de verjaringstermijn voor strafrechtelijke aansprakelijkheid” vanaf zijn eerdere arrest in 2018 tot de inwerkingtreding van een nieuwe normatieve handeling die de ongrondwettig verklaarde regel kan vervangen. Op 30 mei 2022 – dus nadat het tweede arrest van de *Curte Constituțională* was gewezen maar voordat het werd bekendgemaakt – stelde de Roemeense regering een nooddecreet vast, dat op dezelfde dag in werking is getreden en waarbij artikel 155, lid 1, van het wetboek van strafrecht in die zin is gewijzigd dat de verjaringstermijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid wordt gestuit door elke procedurele handeling waarvan de verdachte in kennis moet worden gesteld. Later in datzelfde jaar volgde een arrest (nr. 67/2022) van de *Înalta Curte de Casație și Justiție* waarin erop werd gewezen dat naar Roemeens recht de regels over de stuiting van de verjaringstermijn voor de strafrechtelijke aansprakelijkheid onder het materiële strafrecht vallen, zodat het beginsel van non-retroactiviteit van de strafwet daarop van toepassing is, onverminderd het onder meer door artikel 15, lid 2, van de Roemeense grondwet gewaarborgde beginsel dat de meest gunstige strafwet (*lex mitior*) met terugwerkende kracht wordt toegepast. Dit zou betekenen dat tegen een onherroepelijke veroordeling in beginsel kan worden opgekomen met een buitengewoon beroep tot vernietiging dat gebaseerd is op de gevolgen van de vermelde arresten van de *Curte Constituțională* als meest gunstige strafwet (*lex mitior*). Deze mogelijkheid is evenwel uitgesloten wanneer de rechter in tweede aanleg de kwestie van de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid reeds heeft onderzocht tijdens de procedure die heeft geleid tot die onherroepelijke veroordeling.

Verzoekers betogen dan ook dat de retroactieve toepassing van de *lex mitior* op de rechtspraak van het *Curte Constitutională* als gevolg heeft dat de strafrechtelijke aansprakelijkheid reeds verjaard was wanneer zij definitief veroordeeld werden. Naar hun mening voorzag het Roemeense recht tussen de data van bekendmaking van de twee vermelde arresten van de *Curte Constituțională* – 25 juni 2018 en 9 juni 2022 – niet in enige grond voor stuiting van de verjaringstermijn voor strafrechtelijke aansprakelijkheid. Dat het positieve recht in deze tussenliggende periode niet voorzag in enige grond voor stuiting van de verjaringstermijn voor strafrechtelijke aansprakelijkheid, vormt volgens hen een

mildere strafwet die op hen moet worden toegepast overeenkomstig het o.m. in de Roemeense grondwet erkende beginsel dat de meest gunstige strafwet (*lex mitior*) met terugwerkende kracht wordt toegepast.

De verwijzende rechter betwijfelt echter of deze uitlegging verenigbaar is met het Unierecht. Een dergelijke interpretatie zou immers tot gevolg hebben dat een aanzienlijk aantal strafzaken, waaronder ook zaken die verband houden met ernstige fraude die de financiële belangen van de Unie schaadt, zal worden beëindigd wegens de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid.

Ook vraagt de verwijzende rechter het Hof om te verduidelijken of de voorrang van het Unierecht zich verzet tegen een tuchtregeling zoals deze van kracht is in Roemenië, waarbij rechters de rechtspraak van het grondwettelijk hof of de hoogste rechterlijke instantie niet ambtshalve buiten toepassing kunnen laten omdat zij anders het risico lopen op bestraffing, zelfs wanneer deze rechtspraak het Unierecht zou schenden.

Vooreerst onderzoekt het Hof de naleving van de verplichting van de lidstaten op grond van artikel 325, lid 1, VWEU “om fraude en andere onwettige activiteiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad, te bestrijden met afschrikkende en doeltreffende maatregelen”. Het vaststellen van strafrechtelijke sancties hiertoe, is echter een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten in de zin van artikel 4, lid 2, VWEU. Bij gebrek aan harmonisatie door de Uniewetgever viel het vaststellen van de verjaringsregeling voor strafbare feiten waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad binnen de bevoegdheid van Roemenië (punten 79-83).

Wijzend op zijn rechtspraak in *M.A.S. en M.B.* (C-42/17, in deze rubriek besproken door V. Glerum, *RW* 2018-19, 237), benadrukt het Hof dat de lidstaten bij de uitvoering van die bevoegdheid moeten zorgen dat “de in het nationale recht neergelegde verjaringsregels niet in de weg staan aan een doeltreffende bestraffing van de delicten die verband houden met dergelijke fraude”. De arresten van het *Curte Constituțională* en het arrest van de *Curte de Casație și Justiție* kunnen volgens de verwijzende rechter gevolgen hebben voor de strafrechtelijke veroordeling in een “aanzienlijk aantal zaken”, in die mate dat deze rechtspraak “een systemisch risico op straffeloosheid oplevert voor strafbare feiten die verband houden met ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad”. Dergelijk systemisch risico is dan ook onvereenigbaar met artikel 325, lid 1, VWEU en artikel 2, lid 1, van de Overeenkomst van 26 juli 1995 aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (de zgn. BFB-overeenkomst). Het Hof wijst er op dat het aan de nationale wetgever is om de nodige maatregelen te nemen om te voldoen aan de vereisten die uit deze artikelen voortkomen (punten 83-94).

Vervolgens behandelt het Hof de verplichtingen die voortvloeien uit deze vaststelling voor de nationale rechterlijke instanties. Het Hof herhaalt daarbij zijn vaste rechtspraak uit *Simmenthal*, zoals bevestigd door *Popławski* (C-573/17, in deze rubriek besproken door M. Verhoeven, *RW* 2019-20, 1358) en *RS* (C-430/21, in deze rubriek besproken door F. Fonteyn, *RW* 2022-23, 526), volgens dewelke een nationale rechter verplicht is om de volle werking van het Unierecht te waarborgen en zo nodig op eigen gezag nationale regelingen buiten toepassing moet laten wanneer zij strijdig zijn met rechtstreeks werkend Unierecht. Aangezien artikel 325, lid 1, VWEU en artikel 2, lid 1, BFB-overeenkomst rechtstreeks werkend zijn, moeten de nationale rechters in beginsel volle werking verlenen aan deze artikelen door arrest nr. 297/2018 en arrest nr. 358/2022 van de *Curte Constituțională*, alsook arrest nr. 67/2022 van de *Înalta Curte de Casație și Justiție* buiten toepassing te laten (punten 95-99).

Dergelijke verplichting moet echter afgewogen worden tegen de bescherming van de grondrechten (punt 100).

De arresten in kwestie zijn gebaseerd op twee verschillende constitutionele principes. De arresten van de *Curte Constituțională* vinden hun grondslag in het legaliteitsbeginsel; arrest nr. 67/2022 van de *Înalta Curte de Casație și Justiție* betreft het beginsel van de retroactieve toepassing van de *lex mitior*. Beide beginselen zijn neergelegd in artikel 49, lid 1, Handvest Grondrechten. Het Hof baseert zich op

zijn rechtspraak in *Taricco* (C-105/14), waaruit volgt dat de regels over de verjaring in strafzaken *niet* binnen de werkingssfeer van dat artikel vallen. Het buiten toepassing laten van de vermelde arresten, kan dus geen afbreuk doen aan de voornoemde beginselen, zoals zij zijn neergelegd in artikel 49, lid 1, Handvest (punten 101-109). Daarbij wijkt het Hof af van de conclusie van AG Campos Sánchez-Bordona, die opperde om de kwalificatie die de lidstaten geven aan de regels betreffende de verjaring van de strafrechtelijke aansprakelijkheid als zijnde van materiële dan wel van procesrechtelijke aard, te volgen. Op die manier zouden ook die regels binnen de werkingssfeer van artikel 49, lid 1, Handvest vallen en onderworpen zijn aan het *lex mitior*-beginsel zoals neergelegd in dat artikel (conclusie AG Campos Sánchez-Bordona van 29 juni 2023, punten 89-130).

De vaststelling van het Hof betekent echter niet dat geen rekening kan gehouden met een eventuele hogere bescherming die geboden wordt aan de grondrechten *in casu* binnen de nationale rechtsstelsels. Uit de rechtspraak van het Hof in o.a. *Åkerberg Fransson* (C-617/10, in deze rubriek besproken door V. Glerum, *RW* 2013-14, 676) en *M.A.S. en M.B.* blijkt immers dat waar, bij het ten uitvoer brengen van het Unierecht het optreden van de lidstaten niet volledig door het Unierecht wordt bepaald, het een rechter vrij staat om eventuele hogere nationale maatstaven voor de bescherming van de grondrechten toe te passen. Deze mogen echter geen afbreuk doen aan het beschermingsniveau geboden door het Handvest, of aan de voorrang, eenheid en doeltreffendheid van het Unierecht (punt 110).

In tegenstelling tot het Unierecht, beschouwt het Roemeens recht de regels over de stuiting van de verjaringstermijn voor strafrechtelijke aansprakelijkheid wel als materieel strafrecht. Bijgevolg zijn deze regels binnen het Roemeens recht wél onderworpen aan het legaliteitsbeginsel inzake delicten en straffen, en het beginsel van de retroactieve toepassing van de *lex mitior*, zoals gewaarborgd door de Roemeense grondwet. Het Hof zal de verenigbaarheid van de toepassing van deze beginselen met het Unierecht apart onderzoeken (punt 111).

Het legaliteitsbeginsel vormt een essentieel onderdeel van de rechtsstaat, dat als één van de fundamentele waarden van de Unie en haar lidstaten wordt gewaarborgd in artikel 2 VWEU. Uit *M.A.S. en M.B.* volgt dat het legaliteitsbeginsel zich kan verzetten tegen de verplichting tot het buiten toepassing laten van nationale bepalingen die onverenigbaar zijn met artikel 325, leden 1 en 2, VWEU. Dit is het geval, zelfs als “de toepassing van die nationale bepalingen kunnen beletten dat doeltreffende en afschrikkende strafrechtelijke sancties worden opgelegd in een aanzienlijk aantal gevallen van ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad”. Aangezien ook arrest nr. 297/2018 en arrest nr. 358/2022 van *de Curte Constituțională* beruisten op een op het Unierecht aanvullende bescherming van het beginsel van voorzienbaarheid en nauwkeurigheid, als bijzondere uitdrukking van het legaliteitsbeginsel, in een gebied dat niet volledig door de Uniewetgever geharmoniseerd werd, past het Hof de voorvermelde *M.A.S. en M.B.*-rechtspraak toe. De nationale rechterlijke instanties zijn *in casu* dus niet verplicht om deze arresten buiten toepassing te laten (punten 113-118).

Vervolgens richt het Hof zich tot het beginsel van de retroactieve toepassing van de *lex mitior*, dat in tegenstelling tot het legaliteitsbeginsel, niet aan de orde was in *M.A.S. en M.B.* Het Hof stelt vast dat de toepassing van dit beginsel kan leiden tot “een vergroting van het systemische risico dat ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad (...) geheel onbestraft blijft”. In de afweging tussen de nationale beschermingsnorm enerzijds en artikel 325, lid 1, VWEU en artikel 2, lid 1, van de BFB-overeenkomst anderzijds, besluit het Hof dan ook dat deze laatste zwaarder doorwegen. De nationale rechterlijke instanties zijn bijgevolg verplicht om het beginsel van de retroactieve toepassing van de *lex mitior*, zoals gewaarborgd in de Roemeense grondwet, buiten toepassing te laten (punten 119-124). Ook hier gaat het Hof niet mee in de redenering die door de advocaat-generaal naar voren werd geschoven. Deze laatste stelde dat *M.A.S. en M.B.* ook op het beginsel van de retroactieve toepassing van de *lex mitior* toepassing moest vinden, in volledige naleving van het legaliteitsbeginsel. Bovendien was de advocaat-generaal van mening dat de financiële belangen van de Unie de duimen

moeten leggen voor grondrechten zoals het beginsel van de retroactieve toepassing van de *lex mitior* (conclusie AG, punten 131-153).

Tot slotte gaat het Hof in op de derde prejudiciële vraag. Deze heeft betrekking op de plicht in hoofde van nationale rechterlijke instanties om op basis van het voorrangsbeginsel rechtspraak van hogere rechterlijke instanties buiten toepassing te laten wanneer die rechtspraak lijkt in te druisen tegen het Unierecht in het licht van een prejudicieel arrest van het Hof in de zin van artikel 267 VWEU. Het Hof beantwoordt deze vraag aan de hand van zijn eerdere rechtspraak in o.a. *Euro Box Promotion* (C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 en C-840/19), *AFJR* (C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 en C-397/19, in deze rubriek besproken door H. Verschueren, *RW* 2021-22, 1252) en *RS*. Op grond van deze vaste rechtspraak, stelt het Hof vast dat het onverenigbaar is met het beginsel van voorrang van het Unierecht dat een nationale regeling nationale rechters op straffe van tuchtrechtelijke sancties kan beletten om rechtspraak van hogere rechterlijke instanties buiten toepassing te laten die, in het licht van een prejudicieel arrest van het Hof, indruist tegen het Unierecht (punten 126-137).

Het arrest *Lin* kadert in de strijd tegen corruptie en de voortdurende bedreiging van de rechterlijke onafhankelijkheid in bepaalde lidstaten. Het Hof preciseert hierbij de grenzen van de bescherming die aan het *lex mitior*-beginsel gegeven kan worden in het licht van de verplichtingen van de lidstaten om de financiële belangen van de Unie te beschermen en daarvoor in doeltreffende en afschrikwekkende straffen te voorzien. Daarbij maakt het duidelijk dat, op Unierechtelijk vlak, de verjaringsregels voor strafrechtelijke aansprakelijkheid als regels van procesrechtelijke aard moeten worden beschouwd en aldus niet binnen de werkingssfeer van artikel 49, lid 1, Handvest Grondrechten vallen. Wat betreft de aanvullende nationale bescherming die aan het legaliteitsbeginsel en het beginsel van de retroactieve toepassing van de *lex mitior* gegeven kan worden, herbevestigt het Hof de toepassing van *M.A.S. en M.B.* m.b.t. het legaliteitsbeginsel. Het Hof maakt echter duidelijk dat het beginsel van de retroactieve toepassing van de *lex mitior* niet diezelfde bescherming kan genieten wanneer dit kan leiden tot “een vergroting van het systemische risico dat ernstige fraude waardoor de financiële belangen van de Unie worden geschaad (...) geheel onbestraft blijft”. Tenslotte vormt het arrest ook een herbevestiging van de onverenigbaarheid met het Unierecht van een tuchtregeling zoals deze van kracht is in Roemenië, waarbij deze regeling leidt tot een risico voor nationale rechters om tuchtrechtelijke sancties op te lopen bij de loutere naleving van hun plicht onder het Unierecht om daarmee strijdige rechtspraak buiten toepassing te laten.

(Grote kamer – Zaak C-107/23 PPU – Lin)

(Elektronische vindplaats:  
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CJ0107> )

[https://eur-lex.europa.eu/legal-](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:62023CJ0107)

Fien Van Reempts