Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
M. CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
van 25 juni 2020 [1]

Zaak C-393/19

Okrazhna prokuratura – Haskovo,
Apelativna prokuratura – Plovdiv
tegen
OM

[verzoek van de Apelativen sad – Plovdiv (rechter in tweede aanleg Plovdiv, Bulgarije) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële procedure – Artikel 17 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Eigendomsrecht – Nationale wetgeving waarin wordt voorzien in confiscatie van een voertuig dat is gebruikt bij het plegen van een smokkeldelict – Voertuig dat eigendom is van een derde te goeder trouw – Kaderbesluit 2005/212/JBZ – Artikel 2, lid 1 – Richtlijn 2014/42/EU – Artikel 6”

1. De bestuurder van een vrachtwagen voor internationaal vervoer die onderweg van Turkije naar Duitsland werd aangehouden in Bulgarije met een muntschat verstopt in dat voertuig, is in dat laatste land aangeklaagd en veroordeeld voor het plegen van een smokkeldelict. Na die veroordeling werd onder meer de trekker van de vrachtwagen geconfisqueerd. Volgens de rechter die de prejudiciële vraag heeft ingediend, was het zo dat de eigenaar van die trekker „geen kennis had noch kennis had moeten of kunnen hebben van het feit dat zijn werknemer het betrokken strafbare feit zou plegen”.

2. De verwijzende rechter vraagt naar het belang van twee artikelen van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”) voor de in de zaak toegepaste nationale regelingen. Concreet heeft hij vragen over de verenigbaarheid van die regelingen:

- met artikel 17, lid 1, van het Handvest, voor zover het Bulgaarse wetboek van strafrecht voorziet in de confiscatie van voor het plegen van een smokkeldelict gebruikte vervoersmiddelen, ook al zijn die eigendom van een te goeder trouw handelende derde;

- met artikel 47 van het Handvest, voor zover de te goeder trouw handelende derde, als eigenaar van het geconfisqueerde goed, volgens het Bulgaarse procesrecht zijn standpunt niet naar voren kan brengen voor de rechter die de confiscatie heeft gelast.

[1] Oorspronkelijke taal: Spaans.

3. Op aanwijzing van het Hof zal ik mij beperken tot de analyse van de eerste van deze twee vragen.

I. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Handvest

4. Artikel 17, lid 1, luidt:

„Eenieder heeft het recht de goederen die hij rechtmatig heeft verkregen, in eigendom te bezitten, te gebruiken, erover te beschikken en te vermaken. Niemand mag zijn eigendom worden ontnomen, behalve in het algemeen belang, in de gevallen en onder de voorwaarden waarin de wet voorziet en mits het verlies tijdig op billijke wijze wordt vergoed. Het gebruik van de goederen kan bij wet worden geregeld, voor zover het algemeen belang dit vereist."

2. Kaderbesluit 2005/212

5. In artikel 1 („Definities") van kaderbesluit 2005/212/JBZ[2] wordt bepaald:

„Voor de toepassing van dit kaderbesluit wordt verstaan onder:

[...]

- hulpmiddelen: alle voorwerpen die op enigerlei wijze, geheel of gedeeltelijk, zijn gebruikt of zijn bestemd om te worden gebruikt om één of meer strafbare feiten te begaan;

- confiscatie: een straf of maatregel opgelegd door een rechter na een procedure in verband met één of meer strafbare feiten, welke straf of maatregel leidt tot het blijvend ontnemen van de beschikkingsbevoegdheid over voorwerpen;

[...]"

6. Artikel 2 („Confiscatie") luidt:

„1. Elke lidstaat neemt de maatregelen die nodig zijn om gehele of gedeeltelijke confiscatie mogelijk te maken van hulpmiddelen en opbrengsten die verkregen zijn uit feiten waarop een vrijheidsstraf van meer dan één jaar is gesteld, of van voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die van de opbrengsten.

2. Ten aanzien van belastingmisdrijven kunnen de lidstaten andere procedures dan de strafprocedure toepassen om de opbrengsten van het misdrijf te ontnemen aan de dader."

[2] Kaderbesluit van de Raad van 24 februari 2005 inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen (PB 2005, L 68, blz. 49).

7. Artikel 4 („Rechtsmiddelen”) luidt:

„Elke lidstaat neemt de maatregelen die nodig zijn om te bewerkstelligen dat de personen die worden getroffen door de in de artikelen 2 en 3 bedoelde maatregelen, beschikken over doeltreffende rechtsmiddelen om hun rechten te beschermen.”

3. Richtlijn 2014/42

8. In artikel 2 („Definities”) van richtlijn 2014/42/EU[3] wordt bepaald:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

3) ‚hulpmiddelen’, alle voorwerpen die op enigerlei wijze, geheel of gedeeltelijk, zijn gebruikt of zijn bestemd om te worden gebruikt om een of meer strafbare feiten te plegen;

4) ‚confiscatie’, definitieve ontneming van voorwerpen, bevolen door een rechter in verband met een strafbaar feit;

[...]”

9. Artikel 4 („Confiscatie”) luidt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen die de volledige of gedeeltelijke confiscatie mogelijk maken van hulpmiddelen en opbrengsten of voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met die van de hulpmiddelen of opbrengsten, onder voorbehoud van definitieve veroordeling wegens een strafbaar feit, die ook bij verstek kan gebeuren.

2. Indien confiscatie op grond van lid 1 niet mogelijk is, nemen de lidstaten, ten minste in gevallen waar deze onmogelijkheid het gevolg is van ziekte of vlucht van de verdachte of beklaagde, de nodige maatregelen om confiscatie van opbrengsten en hulpmiddelen mogelijk te maken voor gevallen waarin een strafprocedure is aangevangen met betrekking tot een strafbaar feit dat al dan niet rechtstreeks economisch voordeel kan opleveren, en waarin deze procedure zou kunnen hebben geleid tot een strafrechtelijke veroordeling indien de verdachte of beklaagde in staat was geweest voor de rechter te verschijnen.”

10. Artikel 5 („Ruimere confiscatie”) schrijft voor:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de volledige of gedeeltelijke confiscatie mogelijk te maken van voorwerpen die toebehoren aan een persoon die is veroordeeld wegens een strafbaar feit dat al dan niet rechtstreeks economisch voordeel kan opleveren, indien een rechter, gezien de omstandigheden, met name bepaalde feiten en het beschikbare bewijsmateriaal, bijvoorbeeld het gegeven dat de waarde van de voorwerpen niet in verhouding staat tot het legale inkomen van de veroordeelde, ervan overtuigd is dat de bedoelde voorwerpen uit criminele gedragingen zijn verkregen.

[3] Richtlijn van het Europees Parlement en de Raad van 3 april 2014 betreffende de bevriezing en confiscatie van hulpmiddelen en opbrengsten van misdrijven in de Europese Unie (PB 2014, L 127, blz. 39).

2. In het kader van lid 1 van dit artikel omvat het begrip ‚strafbaar feit' minstens het volgende:

[...]

b) strafbare feiten die verband houden met de deelneming aan een criminele organisatie, als bepaald in artikel 2 van kaderbesluit 2008/841/JBZ, ten minste in gevallen waar het strafbaar feit economisch voordeel heeft opgeleverd;

[...]

e) een strafbaar feit waarop overeenkomstig het toepasselijke in artikel 3 vermelde instrument, of, indien het betrokken instrument geen drempelwaarde voor sancties bepaalt, uit hoofde van het toepasselijke nationale recht, een maximale vrijheidsstraf staat van ten minste vier jaar."

11. Artikel 6 („Confiscatie bij een derde") luidt:

„1. De lidstaten nemen de nodige maatregelen om de confiscatie mogelijk te maken van opbrengsten, of andere voorwerpen waarvan de waarde overeenkomt met opbrengsten, die door een verdachte of beklaagde al dan niet rechtstreeks aan derden zijn overgemaakt, of die door derden zijn verkregen van een verdachte of beklaagde, ten minste wanneer die derden wisten of hadden moeten weten dat het doel van de overdracht of de verwerving het vermijden van confiscatie was, en dit op grond van concrete feiten en omstandigheden, bijvoorbeeld het feit dat de overdracht of verwerving kosteloos werd uitgevoerd, of tegen een bedrag dat beduidend onder de marktwaarde lag.

2. Lid 1 wordt aldus uitgelegd dat geen afbreuk wordt gedaan aan de rechten van derden te goeder trouw."

4. Bulgaars recht – Nakazatelen kodeks

12. In artikel 53, lid 1, van de Nakazatelen kodeks[4] wordt bepaald:

„1) Ongeacht de strafrechtelijke aansprakelijkheid worden geconfisqueerd:

a) de voorwerpen die toebehoren aan de dader en die zijn bestemd om te worden gebruikt of zijn gebruikt voor het opzettelijk plegen van een strafbaar feit [...];

b) de voorwerpen die toebehoren aan de dader en die het voorwerp van een opzettelijk gepleegd strafbaar feit uitmaakten, voor zover de bijzondere bepalingen van dit wetboek van strafrecht hierin uitdrukkelijk voorzien.

2) Eveneens worden geconfisqueerd:

a) de voorwerpen die het voorwerp van een strafbaar feit uitmaakten of daartoe zijn aangewend, wanneer het bezit ervan verboden is, en

[4] Wetboek van strafrecht (hierna: „NK").

b) de opbrengsten die direct of indirect voortvloeien uit het strafbaar feit, indien deze niet hoeven te worden terugbetaald of teruggegeven. Wanneer de directe of indirecte opbrengsten zijn verdwenen of afgestaan, wordt een bedrag geconfisqueerd dat overeenstemt met de waarde ervan."

13. Artikel 242, lid 8, voorziet in de confiscatie van het middel dat is gebruikt voor het vervoeren van de smokkelwaar, ook wanneer dat geen eigendom van de dader is, tenzij de waarde ervan kennelijk niet in verhouding staat tot ernst van het strafbare feit.

II. Feiten (volgens de verwijzingsbeslissing) en prejudiciële vragen

14. OM was in dienst van een Turkse onderneming die zich bezighoudt met internationaal goederenvervoer. Hij bestuurde een trekker met oplegger van die onderneming op een route die door verschillende lidstaten van de Unie liep.

15. Begin juni 2018 nam een onbekende contact op met OM en deed hem het voorstel dat OM tegen een vergoeding smokkelwaar in de vorm van in totaal 2 940 antieke munten [5] naar Duitsland zou vervoeren, gebruikmakend van het feit dat hij een rit zou gaan maken van de Turkse stad Istanbul naar Delmenhorst in Duitsland.

16. OM ging akkoord, nam de munten in ontvangst en verstopte ze in een voor bagage, gereedschap of andere uitrusting bestemde bergruimte die zich standaard onder de bestuurdersstoel bevindt, aan het zicht onttrokken tussen een aantal andere voorwerpen.

17. In de ochtend van 12 juni 2018 passeerde OM de Turkse grensovergang „Kapakule" en kwam hij via de grensovergang „Kapitan Andreevo" binnen op het grondgebied van de Republiek Bulgarije. Bij laatstgenoemde grenspost werd de vrachtwagen geïnspecteerd en ontdekte de douaneambtenaar de munten.

18. De antieke munten, de trekker, de oplegger, de contactsleutel en het kentekenbewijs werden als bewijsmateriaal in beslag genomen.

19. Tijdens het vooronderzoek verzocht de directeur van de onderneming die eigenaar van het voertuig was om teruggave van de trekker en de oplegger. Het verzoek werd afgewezen, eerst door de met de zaak belaste openbaar aanklager en vervolgens, nadat daartegen was opgekomen, bij beschikking van de Okrazhen sad – Haskovo (rechter in eerste aanleg Haskovo, Bulgarije) van 19 oktober 2018.

20. Bij vonnis van deze rechter van 22 maart 2019 werd OM veroordeeld tot een gevangenisstraf van drie jaar en een boete van 20 000 Bulgaarse lev (BGN), als pleger van het strafbare feit van smokkel onder verzwarende omstandigheden van een muntschat met een waarde die „in ruime mate" voldeed aan de voorwaarden van artikel 242, lid 1, onder e), NK.

[5] Het openbaar ministerie van Plovdiv spreekt in zijn opmerkingen van „bronzen munten uit de historische stad Amisos die dateren uit de eerste en tweede eeuw voor Christus". Volgens de verwijzingsbeslissing werd in het archeologisch-numismatisch taxatierapport verklaard dat alle munten echt zijn en archeologische voorwerpen vormen. Volgens het rapport betrof het een historisch uiterst waardevolle vondst.

21. Ingevolge artikel 242, lid 7, NK werden de in beslag genomen munten geconfisqueerd. Op grond van artikel 242, lid 8, NK werd ook de trekker waarin de smokkelwaar was vervoerd, geconfisqueerd. De oplegger, die niet rechtstreeks verband hield met het vervoer, werd teruggeven aan de eigenaar.

22. OM stelde hoger beroep in tegen het vonnis in eerste aanleg bij de Apelativen sad – Plovdiv (rechter in tweede aanleg Plovdiv, Bulgarije), voor zover het de confiscatie van de trekker betrof.

23. De rechter in tweede aanleg preciseert dat de confiscatie geen sanctie is en dat artikel 242, lid 8, NK dwingend voorschrijft dat de middelen die zijn gebruikt bij het plegen van een smokkeldelict worden geconfisqueerd.

24. Niettegenstaande het bestaan van een rechtsgrondslag voor de aldus gelaste confiscatie, vraagt de verwijzende rechter zich af of dat artikel van het NK, dat is ingevoerd voordat Bulgarije tot de Europese Unie toetrad, verenigbaar is met artikel 17, lid 1, van het Handvest.

25. Concreet zou de confiscatie van het voor het plegen van een smokkeldelict gebruikte vervoersmiddel, wanneer de eigenaar ervan niet aan dat plegen heeft deelgenomen, volgens de verwijzende rechter kunnen leiden tot een wanverhouding tussen de belangen van een eigenaar die niet op de hoogte was van het plegen van het strafbare feit, en het belang van de staat bij de confiscatie van de hulpmiddelen die zijn gebruikt bij het plegen van dat feit.

26. Bovendien wijst hij erop dat de nationale regeling niet voorziet in de mogelijkheid dat de eigenaar van het vervoersmiddel wordt gehoord in de procedure die tot de confiscatie leidt, hetgeen de verenigbaarheid van die regeling met artikel 47 van het Handvest en met het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in het gedrang zou kunnen brengen.

27. In die omstandigheden heeft de Apelativen sad – Plovdiv het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Moet artikel 17, lid 1, van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat een nationale regeling als die van artikel 242, lid 8, [NK] van de Republiek Bulgarije, die voorziet in confiscatie ten gunste van de staat van een voor een ernstig geval van smokkel gebruikt vervoersmiddel dat eigendom is van een derde die geen kennis had noch kennis had moeten of kunnen hebben van het feit dat zijn werknemer het betrokken strafbare feit zou plegen, ongeldig is op grond dat deze regeling afbreuk doet aan een billijk evenwicht tussen het algemeen belang en het vereiste van bescherming van het eigendomsrecht?

2) Moet artikel 47 van het [Handvest] aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als die van artikel 242, lid 8, [NK], volgens welke een vervoersmiddel dat eigendom is van een andere persoon dan de dader van het betrokken strafbare feit, kan worden geconfisqueerd zonder dat gewaarborgd is dat de eigenaar rechtstreeks toegang heeft tot de rechter om te worden gehoord?”

III. Procedure bij het Hof

28. De verwijzingsbeslissing is op 21 mei 2019 ingekomen ter griffie van het Hof.

29. Het openbaar ministerie van Haskovo, het openbaar ministerie van Plovdiv, de regering van Griekenland en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend.

IV. Beoordeling

A. Ontvankelijkheid

30. De verwijzende rechter vraagt het Hof of artikel 17, lid 1, en artikel 47 van het Handvest zich verzetten tegen een nationale regeling (artikel 242, lid 8, NK) die voorziet in confiscatie van de voorwerpen die zijn gebruikt voor het plegen van een smokkeldelict, ook al zijn die eigendom van een derde die daar niet aan heeft deelgenomen.

31. Aangezien de bepalingen van het Handvest „uitsluitend wanneer zij het recht van de Unie ten uitvoer brengen" tot de lidstaten zijn gericht (artikel 51), vormt de geïsoleerde aanhaling van een van de artikelen van het Handvest onvoldoende grond voor een prejudiciële vraag indien er geen verband bestaat met andere bepalingen van het Unierecht.

32. Wel is het zo dat in de verwijzingsbeslissing wordt verwezen naar overweging 33 van richtlijn 2014/42. Die richtlijn heeft aanknopingspunten met de feiten van het geding, aangezien de richtlijn a) minimumvoorschriften vaststelt voor de confiscatie van de hulpmiddelen die zijn gebruikt voor het plegen van een strafbaar feit, en b) erin voorziet dat er rechtsmiddelen voorhanden zijn om de rechten van derden te beschermen.

33. Of richtlijn 2014/42 van toepassing is op de onderhavige zaak is evenwel twijfelachtig, gezien de strafbare feiten waarin wordt voorzien in de overeenkomst, de kaderbesluiten en de richtlijnen die worden opgesomd in de uitputtende lijst van artikel 3 van de richtlijn. Behoudens indien de in casu bestrafte smokkel van munten tot een van deze strafbare feiten kan worden gerekend (bijvoorbeeld tot die welke worden bestreken door kaderbesluit 2008/841/JBZ)[6], vallen de vermelde feiten buiten de werkingssfeer van de richtlijn.

34. Hoe dan ook kan het Hof de verwijzende rechter elementen aanreiken voor de uitlegging van Unierecht dat door laatstgenoemde in zijn verwijzingsbeslissing niet wordt vermeld.[7] Dat heeft het Hof recentelijk gedaan in zijn antwoord op een andere prejudiciële vraag[8], waarin een Bulgaarse rechter het Hof verzocht om uitlegging van richtlijn 2014/42. In die zaak heeft het Hof ervoor gekozen de verwijzende rechter een uitlegging van kaderbesluit 2005/212 te verschaffen, aangezien richtlijn 2014/42 niet van toepassing was.[9]

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

7 „[I]in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof, [heeft] dit laatste tot taak [...] de nationale rechter een nuttig antwoord voor de oplossing van het bij hem aanhangige geding te geven. Derhalve belet de omstandigheid dat de verwijzende rechter zijn vraag formeel heeft beperkt tot de uitlegging van een specifieke bepaling van Unierecht, het Hof niet om hem alle uitleggingsgegevens met betrekking tot het Unierecht te verschaffen die van nut kunnen zijn voor de beslechting van de voor hem aanhangige zaak, ongeacht of die rechter er in zijn vraag melding van maakt. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschafte gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de elementen van Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geding, uitlegging behoeven." Arrest van 18 september 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

8 Arrest van 19 maart 2020, Agro In 2001 (C-234/18, EU:C:2020:221, punten 46-50).

9 Ibidem, punt 47: „[B]ij [handelingen] zoals beschreven in de verwijzingsbeslissing [gaat het] echter niet om een van de strafbare feiten die onder de in artikel 3 van richtlijn 2014/42 exhaustief genoemde instrumenten vallen, zodat het voorwerp van de [...] nationale procedure buiten de materiële werkingssfeer van die richtlijn valt."

35. Kaderbesluit 2005/212 is gedeeltelijk vervangen door richtlijn 2014/42, zonder dat die wijziging van invloed is op de artikelen 2, 4 en 5 van het kaderbesluit, die van kracht blijven. [10] Zoals de Commissie heeft opgemerkt, is de beperkte werkingssfeer van richtlijn 2014/42 de reden waarom sommige bepalingen van kaderbesluit 2005/212 niet zijn vervangen door de richtlijn.

36. In kaderbesluit 2005/212 (artikel 2, lid 1) wordt het volgende bepaald: „Elke lidstaat neemt de maatregelen die nodig zijn om gehele of gedeeltelijke confiscatie mogelijk te maken van hulpmiddelen en opbrengsten die verkregen zijn uit feiten waarop een vrijheidsstraf van meer dan één jaar is gesteld [...]."

37. Anders dan het geval is bij het criterium van richtlijn 2014/42, dat de werkingssfeer ervan op de hierboven uiteengezette wijze inperkt, kan kaderbesluit 2005/212 worden toegepast op in Bulgarije gepleegde smokkeldelicten, aangezien het Bulgaarse wetboek van strafrecht die bestraft met een gevangenisstraf van drie tot tien jaar.

38. Ik meen, kortom, dat om de vragen van de verwijzende rechter in deze zaak te beantwoorden, een uitlegging van kaderbesluit 2005/212 noodzakelijk is. [11] Tegelijkertijd maakt de toepasselijkheid van het kaderbesluit het mogelijk om een rechtstreeks verband te leggen, „dat verder gaat dan het dicht bij elkaar liggen van de betrokken materies of de indirecte invloed van de ene materie op de andere" [12], met een bepaling van afgeleid recht en wordt aldus de weg vrijgemaakt voor het inroepen van het Handvest.

B. Ten gronde

39. De verwijzende rechter verklaart dat de onderneming die eigenaar van de trekker (van de vrachtwagencombinatie) was „geen kennis had noch kennis had moeten of kunnen hebben van het feit dat zijn werknemer het betrokken strafbare feit zou plegen". Het zou dus gaan om een te goeder trouw handelende derde aan wie een eigendom wordt ontnomen zonder dat hij heeft deelgenomen aan het plegen van een strafbaar feit. Alleen de materiële pleger van het strafbare feit heeft het vervoersmiddel gebruikt als hulpmiddel voor het smokkelen van de muntschat.

40. Om te kunnen bepalen of een eigenaar die zich in die situatie bevindt, zich kan beroepen op artikel 17, lid 1, van het Handvest, moet om te beginnen de inhoud van kaderbesluit 2005/212 tegen het licht worden gehouden.

41. In artikel 1, vierde streepje, van dat kaderbesluit wordt confiscatie gedefinieerd als „een straf of maatregel opgelegd door een rechter na een procedure in verband met één of meer strafbare feiten, welke straf of maatregel leidt tot het blijvend ontnemen van de beschikkingsbevoegdheid over voorwerpen".

42. In die bepaling wordt gezwegen over de eigendom van de geconfisqueerde voorwerpen, maar wordt in beginsel niet uitgesloten dat zij toebehoren aan een derde die niet de pleger van het strafbare feit is of daarbij is betrokken.

[10] Ibidem, punt 48.

[11] Het Hof heeft de in de prejudiciële procedure interveniërende partijen en staten gevraagd zich over dit punt uit te spreken.

[12] Arrest van 6 maart 2014, Siragusa (C-206/13, EU:C:2014:12, punt 24).

43. Enkele passages van kaderbesluit 2005/212 kunnen dienen om de subjectieve werkingssfeer van confiscatie te preciseren:

- in artikel 2, lid 2, wordt bepaald dat „[t]en aanzien van belastingmisdrijven [...] de opbrengsten van het misdrijf [kunnen worden ontnomen] aan de dader";

- in artikel 3, lid 1, wordt gesproken van „confiscatie [...] van voorwerpen die toebehoren aan een persoon die schuldig wordt bevonden aan een strafbaar feit";

- in artikel 3, lid 3, is er sprake van confiscatie „van voorwerpen die zijn verkregen door personen in de naaste omgeving van de betrokkene, en van voorwerpen die zijn overgedragen aan een rechtspersoon waarop de betrokkene, alleen of met personen in zijn naaste omgeving, een overwegende invloed uitoefent";

- tot slot wordt in overweging 3 opgemerkt dat „de nationale voorschriften betreffende de inbeslagneming en confiscatie van opbrengsten van misdrijven, rekening houdend met de rechten van derden die te goeder trouw zijn, [...] verbeterd en, waar nodig, onderling aangepast moeten worden".

44. Kaderbesluit 2005/212 bood derhalve voldoende grond voor de stelling dat de confiscatie in beginsel betrekking moet hebben op goederen van de pleger van het strafbare feit, maar liet tegelijkertijd een verruiming naar goederen van derden toe.

45. Die derden kunnen zich in zeer uiteenlopende situaties bevinden. Het zou naïef zijn om niet te beseffen dat de materiële plegers (betrokkenen, verdachten of beklaagden) van strafbare feiten in veel gevallen een derde inschakelen om juist de confiscatie van goederen te vermijden. [13]

46. Dientengevolge kan het zijn dat een derde, ook als die geen materiële pleger van het strafbare feit is,

- op enigerlei wijze betrokken is geweest bij het plegen of het voorbereiden van dat feit, bijvoorbeeld als bestuurder, medeplichtige of heler;

- eigenaar is van illegaal verkregen goederen, zoals verboden wapens, drugs of andere voorwerpen, die concreet zijn bestemd voor het plegen van strafbare feiten en daarbij zijn gebruikt;

- de goederen heeft verkregen met kennis van hun illegale herkomst, juist om confiscatie te vermijden.

47. In die (en mogelijk ook in enkele andere, analoge) gevallen zou niets in de weg staan aan de confiscatie van de in beslag genomen voorwerpen, ook als die toebehoren aan andere personen dan de materiële pleger van het strafbare feit.

48. Het panorama verandert wanneer het *derden te goeder trouw* betreft, een situatie die specifiek onderzoek vereist.

[13] Zie overweging 24 van richtlijn 2014/42.

1. Rechten van derden te goeder trouw bij de confiscatie van hun eigendommen

49. Blijkens overweging 3 van kaderbesluit 2005/212, en zoals ook wordt verklaard in richtlijn 2014/42, heeft de wetgever van de Unie de (procedurele en materiële) bescherming van de rechten van derden die te goeder trouw zijn niet genegeerd.

50. Die bescherming betreft zowel het (materiële) eigendomsrecht, dat wordt gewaarborgd door artikel 17 van het Handvest, als het (procedurele) recht van toegang tot een rechter om dat recht te verdedigen, zoals gewaarborgd door artikel 47 van het Handvest. Ik zal mij beperken tot dat eerste artikel. [14]

51. Hoewel de bepalingen van richtlijn 2014/42 inzake derden te goeder trouw niet van toepassing zijn op deze zaak, kunnen zij in gedachten worden gehouden bij de uitlegging van kaderbesluit 2005/212, omdat de richtlijn en het kaderbesluit beantwoorden aan dezelfde doelen, die in het kaderbesluit reeds latent aanwezig zijn.

52. In overweging 33 van de richtlijn wordt erkend dat de richtlijn „in aanzienlijke mate [raakt aan] de rechten van personen, niet alleen die van de verdachte of beklaagde, maar ook van derden die zelf niet worden vervolgd". Die derden hebben, wanneer zij „beweren eigenaar van de betrokken voorwerpen te zijn, of [...] aanspraak menen te kunnen maken op andere rechten op het voorwerp (‚zakelijke rechten', ‚ius in re'), [...] het recht [...] om te worden gehoord".

53. Parallel aan deze overweging bevat richtlijn 2014/42 een bepaling (artikel 6) inzake confiscatie bij een derde, waarin:

- in lid 1 wordt gesproken van voorwerpen „waarvan de waarde overeenkomt met opbrengsten, die door een verdachte of beklaagde al dan niet rechtstreeks aan derden zijn overgemaakt, of die door derden zijn verworven van een verdachte of beklaagde [...]" [15];

- in lid 2 de „rechten van derden te goeder trouw" worden gevrijwaard.

54. Deze regeling heeft artikel 3 van kaderbesluit 2005/212 vervangen. Hoewel dat laatste artikel dus niet meer van kracht is, zou het mijns inziens verkeerd zijn om daaruit af te leiden dat de ingevolge kaderbesluit 2005/212 geboden mogelijkheid om voorwerpen van derden te confisqueren is verdwenen.

55. Ik meen daarentegen dat de behandeling van de confiscatie van voorwerpen bij derden zoals vervat in richtlijn 2014/42, hoewel formeel losgemaakt van de regeling van kaderbesluit 2005/212, kan bijdragen tot een beter begrip van de draagwijdte van laatstgenoemde regeling. [16]

56. Bijgevolg staat niets eraan in de weg dat artikel 2, lid 1, van kaderbesluit 2005/212 aldus wordt uitgelegd dat confiscatie van voorwerpen bij derden is toegestaan, tenzij die derden te goeder trouw zijn.

[14] Zie punt 3 van deze conclusie.

[15] „[...] ten minste wanneer die derden wisten of hadden moeten weten dat het doel van de overdracht of de verwerving het vermijden van confiscatie was". Daarbij is een drievoudige toetsing vereist: i) de verdachte of beklaagde voldoet aan de voorwaarden om tot confiscatie over te gaan; ii) de verdachte of beklaagde moet de voorwerpen hebben overgedragen aan een derde, en iii) de derde wist of had moeten weten dat het oogmerk van de overdracht het vermijden van confiscatie was [Nitu, D., „Extended and third party confiscation in the European Union", in Rossi, F. (coörd.), *Improving confiscation procedures in the European Union*, Jovene Editore, Napels, 2019, blz. 78].

[16] In overweging 25 van richtlijn 2014/42 wordt verklaard dat „[h]et [...] de lidstaten vrij[staat] om, in voorkomend geval overeenkomstig het nationale recht, confiscatie bij derden te definiëren als ondergeschikt aan of als alternatief voor directe confiscatie".

57. Na dit uitgangspunt te hebben geformuleerd, moet worden vastgesteld dat de kenmerken van het door artikel 17, lid 1, van het Handvest gewaarborgde eigendomsrecht zijn uiteengezet in het arrest van 21 mei 2019 [17], waarin het Hof:

- erkent dat de door dat artikel verleende bescherming niet absoluut is, maar dat ontneming van eigendom alleen is toegestaan om redenen van algemeen belang. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met artikel 52, lid 1, van het Handvest [18];

- verklaart dat „[u]it een gecombineerde lezing van artikel 17, lid 1, en artikel 52, lid 1, van het Handvest volgt dat wanneer een reden van algemeen belang wordt ingeroepen om een ontneming van eigendom te rechtvaardigen, het in artikel 52, lid 1, van het Handvest neergelegde evenredigheidsbeginsel moet worden gewaarborgd in het licht van deze reden en van de doelstellingen van algemeen belang waarop die reden betrekking heeft";

- erop wijst dat „[e]en dergelijke lezing [...] voorts [inhoudt] dat het door deze bepaling gewaarborgde eigendomsrecht wordt geschonden als er geen dergelijke reden van algemeen belang is die de ontneming van eigendom kan rechtvaardigen of, indien een dergelijke reden van openbaar belang is vastgesteld, als niet is voldaan aan de voorwaarden van artikel 17, lid 1, tweede zin, van het Handvest" [19].

58. Op basis van het voorgaande ben ik van mening dat voorwerpen die eigendom van te goeder trouw handelende derden zijn en zijn gebruikt als hulpmiddel bij het plegen van een strafbaar feit, in de regel niet kunnen worden geconfisqueerd.

59. Op die regel zouden evenwel uitzonderingen kunnen worden gemaakt om redenen van algemeen belang, middels een nationale regeling die legitieme doelstellingen van algemeen belang nastreeft, geschikt is om de verwezenlijking van deze doelstellingen te waarborgen en niet verder gaat dan nodig is voor het bereiken van deze doelstellingen. [20] Daarenboven zou de ontneming van eigendom moeten worden gecompenseerd door de tijdige betaling van een billijke vergoeding. [21]

60. In ieder geval acht ik het dienstig om mij nader te buigen over het begrip *goede trouw* in deze context. Ik erken dat dit gebied bij uitstek vatbaar is voor casuïstiek en dat het aan de verwijzende rechter staat om te beoordelen of er al dan niet sprake was van goede trouw (hetgeen door hem in de eerder aangehaalde krachtige bewoordingen is bevestigd). [22] Wat ik wil opmerken is dat de afwezigheid van opzet niet volstaat: in bepaalde omstandigheden kan ook verwijtbare nalatigheid de goede trouw tenietdoen.

61. Zo kan de gedraging van een derde die niet weet dat het voertuig dat hij uitleent aan een ander zal worden gebruikt om een concreet smokkeldelict (of een drugsdelict) te plegen, maar dat voertuig overdraagt terwijl hij heel goed had kunnen weten dat de andere persoon zich gewoonlijk met dergelijke activiteiten bezighoudt, moeilijk als te goeder trouw worden aangemerkt.

17 Arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond) (C-235/17, EU:C:2019:432).

18 Ibidem, punten 87 en 88.

19 Ibidem, punt 89.

20 Ibidem, punt 94: „[...] [D]e rechtvaardigingsgronden die een lidstaat kan aanvoeren, [moeten] gepaard [...] gaan met deugdelijk bewijs of een onderzoek van de geschiktheid en evenredigheid van de door die lidstaat genomen beperkende maatregel, alsmede met specifieke gegevens ter onderbouwing van zijn betoog".

21 Ibidem, punt 126: „[...] [E]en nationale regeling die voorziet in ontneming van eigendom, [moet] duidelijk en nauwkeurig [...] bepalen dat deze ontneming recht geeft op een vergoeding en welke de voorwaarden voor het ontvangen ervan zijn".

22 Punten 1 en 39 van deze conclusie.

2. Ontneming van vervoersmiddelen van de derde te goeder trouw in het nationale recht

62. Of confiscatie zich uitstrekt tot vervoersmiddelen (auto's, vaartuigen en vliegtuigen) die zijn gebruikt bij de uitvoering van een strafbaar feit, is in beginsel een zaak van het nationale recht van elke lidstaat.[23] Vanuit het perspectief van kaderbesluit 2005/212 is het niet bezwaarlijk om die vervoersmiddelen te rekenen tot de hulpmiddelen waarmee het strafbare feit is gepleegd of geprobeerd is dat feit te plegen.

63. Voor de verwijzende rechter staat het vast dat artikel 242, lid 8, NK van toepassing is op deze zaak, zodat het passend was om de trekker van de vrachtwagen, ofschoon die eigendom was van een derde te goeder trouw, te confisqueren.

64. Hij herinnert eraan dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: „EHRM") in een arrest van 2015[24] heeft verklaard dat een confiscatie in Bulgarije op grond van voornoemde bepaling een inbreuk vormde op artikel 1 van Protocol nr. 1 bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, waarvan de inhoud vergelijkbaar is met die van artikel 17, lid 1, van het Handvest (recht op eigendom).

65. Het openbaar ministerie van Plovdiv, dat in zijn opmerkingen naar dat arrest verwijst, haalt ter ondersteuning van zijn betoog over de geldigheid van de confiscatie een ander, later arrest van het EHRM[25] aan, dat betrekking had op een confiscatie in Bulgarije die was gelast op grond van artikel 233, lid 6 (voorheen lid 3), van de Zakon za mitnitsite (douanewet)[26], waarvan de bewoordingen volgens het openbaar ministerie vergelijkbaar zijn, op douanegebied, aan die van artikel 242, lid 8, NK.[27]

66. De relevantie van beide arresten om (ingevolge artikel 52, lid 3, van het Handvest) een basis te bieden voor het antwoord van het Hof op de eerste prejudiciële vraag is echter beperkt:

- in het arrest Atanasov heeft het EHRM weliswaar niet verklaard dat de toepassing van artikel 233, lid 3, van de douanewet inbreuk maakte op het eigendomsrecht, maar dat was omdat het de inmenging in dat recht gerechtvaardigd achtte, aangezien Atanasov een douanerechtelijke overtreding had begaan[28];

[23] In enkele lidstaten wordt alleen overgegaan tot confiscatie wanneer het voertuig is gebruikt als hulpmiddel voor het plegen van een strafbaar feit dat op zichzelf het vervoer van bepaalde goederen vereist (bijvoorbeeld in een voertuig verstopte drugs), waardoor het betrokken voertuig een onmisbare factor in de dynamiek van het plegen van het strafbare feit is.

[24] Arrest van 13 oktober 2015, Ünsped Paket Servisi San. VE TİC. A.Ş. tegen Bulgarije (CE:ECHR:2015:1013JUD000350308; hierna: „arrest Ünsped").

[25] Waarin de feitelijke omstandigheid werd gevormd door de invoer van een voertuig zonder dat de douanevoorschriften waren nageleefd, hetgeen aanleiding was voor de confiscatie ervan als voorwerp van smokkel.

[26] Douanewet, DV nr. 15, van 6 februari 1998. Volgens dat artikel worden „[g]oederen die het voorwerp zijn van smokkel [...] geconfisqueerd, ongeacht wie de eigenaar ervan is. Wanneer deze goederen zijn vervreemd of niet meer voorhanden zijn, wordt daaraan een waarde toegekend die gelijk is aan de douanewaarde of de uitvoerwaarde."

[27] Arrest van 7 december 2017, Atanasov tegen Bulgarije (CE:ECHR:2017:1207JUD000604608; hierna: „arrest Atanasov").

[28] Ibidem, §§ 38-49. Het EHRM specificeerde dat de Bulgaarse douaneautoriteiten in die zaak redenen hadden om te concluderen dat Atanasov het voertuig had onttrokken aan de douanecontrole door het illegaal het Bulgaarse grondgebied binnen te brengen, zodat die autoriteiten niet kon worden verweten dat zij het voertuig als voorwerp van smokkel hadden aangemerkt. Bovendien bevestigde het EHRM na een beoordeling van de beroepssituatie van Atanasov dat hij kennis had moeten hebben van de administratieve procedures en de gevolgen van zijn verzuim.

- in het arrest Ünsped, waarvan de feiten vergelijkbaar zijn met die in casu (confiscatie van een vrachtwagen waarin drugs werden vervoerd, op grond van artikel 242, lid 8, NK, zonder dat de eigenaar van het voertuig had deelgenomen aan het plegen van het strafbare feit), concentreerde het EHRM zich, na de algemene beginselen van het eigendomsrecht te hebben geanalyseerd, op procedurele aspecten. [29]

67. Volgens het arrest Ünsped hadden de nationale autoriteiten in die zaak de mate van schuld van de eigenaar, of het zorgvuldig handelen door de eigenaar, in relatie tot het geconfisqueerde goed moeten analyseren, of ten minste de verhouding tussen diens gedraging en het strafbare feit. [30] Door dat niet te doen, en vooral door de eigenaar niet de mogelijkheid te verlenen om de uit het strafproces voortvloeiende confiscatie van zijn goederen aan te vechten, is het door artikel 1 van protocol nr.1 beschermde recht geschonden. [31]

68. Omdat de procedurele aspecten van deze prejudiciële verwijzing aan de orde komen in de tweede vraag, moet de discussie over de eerste vraag zich toespitsen op de vraag of de confiscatie van het voor de smokkel gebruikte voertuig voldoende gerechtvaardigd en evenredig is wanneer dat voertuig eigendom van een derde te goeder trouw is.

69. In de verwijzingsbeslissing wordt niet gerefereerd aan een eventuele rechtvaardiging, en de Bulgaarse regering heeft niet in de prejudiciële procedure geïntervenieerd om een verdediging ter zake te voeren. De Bulgaarse openbaar aanklagers die in die procedure opmerkingen hebben ingediend, zijn wel op die rechtvaardiging ingegaan. Bovendien hebben zij andere argumenten aangevoerd ter ondersteuning van het door hen in de strafprocedure voor de rechterlijke instanties van eerste en tweede aanleg ingenomen standpunt.

70. Van die argumenten (die met name zijn ontvouwd door het openbaar ministerie van Plovdiv) lijkt het eerste, dat inhoudt dat de confiscatie geldig is omdat artikel 242, lid 8, NK een regeling is die voldoende toegankelijk, precies en voorzienbaar is en een doelstelling van algemeen belang nastreeft, mij prima facie te moeten worden afgewezen. Wat de verwijzende rechter opwerpt, is juist de verenigbaarheid van die rechtsregel, zoals hij die uitlegt, met het Unierecht.

71. Evenmin houdbaar is het om ter verdediging van de toegepaste regeling te betogen dat die regel wordt gedicteerd door internationale verplichtingen van Bulgarije en dat confiscatie een vorm van verwerving (en overeenkomstig verlies) van eigendom van rechtswege is die niet onder de bevoegdheid van de Unie valt.

72. In dit verband wil ik er slechts aan herinneren dat kaderbesluit 2005/212 binnen het bevoegdheidsgebied van de Unie valt en dat de eerbiediging van het eigendomsrecht deel uitmaakt van artikel 17 van het Handvest, dat op de hierboven beschreven wijze van toepassing is op de lidstaten. De bedoelde internationale verplichtingen dwingen niet tot de confiscatie van voorwerpen van een derde die te goeder trouw is.

[29] Het EHRM zocht naar een billijk evenwicht tussen de inmenging en de verwezenlijking van het nagestreefde doel en verklaarde dat dat nagestreefde doel weliswaar legitiem was, maar niet beantwoordde aan het evenredigheidsbeginsel omdat de Bulgaarse wetgeving de eigenaar niet de gelegenheid verleende om op doeltreffende wijze de confiscatie van zijn eigendom aan te vechten.

[30] Arrest Ünsped, § 45: „Nor did [the national courts] examine the conduct of the confiscated lorry's owner or the relationship between the conduct of the latter and the offence. There is no evidence before this Court suggesting that the owner could or should have known of an offence being committed and the owner was clearly not given an opportunity to put its case."

[31] Ibidem, § 38: hoewel artikel 1 van het protocol geen procedureel vereiste bevat, is in de rechtspraak vastgesteld dat personen tegen wie maatregelen worden genomen die afbreuk doen aan hun eigendomsrecht, een redelijke mogelijkheid moet worden geboden om hun rechtspositie te verdedigen tegenover de bevoegde autoriteiten.

73. Wat betreft het argument dat de Zakon za zadalzheniata i dogovorite (wet betreffende verbintenissen en overeenkomsten) toestaat dat de onderneming die eigenaar van het voertuig is de uit de confiscatie voortvloeiende schade verhaalt op de bestuurder (zodat haar feitelijk geen rechten worden ontnomen, aangezien zij beschikt over een rechtsmiddel om schadevergoeding te vorderen van de veroordeelde), volstaat het om te verwijzen naar wat het Hof heeft verklaard in het arrest Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond) in reactie op een vergelijkbare redenering. [32]

74. Terugkerend naar de rechtvaardiging van de maatregel, strekt confiscatie er naar haar aard toe om de financiële prikkel voor de delinquent te frustreren door hem alle voorwerpen, hulpmiddelen en effecten van het strafbare feit te ontnemen. Die rechtvaardiging, die moet worden bezien in het kader van de bestrijding van criminaliteit, is in beginsel niet van toepassing wanneer de geconfisqueerde goederen toebehoren aan een derde die te goeder trouw is.

75. Volgens het openbaar ministerie van Haskovo zou het achterwege laten van dat gevolg, dat is neergelegd in de wet, de georganiseerde criminaliteit stimuleren om andermans voertuigen te gebruiken voor het plegen van smokkeldelicten. Het antwoord op deze (legitieme) zorg dient te worden gevonden in het onderzoek naar de banden tussen de eigenaars van die vervoersmiddelen en de plegers van het delict, mede door de criteria voor de beoordeling van de goede trouw van die eigenaars aan te scherpen. [33]

76. Als in het nationale recht confiscatie van de gebruikte vervoersmiddelen verplicht wordt gesteld wanneer de eigenaars ervan daadwerkelijk te goeder trouw hebben gehandeld (of zelfs hun voertuig kwijt zijn: denk aan de persoon wiens auto is gestolen om te worden gebruikt voor het plegen van een smokkeldelict), dan wordt er eigenlijk een ongeschikt rechtsinstrument gebruikt om die voorwerpen te *onteigenen*.

77. Om van confiscatie een gedwongen ontneming van eigendom te maken, zou er in die omstandigheden een voldoende rechtvaardigingsgrond nodig zijn, en zou uiteindelijk de vergoedingsgarantie als bedoeld in artikel 17, lid 1, tweede zin, van het Handvest moeten worden geactiveerd.

V. Conclusie

78. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de eerste prejudiciële vraag van de Apelativen sad – Plovdiv te beantwoorden als volgt:

„Artikel 2, lid 1, van kaderbesluit 2005/212/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen, gelezen in samenhang met artikel 17, lid 1, van

[32] Arrest van 21 mei 2019 (C-235/17, EU:C:2019:432, punten 127 en 128). „Dienaangaande voldoet de verwijzing naar de algemene civielrechtelijke bepalingen [...] niet aan de vereisten van artikel 17, lid 1, van het Handvest. Zelfs indien het in het licht van deze bepaling juridisch mogelijk zou zijn dat een lidstaat de vergoeding voor de ontneming van eigendom die hij volledig zelf heeft teweeggebracht, op particulieren afwentelt, moet worden vastgesteld dat een dergelijke verwijzing [...] op de houders van de rechten [...] de last zou leggen om middels procedures die lang en duur kunnen zijn, eventuele vergoedingen te vorderen [...]. Op basis van dergelijke civielrechtelijke regels kan niet eenvoudig en voldoende nauwkeurig of voorspelbaar worden bepaald of na afloop van dergelijke procedures daadwerkelijk een vergoeding kan worden verkregen, noch van welke aard en omvang die vergoeding zal zijn."

[33] Dat zou bijvoorbeeld kunnen worden gedaan in het geval van vervoersmiddelen met kenmerken die ze bijzonder geschikt maken voor het plegen van een smokkeldelict, zoals vaartuigen die ertoe zijn uitgerust om het douanetoezicht op zee te ontwijken. Er is geen enkel beletsel om in die gevallen uit te gaan van het vermoeden (juris tantum) dat wie dat vaartuig aan een derde overdraagt niet te goeder trouw handelt, hetgeen een omkering van de bewijslast met zich mee zou brengen.

het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een bepaling op grond waarvan een vervoersmiddel dat is gebruikt voor het onder verzwarende omstandigheden plegen van een smokkeldelict, kan worden geconfisqueerd wanneer dat vervoersmiddel eigendom is van een derde te goeder trouw die geen kennis had noch kennis had moeten of kunnen hebben van het feit dat het voertuig zou worden gebruikt om het strafbare feit te plegen.”