Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. PIKAMÄE
fremsat den 9. juni 2022 [1]

Sag C-203/21

Straffesag
mod
DELTA STROY 2003

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Okrazjen sad – Burgas (den regionale domstol i Burgas, Bulgarien))

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – rammeafgørelse 2005/212/RIA – anvendelse heraf – pålæggelse af en bøde til en juridisk person for manglende betaling af skyldig moms – sanktion af strafferetlig karakter – formodning om, at overtrædelsen skal tilregnes den juridiske person – formodning om, at overtrædelsen er begået – Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – artikel 47-49 – legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf – uskyldsformodning – ret til forsvar – proportionalitet«

1. På spørgsmålet vedrørende muligheden for, at juridiske personer kan være indehavere af grundlæggende rettigheder, der stilles i begyndelsen af hans bidrag, giver professor P. Wachsmann følgende svar, der er lige så enkelt som indlysende: »Hvorfor ikke, hvis det er det, man ønsker?« [2]. En gennemgang af den retspraksis vedrørende grundlæggende rettigheder, der er udviklet af de europæiske dommere, hvad enten de har sæde i Strasbourg eller i Luxembourg, viser, at dette klart har været deres ønske, idet dommerne, mens lovgivningen stort set intet anfører herom [3], har draget alle konsekvenser af den status som juridisk person, som sådanne enheder er tillagt, og dermed deres egnethed som indehavere af rettigheder og pligter [4].

2. Denne konstatering er central i sammenhæng med medlemsstaternes lovgivninger, idet den generelt anerkender princippet om juridiske personers straffeansvar, eller, som i hovedsagen, fastsætter, at en retsinstans kan pålægge sådanne personer en administrativ sanktion af strafferetlig karakter på grundlag af en dobbelt formodning, nærmere bestemt en formodning

[1] – Originalsprog: fransk.

[2] – P. Wachsmann, »Droits fondamentaux et personnes morales«, i *Vers la reconnaissance de droits fondamentaux aux États membres de l'Union européenne? Réflexions à partir des notions d'identité et de solidarité*, Bruxelles, Bruylant, 2010, s. 225-235.

[3] – Juridiske personers ejendomsret er sikret ved artikel 1 i den første tillægsprotokol til den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4.11.1950 (herefter »EMRK«), hvorefter »[e]nhver fysisk eller juridisk person er berettiget til uforstyrret nydelse af sin ejendom«. For så vidt angår Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«) henvises der kun udtrykkeligt til juridiske personer i chartrets artikel 42-44, idet de tillægges rettigheder, nærmere bestemt ret til aktindsigt, ret til at klage til ombudsmanden og ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet.

[4] – Med hensyn til principielle domme afsagt af Domstolen, jf. dom af 17.12.1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, EU:C:1970:114), og af 14.5.1974, Nold mod Kommissionen (4/73, EU:C:1974:51).

om, at en overtrædelse, som formodes at være begået af et selskabs repræsentant, skal tilregnes dette selskab. Denne sags betydning består i, at den foranlediger Domstolen til at undersøge spørgsmålet om, hvorvidt en sådan lovgivning er forenelig med princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, princippet om uskyldsformodning og princippet om straffens personalitet som omhandlet i henholdsvis artikel 47, 48 og 49 i chartret.

I. Retsforskrifter

A. EU-retten

3. I forbindelse med den foreliggende sag er chartrets artikel 47-49 relevante.

B. Bulgarsk ret

4. Artikel 83 i Zakon za administrativnite narushenya i nakazanya (lov om administrative overtrædelser og sanktioner, offentliggjort i DV nr. 92 af 28.11.1969), i affattelsen af 14. februar 2020, der finder anvendelse i hovedsagen (herefter »lov om administrative overtrædelser og sanktioner«), og som er indeholdt i denne lovs kapitel 4, bestemmer:

»Kapitel 4

Administrative sanktioner af strafferetlig karakter over for juridiske personer og enkeltmandsvirksomheder

Artikel 83. (1) […] I de tilfælde, der er fastsat ved lov, dekret eller bekendtgørelse udstedt af ministerrådet eller ved en relevant kommunale bekendtgørelse, kan juridiske personer eller enkeltmandsvirksomheder pålægges en bøde for manglende opfyldelse af forpligtelser over for staten eller kommunen i forbindelse med udøvelsen af deres virksomhed.

[…]

Artikel 83a. […] (1) Enhver juridisk person, som har beriget sig eller har haft til hensigt at berige sig ved en overtrædelse i henhold til straffelovens artikel 255 […] samt ved enhver overtrædelse, der er begået på vegne af eller på initiativ fra en kriminel organisation, af:

1. en person, der har beføjelse til at forpligte den juridiske person

2. en person, der repræsenterer den juridiske person

3. en person, der er valgt til et kontrol- eller overvågningsorgan i den juridiske person, eller

4. […] en arbejdstager eller en ansat, som den juridiske person har tildelt en bestemt opgave, når overtrædelsen er begået under udøvelsen eller i forbindelse med denne opgave, idømmes en bøde, der som minimum svarer til værdien af fordelen, på op til 1 000 000 BGN, når der er tale om en økonomisk fordel […].

[…]

(4) […] De personer, der har deltaget i overtrædelsen i henhold til stk. 1, idømmes bøden uanset deres faktiske strafferetlige ansvar.

(5) […] Det udbytte, som den juridiske person direkte eller indirekte har opnået fra overtrædelsen i henhold til stk. 1, konfiskeres til fordel for staten, medmindre udbyttet skal tilbagebetales, tilbageføres eller konfiskeres i henhold til straffeloven. Såfremt de genstande eller formuegoder, som er genstand for overtrædelsen, mangler eller er blevet solgt, træffes der afgørelse om konfiskation af deres modværdi i BGN.

[…]

Artikel 83b. […] Proceduren i henhold til artikel 83a indledes efter et begrundet forslag fra den offentlige anklager, der har kompetence til at behandle sagen eller akterne vedrørende den pågældende overtrædelse, ved Okrazhen sad (regional domstol, Bulgarien) på den juridiske persons hjemsted og i de i artikel 83a, stk. 2, omhandlede tilfælde ved Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia, Bulgarien):

1. […] Efter indgivelse af anklageskriftet til retten, af beslutning, hvorved det foreslås at fritage gerningsmanden for straffeansvar og pålægge denne en administrativ sanktion, eller den forhandlede aftale om straf.

[…]

(2) Forslaget skal:

1. indeholde en beskrivelse af overtrædelsen, angive de omstændigheder, hvorunder den er begået, og påvise, at der foreligger en direkte sammenhæng mellem overtrædelsen og den fordel, som den juridiske person har opnået

2. angive arten og værdien af fordelen

[…]

5. angive personoplysningerne vedrørende de personer, der er tiltalt eller dømt for overtrædelsen

6. indeholde en liste over skriftlige dokumenter, der redegør for de i nr. 1 og 2 omhandlede omstændigheder, eller bekræftede kopier af disse dokumenter

7. indeholde en liste over de personer, der skal indkaldes

[…]

Artikel 83d. […]

[…]

(2) Retten, der sættes af en enedommer, undersøger forslaget i offentligt retsmøde, hvori anklagemyndigheden deltager, og hvortil den juridiske person er indkaldt.

(3) Udebliver den juridiske persons repræsentant, er dette ikke til hinder for, at retten påkender sagen, såfremt indkaldelsen er sket behørigt.

(4) Retten optager beviser ex officio eller på parternes begæring.

(5) Retten behandler sagen og vurderer på grundlag af de optagne beviser:

1. om den pågældende juridiske person har opnået en ulovlig fordel

2. om der foreligger en forbindelse mellem gerningsmanden og den juridiske person

3. om der foreligger en forbindelse mellem overtrædelsen og den fordel, som den juridiske person har opnået

4. arten og værdien af fordelen, og om den er af økonomisk karakter.

(6) Retten træffer en afgørelse, hvorved den:

1. idømmer en bøde, [eller]

2. afviser at idømme en bøde.

[…]

Artikel 83e. […] (1) En afgørelse truffet af Okrazhen sad (regional domstol) i henhold til artikel 83d, stk. 6, kan anfægtes [af den person, der idømmes bøden] ved en appel eller [af anklagemyndigheden] ved en klage (»indsigelse«) til Apelativen sad (appeldomstol, Bulgarien), inden for en frist på 14 dage regnet fra underretningen af parterne om afgørelsen.

[…]

Artikel 83f. […] (1) Den procedure, hvorved Okrazhen sad (regional domstol) eller Apelativen sad (appeldomstol) har truffet en endelig afgørelse, kan genoptages, når:

1. det er fastslået ved en kendelse eller en dom, der har retskraft, at visse af de skriftlige beviser, der dannede grundlag for afgørelsen, er falske eller indeholder urigtige oplysninger

2. det er fastslået ved en kendelse eller en dom, der har retskraft, at retten, anklagemyndigheden, en part eller en intervenient i proceduren har begået en overtrædelse i forbindelse med sin deltagelse i proceduren

3. den i artikel 83a, stk. 1, nr. 1-4, omhandlede person, efter at en afgørelse om at pålægge den juridiske person en bøde er trådt i kraft, er blevet frifundet ved en retsafgørelse, der er blevet retskraftig, eller anklagemyndigheden har afsluttet den suspenderede indledende procedure i de tilfælde, der er omhandlet i strafferetsplejelovens artikel 24, stk. 1, nr. 1

4. der efter afgørelsens ikrafttræden er fremkommet omstændigheder eller beviser, som parten eller retten ikke havde kendskab til, og som er af væsentlig betydning for sagens udfald

5. der ved en afgørelse truffet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol [(herefter »Menneskerettighedsdomstolen«)] er konstateret en overtrædelse af [EMRK], som er af væsentlig betydning for sagens udfald

6. under proceduren er sket en væsentlig tilsidesættelse af procedurereglerne.

(2) Der kan indgives begæring om genoptagelse inden for en frist på seks måneder fra den dato, hvor den tilgrundliggende omstændighed bliver kendt, og i de i stk. 1, nr. 6, omhandlede tilfælde fra den dato, hvor afgørelsen truffet af Okrazhen sad (regional domstol) eller Apelativen sad (appeldomstol) træder i kraft.

(3) Begæringen om genoptagelse suspenderer ikke gennemførelsen af den afgørelse, der er trådt i kraft, medmindre retten bestemmer noget andet.

(4) En begæring om genoptagelse af proceduren kan indgives af:

1. den regionale offentlige anklager

2. den juridiske person, som er blevet idømt bøden.

[…]

(7) Sagen behandles i offentligt retsmøde med deltagelse af anklagemyndigheden. Den juridiske person indkaldes ligeledes til retsmødet.

(8) Såfremt Apelativen sad (appeldomstol) tager begæringen til følge, annullerer den afgørelsen og hjemviser sagen med henblik på fornyet behandling under angivelse af det processkrift, fra hvilket behandlingen skal genoptages.

Artikel 83g. For så vidt angår de spørgsmål, som ikke er reguleret i artikel 83b og 83d-83f, finder strafferetsplejelovens bestemmelser anvendelse.«

5. Artikel 255, stk. 1, i Nakazatelen kodeks (den bulgarske straffelov, herefter »straffeloven«) bestemmer:

»(1) Enhver, som unddrager sig ansættelse eller betaling af skyldig skat eller afgift af betydeligt omfang, ved at:

[…]

2. afgive usandfærdige oplysninger eller skjule sandheden i den indgivne angivelse

3. undlade at udstede en faktura eller et andet regnskabsbilag

[…]

straffes med frihedsstraf på et til seks år og med en bøde på op til 2 000 BGN.«

II. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

6. ZK leder og repræsenterer selskabet Delta Stroy 2003 EOOD (herefter »Delta Stroy«) med hjemsted i Burgas (Bulgarien). Den 5. august 2019 blev der rejst tiltale mod ZK for i den nævnte egenskab i form af en vedvarende overtrædelse at have unddraget sig ansættelse og betaling af skyldig afgift af betydeligt omfang, i alt 11 388,98 BGN (ca. 5 808,38 EUR), svarende til den sky-

ldige moms i medfør af Zakon za danak varhu dobavenata stojnost (lov om merværdiafgift) for de tre afgiftsperioder marts, april og juli 2009. Denne overtrædelse er omfattet af straffelovens artikel 255, stk. 1, nr. 2 og 3. Straffesagen mod ZK verserer i første instans ved Okrazhen sad – Burgas (den regionale domstol i Burgas, Bulgarien), som er den forelæggende ret.

7. Den 9. december 2020 foreslog den offentlige anklager i forbindelse med en særskilt procedure ved den samme ret, at Delta Stroy idømmes en bøde i medfør af artikel 83a ff. i lov om administrative overtrædelser og sanktioner, idet selskabet har opnået en økonomisk fordel som følge af en overtrædelse, der er omfattet af straffelovens artikel 255, stk. 1, nr. 1 og 2, der blev begået af ZK. Dette forslag var vedlagt anklageskriftet mod sidstnævnte.

8. Den forelæggende ret er i tvivl om, hvorvidt proceduren i artikel 83a ff. i loven om administrative overtrædelser og sanktioner, der giver den hjemmel til at pålægge en juridisk person en bøde for en overtrædelse, der er genstand for en endnu ikke afsluttet parallel straffesag mod en fysisk person, der repræsenterer den juridiske person, er forenelig med rammeafgørelse 2005/212/RIA [5] og med princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, der er fastsat i chartrets artikel 49, hvorved sidstnævnte skal fortolkes i lyset af Menneskerettighedsdomstolens praksis vedrørende EMRK's artikel 7.

9. For det første finder den forelæggende ret, at den omstændighed, at en juridisk person på grund af en begået overtrædelse pålægges en bøde, der svarer til den fordel, som den pågældende har opnået eller kunne opnå på grund af denne overtrædelse, udgør en konfiskation af hele eller dele af udbyttet fra lovovertrædelsen i henhold til artikel 2, stk. 1, i rammeafgørelse 2005/212. Proceduren i hovedsagen har nemlig til formål at idømme en juridisk person en straf, der betegnes som »bøde«, for en konkret overtrædelse begået af dennes repræsentant. Eftersom der er tale om en endelig berøvelse (konfiskation) af formuegoder pålagt af retten i forbindelse med en begået overtrædelse, og artikel 83g i loven om administrative overtrædelser og sanktioner henviser til straffeloven, har denne procedure alle de træk, der er kendetegnende for en »straffesag« og ikke for en »civil« retssag.

10. For det andet har den forelæggende ret erindret om, at chartrets artikel 49 stadfæster princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, hvilket indebærer et forbud mod at pålægge en sanktion, inden det er fastslået, at der er begået en overtrædelse. Den forelæggende ret har derfor konstateret, at det forudgående spørgsmål om, hvorvidt overtrædelsen er blevet begået, ikke indgår i listen over alle de elementer, som retten i straffesagen skal vurdere i medfør af artikel 83d, stk. 5, i loven om administrative overtrædelser og sanktioner. Den omhandlede procedure åbner i praksis mulighed for at pålægge et selskab en sanktion, der alene er baseret på elementerne i tiltalen vedrørende en enkelt overtrædelse begået af lederen af og repræsentanten for dette selskab, uden at det er fastslået ved en retskraftig afgørelse, at overtrædelsen er blevet begået, hvilket var et krav i henhold til den tidligere lovgivning.

11. For det tredje har den forelæggende ret forklaret, at det spørgsmål, der er opstået i den foreliggende sag, er af stor betydning i forbindelse med rammeafgørelse 2006/783/RIA [6], for så vidt som den nationale lovgivning tillader, at en juridisk person, der ikke har sit hjemsted på Republikken Bulgariens område, pålægges en bøde.

[5] – Rådets rammeafgørelse af 24.2.2005 om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold (EUT 2005, L 68, s. 49).

[6] – Rådets rammeafgørelse 2006/783/RIA af 6.10.2006 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation (EUT 2006, L 328, s. 59).

12. På denne baggrund har Okrazjen sad – Burgas (den regionale domstol i Burgas, Bulgarien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal artikel 4 og 5 i rammeafgørelse 2005/212[…] og [chartrets] artikel 49 […] fortolkes således, at de ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter den nationale ret i en sag som hovedsagen kan idømme en juridisk person en sanktion for en konkret kriminel handling, som endnu ikke er blevet fastslået, eftersom den er genstand for en parallel straffesag, der ikke er endeligt afsluttet?

2) Skal artikel 4 og 5 i rammeafgørelse 2005/212[…] og [chartrets] artikel 49 […] fortolkes således, at de ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter den nationale ret i en sag som hovedsagen kan idømme en juridisk person en straf, idet retten fastsætter denne sanktion til værdien af det udbytte, der ville være blevet opnået ved en konkret kriminel handling, som endnu ikke er blevet fastslået, eftersom den er genstand for en parallel straffesag, der ikke er endeligt afsluttet?«

III. Retsforhandlingerne for Domstolen

13. Europa-Kommissionen har indgivet et skriftligt indlæg.

IV. Bedømmelse

A. Retsforskrifter

14. Den forelæggende ret har forelagt de præjudicielle spørgsmål om fortolkningen af artikel 4 og 5 i rammeafgørelse 2005/212 med henblik på retsmidler og overholdelse af de berørte personers grundlæggende rettigheder ud fra den forudsætning, at denne rammeafgørelse finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, hvilket Kommissionen har bestridt. Eftersom anvendelsen af bestemmelserne i rammeafgørelse 2005/212 giver anledning til vanskeligheder, skal det efterprøves, om en situation som den, der er beskrevet i forelæggelsesafgørelsen, henhører under denne rammeafgørelses anvendelsesområde[7].

1. Spørgsmålet om, hvorvidt rammeafgørelse 2005/212 finder anvendelse

15. Indledningsvis skal det fremhæves, at direktiv 2014/42/EU[8] delvist har erstattet rammeafgørelse 2005/212, der ligesom dette direktiv vedrører konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold. I overensstemmelse med niende betragtning til det nævnte direktiv har dette direktiv således bl.a. til formål at ændre og udvide bestemmelserne i denne rammeafgørelse. Det fremgår nærmere bestemt af artikel 14, stk. 1, i direktiv 2014/42, at dette direktiv kun erstatter de fire første led i artikel 1 samt artikel 3 i rammeafgørelse 2005/212 for de medlemsstater, der er bundet af dette direktiv, hvilket bevirker, at nævnte rammeafgørelses artikel 2, 4 og 5 fortsat er gældende efter vedtagelsen af det nævnte direktiv[9].

7 – Jf. i denne retning dom af 18.12.2014, McCarthy m.fl. (C-202/13, EU:C:2014:2450, præmis 30), af 25.7.2018, Alheto (C-585/16, EU:C:2018:584, præmis 67), og af 12.3.2020, VW (Retten til adgang til advokatbistand i tilfælde af udeblivelse) (C-659/18, EU:C:2020:201, præmis 22 og 23).

8 – Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/42/EU af 3.4.2014 om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union (EUT 2014, L 127, s. 39).

9 – Dom af 14.1.2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo og Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, præmis 37).

16. Artikel 2, stk. 1, i rammeafgørelse 2005/212 fastsætter, at »[m]edlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at det er muligt helt eller delvist at konfiskere redskaber og udbytte, der stammer fra kriminelle handlinger, der kan straffes med frihedsstraf af mere end et års varighed, eller formuegoder, hvis værdi svarer til et sådant udbytte«. I den foreliggende sag kan overtrædelsen, der består i unddragelse af angivelse eller betaling af skyldig afgift som den i hovedsagen omhandlede, i henhold til straffelovens artikel 255, stk. 1, straffes med en fængselsstraf på et til seks år og en bøde.

17. For så vidt angår definitionen af begrebet »konfiskation« henvises der, som det fremgår af punkt 15 i dette forslag til afgørelse, til artikel 2, nr. 4), i direktiv 2014/42, selv om dette direktiv materielt ikke finder anvendelse i den foreliggende sag i henhold til direktivets artikel 3, der indeholder en liste over de omfattede strafbare handlinger. Begrebet »konfiskation« defineres som en »endelig berøvelse af formuegoder pålagt af retten i forbindelse med en strafbar handling«, dvs. den endelige fratagelse af ejendomsretten til disse [10].

18. I henhold til artikel 2, nr. 1) og 2), i direktiv 2014/42 svarer et »udbytte« til enhver økonomisk fordel, der direkte eller indirekte stammer fra en strafbar handling, og det kan bestå af alle former for formuegoder, det være sig rørlige eller urørlige formuegoder, fast ejendom eller løsøre samt juridiske dokumenter eller papirer, der beviser adkomst til eller rettigheder over sådanne formuegoder. En pengesum kan naturligvis gøres til genstand for en konfiskation, men kun såfremt den kan anses for at være et resultat af den lovovertrædelse, for hvilken gerningsmanden er blevet dømt.

19. Selv om begreberne »konfiskation« og »bøde« har det til fælles, at de hidrører fra begåelsen af en overtrædelse, adskiller den sidstnævnte foranstaltning sig fra den første ved ikke at have til formål at neutralisere det kriminelle udbytte. Bøden skal fungere som straf og afskrækkelse og kan pålægges, uanset om der er nogen fordel forbundet med lovovertrædelsen, ud over konfiskationen af en sådan fordel og med et beløb, der kan være lavere, lig med eller højere end denne.

20. I denne forbindelse skal det nævnes, at EU-retten sondrer klart mellem begrebet »konfiskation« og begrebet »bøde«. Som det særligt fremgår af artikel 1 og 6 i rammeafgørelse 2005/214/RIA [11] samt første og anden betragtning hertil, har rammeafgørelsen til formål at indføre en effektiv mekanisme til grænseoverskridende anerkendelse og fuldbyrdelse af de afgørelser, hvorved en fysisk eller juridisk person endeligt er blevet pålagt en bødestraf for at have begået en af de i rammeafgørelsens artikel 5 opregnede lovovertrædelser [12]. Artikel 1, litra b), nr. i), i rammeafgørelse 2005/214 definerer begrebet »bødestraf« som pligten til at betale et beløb, som det ved afgørelse pålægges en person at betale på grund af domfældelse for begåelse af en strafbar handling, og præciserer, at det bl.a. ikke omfatter kendelser om konfiskation af redskaber eller udbytte fra strafbart forhold.

21. For så vidt angår den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning må det fastslås, at den foretager samme sondring, eftersom den ud over bestemmelserne om bødestraf indeholder en særskilt bestemmelse om fratagelse af en ulovlig fordel. Artikel 83a, stk. 1, i loven om administrative overtrædelser og sanktioner foreskriver således, at det udbytte, som den juridiske person direkte eller indirekte har opnået fra den overtrædelsen i henhold til stk. 1, konfiskeres til

[10] – Dom af 14.1.2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo og Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, præmis 35-45 og 55).

[11] – Rådets rammeafgørelse af 24.2.2005 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på bødestraffe (EUT 2005, L 76, s. 16).

[12] – Dom af 14.11.2013, Baláž (C-60/12, EU:C:2013:733, præmis 27).

fordel for staten, medmindre udbyttet skal tilbagebetales, tilbageføres eller konfiskeres i henhold til straffeloven. Det er derfor ubestridt, at anklagemyndighedens forslag kun tager sigte på pålæggelse af en bøde som omhandlet i samme lovs artikel 83a, stk. 1-4 [13].

22. Ifølge den forelæggende rets egne oplysninger tillader den nationale lovgivning endvidere, at der pålægges en bøde, selv om der ikke er opnået en faktisk fordel, eller fordelen ikke er af økonomisk art, og at proceduren i artikel 83a ff. i loven om administrative overtrædelser og sanktioner ikke udelukkende omhandler ulovligt erhvervede formuegoder [14]. Det fremgår af denne lovs artikel 83a, stk. 1, at den bøde, der kan pålægges, kan være større end værdien af den opnåede fordel op til et maksimumsbeløb på 1 000 000 BGN (ca. 510 000 EUR), hvilket i den foreliggende sag svarer til den offentlige anklagers forslag, mens den ulovlige fordel er ansat til 11 388,98 BGN.

23. På denne baggrund gør den omstændighed, at bøden kan være af samme størrelse som den fordel, som den juridiske person har opnået eller kunne opnå på grund af den pågældende overtrædelse, det ikke i sig selv muligt at anse denne foranstaltning for en konfiskation af hele eller dele af udbyttet fra lovovertrædelsen som omhandlet i rammeafgørelse 2005/212 og i direktiv 2014/42. Jeg er derfor af den opfattelse, at rammeafgørelse 2005/212 ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, hvilket i den foreliggende sag udelukker enhver relevans af rammeafgørelse 2006/783, hvortil den forelæggende ret har henvist. Det skal til gengæld undersøges, om chartrets artikel 49, der ligeledes er nævnt i de to præjudicielle spørgsmål, finder anvendelse.

2. Spørgsmålet om, hvorvidt chartret finder anvendelse

24. Det skal erindres, at chartrets anvendelsesområde for så vidt angår medlemsstaternes virke er defineret i chartrets artikel 51, stk. 1, hvorefter dets bestemmelser kun er rettet til medlemsstaterne, når de gennemfører EU-retten [15].

25. Det er fast praksis, at administrative sanktioner, som pålægges af de nationale skattemyndigheder, og straffesager indledt til forfølgelse af lovovertrædelser på momsområdet, udgør en gennemførelse af såvel artikel 2 og 273 i direktiv 2006/112 [16] som artikel 325 TEUF og dermed en gennemførelse af EU-retten som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 [17]. For så vidt som den bøde, der kan pålægges selskabet Delta Stroy i henhold til artikel 83a i loven om administrative overtrædelser og sanktioner, i den foreliggende sag er knyttet til den omstændighed, at selskabets leder og repræsentant ikke har overholdt sin angivelsespligt på momsområdet, hvorfor denne er genstand for strafforfølgning, finder chartrets bestemmelser i den foreliggende sag anvendelse i overensstemmelse med denne praksis.

26. Eftersom chartrets artikel 49 fastsætter princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, må det afgøres, om den i hovedsagen omhandlede sanktionsordning er af strafferetlig karakter. I denne henseende skal det erindres, at ifølge Domstolens faste praksis er tre kriterier relevante. Det første kriterium er den retlige kvalificering af lovovertrædelsen i national ret, det

[13] – Der skal desuden nævnes, at rettens afgørelse i henhold til artikel 83d, stk. 7, i loven om administrative overtrædelser og sanktioner indeholder »det beløb, der er pålagt som bøde« (nr. 3) og »en beskrivelse af det formuegode, der i givet fald er blevet konfiskeret til fordel for staten« (nr. 4).

[14] – Jf. punkt 6 i anmodningen om præjudiciel afgørelse.

[15] – Dom af 14.1.2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo og Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8, præmis 30).

[16] – Rådets direktiv af 28.11.2006 om det fælles merværdiafgiftssystem (EUT 2006, L 347, s. 1).

[17] – Dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 24-28), og af 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 8-21).

andet kriterium er selve lovovertrædelsens art, og det tredje kriterium er karakteren og strengheden af den sanktion, som den pågældende risikerer at blive pålagt. Selv om det tilkommer den forelæggende ret ud fra disse kriterier at vurdere, om de sanktioner, som er omhandlet i hovedsagen, har en strafferetlig karakter som omhandlet i chartrets artikel 49, kan Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse imidlertid give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens fortolkning [18].

27. I denne forbindelse er det ubestridt, at den omhandlede bøde vedrører en overtrædelse, der er omhandlet og sanktioneret i straffelovens artikel 255, på grundlag af hvilken repræsentanten for selskabet Delta Stroy er genstand for strafforfølgning, og som er defineret i artikel 83a ff. i loven om administrative overtrædelser og sanktioner, hvor disse bestemmelser findes i kapitel 4 med overskriften »Administrative sanktioner af strafferetlig karakter over for juridiske personer og enkeltmandsvirksomheder«. Sanktionen er pålagt af en ret i straffesager i henhold til en procedure, der er reguleret i artikel 83b og 83d-83f i loven om administrative overtrædelser og sanktioner, mens samme lovs artikel 83g fastsætter, at strafferetsplejeloven finder anvendelse på spørgsmål, der ikke er reguleret i disse bestemmelser.

28. Ifølge den forelæggende rets oplysninger har bøden til formål at straffe og afskrække fra at begå overtrædelsen og ikke at erstatte de derved opståede tab, hvilket er karakteristisk for et repressivt formål, der er kendetegnende for en strafferetlig sanktion som omhandlet i chartrets artikel 49 [19]. For så vidt angår strengheden af sanktionen, og således som det er blevet præciseret, kan sanktionen maksimalt beløbe sig til 1 000 000 BGN (ca. 510 000 EUR), hvilket støtter det synspunkt, at denne sanktion har strafferetlig karakter som omhandlet i chartrets artikel 49 [20].

29. Følgelig har den sanktionsordning, som er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, efter min opfattelse strafferetlig karakter og kan således bedømmes på grundlag af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, og navnlig på grundlag af princippet om, at strafbare forhold og straffe skal have lovhjemmel, der er fastsat i chartrets artikel 49.

B. Det første præjudicielle spørgsmål

30. Det skal erindres, at det som led i det samarbejde mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, der forelægges den. Det påhviler nemlig Domstolen at fortolke alle de bestemmelser i EU-retten, som de nationale retter skal anvende for at træffe afgørelse i de for dem verserende tvister, også selv om disse bestemmelser ikke udtrykkeligt er omtalt i de præjudicielle spørgsmål, der forelægges Domstolen [21].

31. Under disse omstændigheder skal det med henblik på at give den forelæggende ret et brugbart svar i overensstemmelse med ovennævnte retspraksis lægges til grund, at denne ret med sit første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om chartrets artikel 47, 48 og 49 skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter retten kan pålægge en

[18] – Dom af 6.10.2021, ECOTEX BULGARIA (C-544/19, EU:C:2021:803, præmis 90 og 92).

[19] – Jf. i denne retning dom af 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 31).

[20] – Jf. analogt dom af 6.10.2021, ECOTEX BULGARIA (C-544/19, EU:C:2021:803, præmis 94 og 95).

[21] – Dom af 8.5.2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, præmis 42). Selv om de forelagte spørgsmål omhandler chartrets artikel 49, henviser forelæggelsesafgørelsen ligeledes til de rettigheder, der er sikret ved EMRK's artikel 6.

juridisk person en bøde for en strafbar handling begået af den fysiske person, der repræsenterer den juridiske person, selv før enhver endelig strafferetlig domfældelse af den fysiske person, og med forbehold af, at den juridiske person, efter at være blevet pålagt sanktionen, iværksætter et retsmiddel, såfremt anklagemyndigheden har frafaldet forfølgningen af den pågældende fysiske person, eller denne er blevet frifundet ved en retsafgørelse, der har retskraft.

32. Selv om EMRK i øvrigt ikke er et retligt instrument, der er formelt integreret i Unionens retsorden, eftersom Unionen ikke har tiltrådt denne konvention, skal det imidlertid erindres, således som det bekræftes af artikel 6, stk. 3, TEU, at de grundlæggende rettigheder, som er anerkendt i EMRK, udgør generelle principper i EU-retten. Chartrets artikel 52, stk. 3, som bestemmer, at de af chartrets rettigheder, som svarer til dem, der er sikret ved EMRK, har samme betydning og omfang som i denne konvention, skal sikre den nødvendige sammenhæng mellem disse rettigheder, dog uden at dette berører EU-rettens og Domstolens autonomi [22].

33. Det fremgår af forklaringerne til chartret – til hvilke der i overensstemmelse med artikel 6, stk. 1, tredje afsnit, TEU og chartrets artikel 52, stk. 7, skal tages hensyn ved fortolkningen heraf – at chartrets artikel 47 og 48 i EU-retten sikrer den beskyttelse, der er tillagt ved EMRK's artikel 6 og 13 [23]. For så vidt angår chartrets artikel 49 svarer denne bestemmelse til EMRK's artikel 7.

1. De grundlæggende garantier, der er indrømmet juridiske personer

34. Som anført er princippet om anerkendelse af grundlæggende rettigheder for juridiske personer nu fastslået [24] til støtte for en juridisk konstruktion, som i første omgang er kommet frugtbart til udtryk på det økonomiske område, nærmere bestemt på konkurrenceområdet, idet virkningerne af lovgivningen desangående først og fremmest vedrører handelsselskaber. I tvister vedrørende sanktionering af overtrædelser af konkurrenceretten, som ikke i snæver forstand henhører under det strafferetlige område, har Domstolen anvendt de grundlæggende principper inden for strafferetten og de grundlæggende garantier, der er fastsat i EMRK's artikel 6 [25], til fordel for sagsøgende juridiske personer. Som generaladvokat Bot har fremhævet [26], har Domstolen således anerkendt anvendelsen af princippet om personligt ansvar og det dermed forbundne princip, nemlig princippet om straffens og sanktionens personalitet, som udgør grundlaget for tilregnelsen ved ulovlige karteller [27].

22 – Dom af 2.2.2021, Consob (C-481/19, EU:C:2021:84, præmis 36).

23 – Dom af 13.9.2018, UBS Europe m.fl. (C-358/16, EU:C:2018:715, præmis 50).

24 – Det er ganske vist åbenbart, at fysisk personers og juridiske personers forskellige karakter udelukker udøvelse af visse grundlæggende rettigheder, der forudsætter en fysisk form (f.eks. forbuddet mod tortur og mod umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf). Spørgsmålet om afgrænsningen af udøvelsen af forskellige rettigheder, der indrømmes juridiske personer, er til gengæld mere komplekst. Domstolens praksis viser, at der i visse tilfælde er tale om en differentieret behandling med mindre vægt på beskyttelsen af juridiske personer, navnlig med hensyn til retten til ikke at udtale sig (dom af 2.2.2021, Consob, C-481/19, EU:C:2021:84) og beskyttelsen af personoplysninger (dom af 17.12.2015, WebMindLicenses, C-419/14, EU:C:2015:832, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).

25 – Inden for rammerne af en fast retspraksis er det blevet fremhævet, at grundrettighederne hører til de almindelige retsgrundsætninger, som Domstolen skal beskytte, og at den i denne forbindelse lader sig inspirere af de fælles forfatningsmæssige traditioner i medlemsstaterne samt de anvisninger i form af internationale traktater om beskyttelse af menneskerettighederne, som medlemsstaterne har været med til at udarbejde, eller som de senere har tiltrådt, idet EMRK i denne forbindelse må tillægges særlig betydning (jf. bl.a. dom af 21.9.1989, Hoechst mod Kommissionen, 46/87 og 227/88, EU:C:1989:337, præmis 13).

26 – Jf. generaladvokat Bots forslag til afgørelse ThyssenKrupp Nirosta mod Kommissionen (C-352/09 P, EU:C:2010:635, punkt 51 og 161).

27 – Jf. bl.a. dom af 8.7.1999, Kommissionen mod Anic Partecipazioni (C-49/92 P, EU:C:1999:356, præmis 78), og af 10.9.2009, Akzo Nobel m.fl. mod Kommissionen (C-97/08 P, EU:C:2009:536, præmis 56 og 77).

35. Domstolen har ligeledes fastslået, at grundsætningen om uskyldsformodning, således som den fremgår af EMRK's artikel 6, stk. 2, indgår blandt de grundlæggende rettigheder, og at den, henset til karakteren af de pågældende overtrædelser samt til karakteren og hårdheden af de hertil knyttede sanktioner, finder anvendelse på sager vedrørende tilsidesættelser af konkurrencereglerne, der gælder for virksomhederne, og som vil kunne føre til at pålægge bøder eller tvangsbøder [28]. Jeg skal erindre om, at uskyldsformodningen har til formål at sikre, at en person ikke bliver betegnet eller behandlet som skyldig i en lovovertrædelse, før hans skyld er blevet fastslået af en domstol [29].

36. Domstolen har ligeledes anvendt dette princip, der er fastsat i chartrets artikel 48, stk. 1 [30], i forbindelse med fastlæggelsen af de objektive forhold, der udgør en overtrædelse i henhold til EU-retten, i den pågældende sag insiderhandel, som kan føre til pålæggelse af administrative sanktioner af strafferetlig karakter [31]. Det er også dette princip samt princippet om straffens og sanktionens personalitet, som Domstolen sikrer overholdt [32], når et datterselskabs overtrædelse af konkurrencereglerne tilregnes moderselskabet på grundlag af begrebet »økonomisk enhed« og ud fra en formodning om, at moderselskabet faktisk udøver en bestemmende indflydelse på datterselskabets handelspolitik, henset til de indbyrdes kapitalmæssige bånd [33].

37. Netop for så vidt angår anvendelsen af en formodningsmekanisme har Domstolen under inddragelse af Menneskerettighedsdomstolens praksis [34] anført, at selv om formodninger om faktiske og retlige omstændigheder anerkendes i alle retssystemer, forpligter chartrets artikel 48 medlemsstaterne til at begrænse brugen heraf på det strafferetlige område. Princippet om uskyldsformodning i denne bestemmelse pålægger nærmere bestemt medlemsstaterne at holde brugen af formodninger om faktiske omstændigheder og retlige formodninger i straffelovene inden for rimelige grænser, som tager hensyn til, hvad der er på spil, og som opretholder retten til forsvar [35].

38. Det skal fremhæves, at retten til forsvar indgår i en række af elementer, der udgør princippet om effektiv domstolsbeskyttelse, som er fastsat i chartrets artikel 47 [36]. Stk. 1 heri bestemmer, at enhver, hvis rettigheder og friheder som sikret af EU-retten er blevet krænket, skal have adgang til effektive retsmidler for en domstol under overholdelse af de betingelser, der er fastsat i denne artikel. Til denne ret svarer forpligtelsen for medlemsstaterne i henhold til artikel 19, stk. 1, andet afsnit, TEU til at tilvejebringe den nødvendige adgang til domstolsprøvelse for at sikre en effektiv

28 – Jf. i denne retning, dom af 8.7.1999, Hüls mod Kommissionen (C-199/92 P, EU:C:1999:358, præmis 149 og 150).

29 – Dom af 16.7.2009, Rubach (C-344/08, EU:C:2009:482, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).

30 – Dom af 22.11.2012, E.ON Energie mod Kommissionen (C-89/11 P, EU:C:2012:738, præmis 72).

31 – Jf. i denne retning dom af 23.12.2009, Spector Photo Group og Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, præmis 42 og 44), samt af 9.9.2021, Adler Real Estate m.fl. (C-546/18, EU:C:2021:711, præmis 46).

32 – Til forskel fra denne retspraksis skal fremhæves den forsigtige tilgang hos EU-lovgiver, som har udelukket juridiske personer fra anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/343 af 9.3.2016 om styrkelse af visse aspekter af uskyldsformodningen og retten til at være til stede under retssagen i straffesager (EUT 2016, L 65, s. 1), idet EU-lovgiver ifølge 14. og 15. betragtning til denne retsakt fandt, at det er for tidligt at lovgive på EU-plan om uskyldsformodningen for juridiske personer, der bør sikres ved de eksisterende retssikkerhedsgarantier og ved retspraksis, og udviklingen heri må afgøre, om der er behov for EU-foranstaltninger.

33 – Jf. bl.a. for nylig dom af 28.10.2020, Pirelli & C. mod Kommissionen (C-611/18 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2020:868, præmis 65-71), og af 15.4.2021, Italmobiliare m.fl. mod Kommissionen (C-694/19 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2021:286, præmis 52-59).

34 – Jf. f.eks. Menneskerettighedsdomstolen, 23.7.2002, Janosevic mod Sverige, CE:ECHR:2002:0723JUD003461997, § 101 og den deri nævnte retspraksis.

35 – Dom af 23.12.2009, Spector Photo Group og Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, præmis 43), og af 9.9.2021, Adler Real Estate m.fl. (C-546/18, EU:C:2021:711, præmis 47).

36 – Dom af 6.11.2012, Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 48), hvori Domstolen ligeledes nævnte retten til adgang til domstolsprøvelse. Det bør erindres, at chartrets artikel 48, stk. 2, bestemmer, at respekt for retten til et forsvar er sikret enhver, der er anklaget for en lovovertrædelse.

retsbeskyttelse på de områder, der er omfattet af EU-retten [37]. Efter at have bemærket, at adgangen til effektive retsmidler for en domstol, som er fastslået i chartrets artikel 47, findes i dets afsnit VI vedrørende retfærdighed i retssystemet, hvori er fastslået andre processuelle principper, som finder anvendelse på såvel fysiske som juridiske personer [38], fastslog Domstolen, at princippet om effektiv domstolsbeskyttelse skal fortolkes således, at det ikke er udelukket, at det påberåbes af juridiske personer, og at disse i denne forbindelse under visse omstændigheder kan bevilges fri proces [39].

39. Sammenfattende er jeg af den opfattelse, at for så vidt som den bøde, der kan pålægges en juridisk person, som i den foreliggende sag, vedrører en strafbar handling og er af strafferetlig karakter, er den procedure, som gælder for denne sanktion, omfattet af anvendelsesområdet for EMRK's artikel 6 og 7, og den pågældende person kan således påberåbe sig de grundlæggende rettigheder, der er fastsat i chartrets artikel 47-49, hvorfor medlemsstaternes myndigheder er forpligtet til at sikre overholdelsen af disse rettigheder [40].

40. I lyset af ovenstående betragtninger skal det undersøges, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er forenelig med EU-retten.

2. Spørgsmålet, om den omhandlede nationale lovgivning er forenelig med EU-retten, henset til anvendelsen af en dobbelt formodningsmekanisme

a) Indledende bemærkninger

41. I anmodningen om præjudiciel afgørelse har den forelæggende ret givet udtryk for sin tvivl med hensyn til, om den nationale lovgivning er forenelig med EU-retten, idet den har henvist til dommen i sagen G.I.E.M. s.r.l m.fl. mod Italien [41], hvori Menneskerettighedsdomstolen fastslog, at EMRK's artikel 7 er til hinder for, at en strafferetlig sanktion kan pålægges en person, uden at dennes personlige straffeansvar forinden er blevet fastslået, hvilket indebærer, at den ret, der skal træffe afgørelse, konstaterer, at alle de elementer, der udgør den omhandlede lovovertrædelse, foreligger. I modsat fald er uskyldsformodningen, der er sikret ved EMRK's artikel 6, stk. 2, også blevet tilsidesat.

42. Det forekommer mig for det første nødvendigt at påpege, at den forelæggende ret ikke har forstået rækkevidden af den ovennævnte dom korrekt. Menneskerettighedsdomstolen krævede en forudgående fastlæggelse af den sanktionerede persons straffeansvar under overholdelse af de garantier, der er fastsat i EMRK's artikel 7, og som var fremkommet ved en procedure, ikke nødvendigvis strafferetlig, der var i overensstemmelse med konventionens artikel 6. I den konkrete sammenhæng fandt Menneskerettighedsdomstolen i den forelagte sag, at de nationale

37 – Dom af 6.10.2020, État luxembourgeois (Ret til at anlægge søgsmål til prøvelse af en anmodning om oplysninger på skatteområdet) (C-245/19 og C-246/19, EU:C:2020:795, præmis 47).

38 – Dom af 22.12.2010, DEB (C-279/09, EU:C:2010:811, præmis 40 og 59).

39 – Denne konklusion er klar, idet den er baseret på en inddragelse af det funktionelle og objektive begreb »retssubjekt«, dvs. en aktør i en sag for en retsinstans, uden at sondre mellem fysiske og juridiske personer.

40 – Jf. i denne retning dom af 6.10.2021, Prokuratura Rejonowa Łódź-Bałuty (C-338/20, EU:C:2021:805, præmis 29 og 30), hvori det bemærkes, at »adressaterne« for afgørelser, der sanktionerer færdselsforseelser, som omhandlet i denne dom, kan være fysiske eller juridiske personer.

41 – Menneskerettighedsdomstolen, 28.6.2018, G.I.E.M. s.r.l m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806, § 251).

domstoles konstatering af alle de elementer, der udgør den omhandlede lovovertrædelse, i det væsentlige kunne anses for en sådan fastlæggelse og dermed for en domfældelse som omhandlet i EMRK's artikel 7 [42].

43. Med hensyn til EMRK's artikel 6, stk. 2, og artikel 7, som har det til fælles, at de beskytter enhver persons ret til ikke at blive pålagt en straf, uden at vedkommendes personlige ansvar er fastslået på behørig vis, erindrede Menneskerettighedsdomstolen ganske vist om forbuddet mod at straffe en person for en overtrædelse, der er begået af en anden. I den pågældende sag fandt denne domstol, at den konfiskation, der var foranstaltet over for juridiske personer, som ikke var parter i proceduren, for så vidt som de retligt set ikke kan begå en strafferetlig handling, førte til en tilsidesættelse af princippet om, at man ikke kan sanktionere en person for en handling, der medfører straffeansvar for en anden. Bortset fra den omstændighed, at Menneskerettighedsdomstolens vurdering åbenlyst var meget afhængig af omstændighederne i den pågældende sag, som adskilte sig meget fra omstændighederne i den foreliggende sag, forekommer det mig vigtigt at fremhæve, at den forelæggende ret ligeledes og ikke mindst har undladt at tage hensyn til Menneskerettighedsdomstolens forudgående bemærkning om den mulige anvendelse af formodninger, herunder i forbindelse med EMRK's artikel 7, og dermed af formodninger om ansvar [43].

44. Jeg vil for det andet anføre, at den påkendende rets beføjelser er defineret i artikel 83d, stk. 5, i loven om administrative overtrædelser og sanktioner, nemlig at efterprøve, om den omhandlede juridiske person har opnået en ulovlig fordel, om der foreligger en forbindelse mellem gerningsmanden og den juridiske person samt mellem overtrædelsen og den fordel, som den pågældende juridiske person har opnået, og endelig at fastslå værdien og den økonomiske karakter af den ulovlige fordel. Henset til den omstændighed, at den forelæggende ret ikke har kompetence til at efterprøve, om der er begået den afgiftsrelaterede overtrædelse, som behandles i den parallelle straffesag mod ZK, har den forelæggende ret fortolket denne artikel strengt, hvilket Kommissionen ikke er enig i. Kommissionen har gjort gældende, at det udgør en del af rettens beføjelser at fastslå, om der foreligger en »ulovlig« fordel, og at karakteriseringen af denne betegnelse nødvendigvis tillader en behandling af de faktiske omstændigheder i forbindelse med overtrædelsen. Jeg skal dog erindre om, at skønt det påhviler Domstolen at fortolke de EU-retlige bestemmelser inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i artikel 267 TEUF, tilkommer det udelukkende den forelæggende ret at fortolke national lovgivning. Domstolen skal derfor holde sig til den fortolkning af national ret, som den forelæggende ret har beskrevet for den [44].

45. Når dette er sagt, skal det vurderes, om proceduren i artikel 83a ff. i loven om administrative overtrædelser og sanktioner, der er baseret på en dobbelt formodningsmekanisme, er forenelig med EU-retten, idet det skal erindres, at selv om det inden for rammerne af den præjudicielle procedure ikke tilkommer Domstolen at udtale sig om, hvorvidt bestemmelser i national ret er forenelige med reglerne i EU-retten, er den beføjet til at forsyne den forelæggende ret med alle under EU-retten henhørende fortolkningsbidrag, som gør det muligt for denne ret at vurdere spørgsmålet om forenelighed med henblik på bedømmelsen af den sag, der er indbragt for den [45].

[42] – Menneskerettighedsdomstolen, 28.6.2018, G.I.E.M. s.r.l m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806, §§ 255-261).

[43] – Menneskerettighedsdomstolen, 28.6.2018, G.I.E.M. s.r.l m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806, §§ 243 og 244).

[44] – Dom af 26.6.2019, Addiko Bank (C-407/18, EU:C:2019:537, præmis 52).

[45] – Dom af 15.4.2021, Grupa Warzywna (C-935/19, EU:C:2021:287, præmis 20).

b) Formodningen om, at overtrædelsen kan tilregnes den juridiske person

46. For så vidt angår ordningen for juridiske personers straffeansvar i den bulgarske lovgivning må det konstateres, at der er tale om et særligt ansvar, som er begrænset til de overtrædelser, for hvilke denne ordning er fastsat, baseret på en repræsentativ model. Den domstol, der behandler straffesagen, kan således ikke direkte foreholde den berørte juridiske person en overtrædelse, idet dennes ansvar for en sådan overtrædelse er »placeret« hos en identificeret fysisk person, som, henset til den pågældendes situation, anses for at have handlet på vegne af den juridiske person, som kan opnå eller har opnået en økonomisk fordel hidrørende fra en ulovlig adfærd. Den overtrædelse, som i den foreliggende sag formodes at være begået af denne fysiske person, kan derfor lægges den juridiske person til last og danne grundlag for, at denne ifalder ansvar, uden at det skal være fastslået, at der foreligger en særskilt fejl fra dennes side.

47. Dette ansvar, der pålægges den juridiske person, fremstår som et indirekte ansvar eller regresansvar, idet det understreger den omstændighed, at den juridiske person kun kan handle gennem fysiske personer, der kan forpligte denne. En sådan kvalificering, der ville være i strid med EMRK's artikel 7 og chartrets artikel 49, hvori princippet om straffens personalitet er fastsat, er imidlertid ikke hensigtsmæssig i forhold til et ansvar, der er baseret på repræsentationsteknikken. Den berørte fysiske person er nemlig ikke en særskilt person i forhold til den juridiske person, men er den juridiske person, hvormed den fysiske person identificerer sig. Den juridiske person ifalder strafferetligt ansvar som gerningsmand til den overtrædelse, der er begået på dennes vegne af en fysisk person, der kan forpligte den pågældende, og som har udført de elementer, der udgør overtrædelsen. Der er tale om et personligt ansvar som følge af repræsentation og ikke ved substitution [46].

48. Det må i øvrigt fastslås, at den juridiske person inden for rammerne af en retslig procedure af kontradiktorisk karakter har mulighed for at gendrive denne formodning om tilregnelse af overtrædelsen, og den kan således afkræftes, som Domstolen kræver det [47]. Menneskerettighedsdomstolen har i en konkret sag fastslået, at medlemsstaterne for så vidt angår brugen af formodninger om faktiske og retlige omstændigheder på det strafferetlige område ikke må overskride en vis grænse, og at denne er overskredet, når en formodning har til følge, at en person fratages enhver mulighed for at bevise sin uskyld med hensyn til de forhold, der lægges den pågældende til last, og dermed berøves beskyttelsen efter princippet om uskyldsformodning [48].

49. Det skal i denne forbindelse noteres, at den offentlige anklagers forslag skal indeholde en række elementer, der er fastsat i artikel 83b, stk. 2, i loven om administrative overtrædelser og sanktioner, og som viser, at bevisbyrden påhviler anklagemyndigheden, bl.a. med hensyn til arten og værdien af fordelen og den direkte sammenhæng mellem overtrædelsen og den pågældende fordel. Den berørte juridiske person, som skal indkaldes til det offentlige retsmøde, hvor dette forslag behandles, har mulighed for at anfægte forslaget inden for rammerne af udøvelsen af sin ret til kontradiktion. Omfanget af domstolsprøvelsen som fastsat i artikel 83d, stk. 5, i loven om administrative overtrædelser og sanktioner viser nemlig, at formodningen om tilregnelse af

[46] – Det er den samme model, som EU-lovgiver har valgt i forskellige retsforskrifter, herunder i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/35/EF af 7.9.2005 om forurening fra skibe og om indførelse af sanktioner, herunder strafferetlige sanktioner, for ulovlig forurening (EUT 2005, L 255, s. 11), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/123/EF af 21.10.2009 (EUT 2009, L 280, s. 52), og i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5.4.2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofrene herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA (EUT 2011, L 101, s. 1).

[47] – Dom af 23.12.2009, Spector Photo Group og Van Raemdonck (C-45/08, EU:C:2009:806, præmis 44).

[48] – Menneskerettighedsdomstolen, 28.6.2018, G.I.E.M. s.r.l m.fl. mod Italien (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806, § 243 og den deri nævnte retspraksis).

overtrædelsen kan afkræftes, idet retten blandt andre elementer og på grundlag af beviser, der er indsamlet ex officio eller på begæring fra parterne, skal vurdere, om der foreligger en forbindelse mellem gerningsmanden og den juridiske person [49]. Det fremgår således, at den ret, der skal behandle sagen, har kompetence til at undersøge alle faktiske og retlige spørgsmål, der er relevante *for at afgøre den tvist, som den er forelagt* [50].

c) Formodningen om begåelsen af overtrædelsen

50. Det fremgår af den bulgarske lovgivning, at sagen kan indbringes for den strafferetlige domstol ved et forslag fra den offentlige anklager med angivelse af de »tiltalte« personers personoplysninger, og at denne ret kan pålægge en juridisk person en bøde »uanset om de [fysiske] personer, der har deltaget i overtrædelsen, faktisk ifalder ansvar« [51]. Det fremgår således, at den juridiske person kan blive pålagt strafferetlige sanktioner for en overtrædelse, som formodes at være begået af den fysiske person, der kan forpligte førstnævnte, uden at den kompetente ret i første instans eller i appelinstansen [52] kan tage stilling til realiteten vedrørende denne overtrædelse, idet dette spørgsmål kun kan behandles i forbindelse med domfældelsen af den fysiske person, og ej heller kan udsætte sagen på denne domfældelse [53].

51. Det kan ganske vist anføres, at den offentlige anklagers forslag skal indeholde en beskrivelse af overtrædelsen, der præciserer de omstændigheder, hvorunder den er blevet begået, og en liste over skriftlige dokumenter, der redegør for disse omstændigheder, hvilket kan dokumentere de faktiske omstændigheder, der med rimelighed synes at sandsynliggøre, at overtrædelsen kan tilregnes den juridiske person [54]. Desuden er der i artikel 83f i loven om administrative overtrædelser og sanktioner særligt hjemlet en mulighed for genoptagelse af proceduren, herunder på initiativ fra den juridiske person, der er blevet pålagt sanktionen, såfremt anklagemyndigheden har frafaldet forfølgningen af den fysiske person, fordi handlingen ikke er blevet begået eller ikke udgør en overtrædelse [55], eller såfremt denne er blevet frifundet ved en retsafgørelse, der har fået retskraft [56]. Den ret, der er blevet forelagt denne sag, kan efter en

[49] – Den afgørelse, hvorved retten pålægger den juridiske person en bødestraf, kan desuden appelleres inden for en frist på 14 dage regnet fra underretningen af parterne om afgørelsen. Den kompetente appelinstans har mulighed for at ændre eller annullere en sådan afgørelse.

[50] – Dom af 9.9.2021, Adler Real Estate m.fl. (C-546/18, EU:C:2021:711, præmis 53).

[51] – Jf. henholdsvis artikel 83b, stk. 2, nr. 5, og artikel 83a, stk. 4, i loven om administrative overtrædelser og sanktioner. I den foreliggende sag er det ubestridt, at den straffesag, der er indledt mod personen, der leder og repræsenterer selskabet Delta Stroy, vedrørende hemmeligholdelse i angivelser af skyldig moms, stadig verserede på datoen for den præjudicielle forelæggelse.

[52] – Ingen af de oplysninger i sagen, der er forelagt Domstolen, giver anledning til at antage, at appelinstansen har mere omfattende kompetencer end den første instans med hensyn til bedømmelse af den juridiske persons ansvar.

[53] – Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den berørte fysiske person og den berørte juridiske person er genstand for særskilt retsbehandling, og at det ikke kan antages, at den fysiske person i forbindelse med den forfølgning for samme overtrædelse, som vedkommende er genstand for, kan udøve den juridiske persons ret til kontradiktion. Denne ret er nemlig af subjektiv karakter, således at det er de berørte parter selv, der skal være i stand til effektivt at udøve den, uanset karakteren af den procedure, som de er omfattet af (dom af 9.9.2021, Adler Real Estate m.fl., C-546/18, EU:C:2021:711, præmis 59).

[54] – Det skal erindres, at Domstolen i det væsentlige har fastslået, at med forbehold for overholdelsen af de rettigheder, der er sikret ved EU-retten, navnlig ved chartret, skal den nationale skatte- og afgiftsmyndighed for at fastslå, at der foreligger momssvig, kunne støtte sig på beviser, der er tilvejebragt i forbindelse med ikke-afsluttede straffesager, som ikke vedrører den afgiftspligtige person (dom af 16.10.2019, Glencore Agriculture Hungary, C-189/18, EU:C:2019:861, præmis 38, og af 24.2.2022, SC Cridar Cons (C-582/20, EU:C:2022:114, præmis 37).

[55] – Jf. punkt 2 i forelæggelsesafgørelsen.

[56] – Artikel 4, stk. 2, i tillægsprotokol nr. 7 til EMRK hjemler mulighed for i givet fald at genoptage straffesagen, såfremt der foreligger bevis for nye eller nyopdagede kendsgerninger, eller såfremt der i den tidligere rettergang er begået en grundlæggende fejl, som kunne påvirke straffesagens udfald.

kontradiktorisk procedure, og såfremt den finder, at begæringen om genoptagelse er begrundet, annullere afgørelsen om sanktionen [57]. Formodningen om begåelsen af overtrædelsen kan således gendrives.

52. Det må imidlertid fastslås, at den berørte juridiske person kan blive genstand for en afgørelse om endelig domfældelse [58], efterfulgt af en fuldbyrdelse, uden at have haft mulighed for at fremlægge sine bemærkninger vedrørende begåelsen af den afgiftsmæssige overtrædelse, som er blevet tilregnet den pågældende, inden vedtagelsen af denne afgørelse, som er objektivt skadevoldende, hvilket er i strid med beskyttelsen af retten til et forsvar [59].

53. Endvidere udgør genoptagelsen af den ovennævnte procedure en iværksættelse af et ekstraordinært retsmiddel, der er en fortsættelse af den første procedure [60], og som udløses i tilknytning til en begivenhed, hvis indtræden er vilkårlig ud fra et tidsmæssigt synspunkt. Det kan tænkes, at afgørelsen om frifindelse af den retsforfulgte fysiske person først kan finde sted, efter at retsmidlerne er iværksat, hvilket yderligere vil forlænge varigheden af denne procedure. Så længe straffesagen mod repræsentanten for selskabet verserer, som i den foreliggende sag, vil selskabet reelt være berøvet muligheden for at indgive en begæring om genoptagelse til en ret, der har kompetence til at fastslå, at der ikke er begået den overtrædelse, som er blevet tilregnet selskabet, og dermed, at der ikke er grundlag for den pålagte strafferetlige sanktion. Adgang til prøvelse ved en sådan domstol må imidlertid ikke være underlagt betingelser, der gør den uforholdsmæssigt vanskelig [61], hvorved den berørte juridiske person ikke må berøves den ovennævnte mulighed ud over en rimelig frist. En sådan situation er i strid med retten til adgang til domstolsprøvelse [62].

54. Tilbage står, at retten til adgang til domstolsprøvelse og princippet om retten til forsvar ikke er absolutte rettigheder, men under visse omstændigheder kan underlægges begrænsninger [63].

d) Begrænsning af de grundlæggende rettigheder

55. Chartrets artikel 52, stk. 1, foreskriver, at der kan indføres begrænsninger i udøvelsen af de rettigheder og friheder, der anerkendes ved chartret, hvis de for det første er fastlagt i lovgivningen, for det andet respekterer de omhandlede rettigheders og friheders væsentligste indhold, og for det tredje under iagttagelse af proportionalitetsprincippet er nødvendige og faktisk svarer til mål af almen interesse, der er anerkendt af Unionen, eller et behov for beskyttelse af andres rettigheder og friheder [64]. I denne forbindelse skal jeg erindre om, at Domstolen kræver, at brugen af faktiske og retlige formodninger på det strafferetlige område

[57] – Såfremt en af de omhandlede situationer indtræder, idet anklagemyndigheden frafalder forfølgningen af den fysiske person, fordi handlingen ikke er blevet begået eller ikke udgør en overtrædelse, eller idet denne frifindes, er der ikke længere tvivl om udfaldet af en fornyet behandling af sagen, henset til anvendelsen af mekanismen med tilregnelse ved repræsentation med henblik på at begrunde den juridiske persons ansvar.

[58] – Såfremt der ikke iværksættes appel, eller denne ikke tages til følge (jf. artikel 83e, stk. 5, og artikel 83f i loven om administrative overtrædelser og sanktioner).

[59] – Jf. analogt dom af 16.10.2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, præmis 41 og 52), og af 4.6.2020, C.F. (Skatte- og afgiftskontrol) (C-430/19, EU:C:2020:429, præmis 30). Denne praksis fra Domstolen vedrørende administrative procedurer for afgiftskontrol skal så meget desto mere finde anvendelse i forbindelse med en procedure, der inden for det samme område kan føre til, at der vedtages en bøde af strafferetlig karakter.

[60] – Jf. i denne retning dom af 5.6.2014, M (C-398/12, EU:C:2014:1057, præmis 39).

[61] – Dom af 14.11.2013, Baláž (C-60/12, EU:C:2013:733, præmis 46).

[62] – Jf. analogt dom af 24.2.2022, SC Cridar Cons (C-582/20, EU:C:2022:114, præmis 51).

[63] – Dom af 24.2.2022, SC Cridar Cons (C-582/20, EU:C:2022:114, præmis 50), og af 16.10.2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, præmis 43).

[64] – Dom af 6.10.2020, État luxembourgeois (Ret til at anlægge søgsmål til prøvelse af en anmodning om oplysninger på skatteområdet) (C-245/19 og C-246/19, EU:C:2020:795, præmis 51).

holdes inden for »rimelige grænser«, som tager hensyn til, hvad der er på spil, og som opretholder retten til forsvar. Ifølge Menneskerettighedsdomstolen skal staterne foretage en afvejning af disse to elementer; de anvendte midler bør med andre ord stå i et rimeligt forhold til det legitime mål, der forfølges [65].

56. Jeg vil for det første gøre opmærksom på, at det af forelæggelsesafgørelsen fremgår, at retsgrundlaget for ordningen for den juridiske persons ansvar for den omhandlede overtrædelse på momsområdet er fastsat i artikel 83a ff. i loven om administrative overtrædelser og sanktioner, hvorfor den må anses for at være fastsat i den nationale lovgivning. For det andet respekterer denne ordning efter min opfattelse det væsentlige indhold af den grundlæggende ret til en effektiv domstolsbeskyttelse, for så vidt angår dens to afgørende elementer, nemlig respekt for retten til et forsvar og respekt for retten til domstolsprøvelse. Den pågældende ordning griber nemlig ikke ind i disse rettigheder som sådan. Der er blot fastsat en processuel ramme, der omfatter iværksættelse af et ekstraordinært retsmiddel, med henblik på at udøve disse rettigheder i fuldt omfang [66].

57. For det tredje opfylder ordningen for juridiske personers ansvar i artikel 83a ff. i loven om administrative overtrædelser og sanktioner, så vidt jeg kan se, et mål af almen interesse. Selv om forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder nærmere oplysninger herom, kan en sådan ordning nemlig anses for at henhøre under opfyldelsen af medlemsstaternes pligt til at vedtage alle de love og administrative foranstaltninger, som er egnede til at sikre, at den moms, som skyldes på dens område, opkræves i sin helhed, samt til at bekæmpe svig [67]. Artikel 325, stk. 1, TEUF pålægger således medlemsstaterne at bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, som virker effektive og afskrækkende. I denne henseende skal det erindres, at da Unionens egne indtægter bl.a. i henhold til artikel 2, litra b), i afgørelse 2007/436/EF, Euratom [68] omfatter provenuet af anvendelsen af en ensartet sats på de harmoniserede momsberegningsgrundlag, der er fastlagt i henhold til EU-retlige regler, består der en direkte forbindelse mellem opkrævning af momsindtægter under overholdelse af den gældende EU-ret og tilrådighedsstillelse for Unionens budget af tilsvarende momsindtægter, idet enhver lakune i opkrævningen af momsindtægter potentielt kan føre til reduktion af de momsindtægter, der skal stilles til rådighed [69].

58. Med henblik på at sikre den fulde opkrævning af disse momsindtægter og herved beskytte Unionens finansielle interesser kan medlemsstaterne frit vælge, hvilke sanktioner der skal finde anvendelse, idet disse kan have form af administrative sanktioner, strafferetlige sanktioner eller en kombination af de to. Strafferetlige sanktioner kan imidlertid være af afgørende betydning for at bekæmpe visse alvorlige tilfælde af momssvig effektivt og afskrækkende som krævet i artikel 2, stk. 1, i konventionen udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, undertegnet i Luxembourg den 26. juli 1995 [70], sammenholdt med dennes artikel 1, stk. 1. Medlemsstaterne skal ligeledes sikre, at de straffeprocesretlige regler i den nationale lovgivning giver mulighed for en effektiv håndhævelse af de lovovertrædelser, der er knyttet til sådanne handlinger. I denne forbindelse påhviler det først og fremmest den nationale lovgiver at træffe de nødvendige foranstaltninger. Det tilkommer den nationale lovgiver i givet fald at ændre sin lovgivning og at sikre, at de processuelle regler, der finder anvendelse på retsforfølgning af lovovertrædelser, der skader

65 – Menneskerettighedsdomstolen, 23.7.2002, Janosevic mod Sverige (CE:ECHR:2002:0723JUD003461997, § 101).

66 – Jf. analogt dom af 6.11.2012, Otis m.fl. (C-199/11, EU:C:2012:684, præmis 63 og 64).

67 – Jf. i denne retning dom af 26.2.2013, sag C-617/10, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 25).

68 – Rådets afgørelse af 7.6.2007 om ordningen for De Europæiske Fællesskabers egne indtægter (EUT 2007, L 163, s. 17).

69 – Dom af 17.1.2019, Dzivev m.fl. (C-310/16, EU:C:2019:30, præmis 25 og 26).

70 – EUT 1995, C 316, s. 49.

Unionens finansielle interesser, ikke er udformet på en sådan måde, at den på grund af lovgivningens iboende forhold indebærer en systemisk risiko for straffrihed for handlinger, der udgør sådanne overtrædelser, og at sikre beskyttelsen af de tiltalte personers grundlæggende rettigheder [71].

59. Selv om det påhviler den forelæggende ret at prøve, om de ved den bulgarske ansvarsordning indførte begrænsninger i lyset af de konkrete omstændigheder i hovedsagen er åbenbart uforholdsmæssige i forhold til det forfulgte mål [72], kan det for det fjerde anføres, at pålæggelsen af administrative eller strafferetlige sanktioner for tilsidesættelse af angivelsespligten på momsområdet principielt er af en sådan art, at den kan sikre overholdelsen af den omhandlede lovgivning, og at den derfor er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det i denne henseende forfulgte formål [73].

60. Når retten i første instans træffer en afgørelse om en bødestraf til den juridiske person, har det i det omhandlede tilfælde til formål at sikre en hurtig afvikling af de procedurer, som gennemføres med henblik på at fastslå og bekæmpe skatte- og afgiftsmæssige overtrædelser, idet den er baseret på, at de strafbare handlinger med rimelig sandsynlighed er blevet begået [74], og at de kan tilregnes den juridiske person og den fysiske person, der kan forpligte denne. Den fysiske person tiltales direkte for sine kriminelle handlinger, hvilket forhindrer enhver form for ansvarsunddragelse, og er vidende om, at denne udsætter den juridiske person for sideløbende retsforfølgning og pålæggelse af sanktioner af strafferetlig karakter på grund af sin adfærd. Muligheden for at pålægge den juridiske person sanktioner på et tidligt tidspunkt i sagen begrænser den risiko for straffrihed, der navnlig kan være knyttet til en svigagtig insolvens. Det giver mulighed for at lægge pres på selskabet med henblik på at tvinge det til at opfylde de skatte- og afgiftsretlige forpligtelser, som påhviler det. I denne forbindelse kan den omhandlede nationale lovgivning efter min opfattelse anses for at være et effektivt instrument til forebyggelse og bekæmpelse af momspligtige virksomheders lovovertrædelser. Et sådant instrument er så meget desto mere nødvendigt i forbindelse med en beskatningsordning, der er baseret på de oplysninger, der afgives af de afgiftspligtige personer.

61. Desuden er ingen mindre indgribende foranstaltning end denne bestemmelse egnet til effektivt at opnå formålet om bekæmpelse af momssvig [75]. Jeg skal i denne forbindelse nævne, at den tidligere affattelse af loven om administrative overtrædelser og sanktioner, hvorefter sanktioner over for den juridiske person var betinget af en endelig domfældelse over den fysiske person, der kan forpligte den pågældende, efter min opfattelse ikke yder den samme garanti for effektivitet for så vidt angår forebyggelse af risikoen for straffrihed og nødvendigheden af hurtigst muligt at straffe en alvorlig form for økonomisk kriminalitet, som er til skade for de offentlige interesser, men også for de konkurrerende virksomheder, som overholder skatte- og afgiftslovgivningen.

[71] – Jf. i denne retning dom af 17.1.2019, Dzivev m.fl. (C-310/16, EU:C:2019:30, præmis 27, 29 og 31).

[72] – Jf. i denne retning dom af 6.9.2012, Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, præmis 59).

[73] – Jf. analogt dom af 14.10.2021, Landespolizeidirektion Steiermark (Spilleautomater) (C-231/20, EU:C:2021:845, præmis 44).

[74] – I det foreliggende tilfælde mener jeg ikke, at der kan være væsentlige bevismæssige vanskeligheder med henblik på at fastslå et tilfælde af momssvig, der er knyttet til den omstændighed, at selskabets leder og repræsentant har tilsidesat sin angivelsespligt på momsområdet.

[75] – Jf. i denne retning dom af 27.9.2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 68).

62. Endelig forekommer der ikke at foreligge et åbenbart misforhold mellem disse mål og de eventuelle ulemper forårsaget af en processuel ramme, der kombinerer en indledende procedure med prøvelse i to instanser og en fornyet prøvelse [76], idet den forelæggende ret dog skal efterprøve de to elementer.

63. Det er for det første ubestridt, at den domstol, for hvilken sagen er indbragt, annullerer sanktionsafgørelsen og hjemviser sagen til fornyet behandling, såfremt den finder, at der er grundlag for den juridiske persons begæring om genoptagelse af proceduren [77]. Ud over den omstændighed, at denne begæring ikke automatisk medfører, at fuldbyrdelsen af en sådan afgørelse suspenderes, indeholder den forelagte beskrivelse af den nationale lovgivning ingen oplysning om, hvordan fremgangsmåden er med hensyn til eventuelle fuldbyrdelsesforanstaltninger, og om en mulig tilbagebetaling af den pålagte sanktion efter annullation af sanktionsafgørelsen, som efter min opfattelse er nødvendig. Jeg skal erindre om, at Domstolen i forbindelse med en beslægtet problematik har fastslået, at medlemsstaterne som udgangspunkt er forpligtet til at tilbagebetale afgifter, som er opkrævet i strid med EU-retten, og at krav om tilbagebetaling af moms betalt med urette henhører under retten til tilbagesøgning af uretmæssigt betalte beløb, som har til formål at afhjælpe konsekvenserne af afgiftens uforenelighed med EU-retten ved at udligne den økonomiske byrde, som afgiften med urette har påført den erhvervsdrivende, der i sidste ende har båret den [78]. Navnlig skal bestemmelserne om tilbagebetaling af overskydende moms gøre det muligt for den afgiftspligtige på passende betingelser at få dækket hele fordringen på overskydende moms, hvilket indebærer, at tilbagebetalingen skal ske inden for en rimelig frist, og at den vedtagne tilbagebetalingsform under alle omstændigheder ikke må indebære en økonomisk risiko for den afgiftspligtige [79].

64. For det andet synes det at fremgå af forelæggelsesafgørelsen, at den juridiske person, der er blevet pålagt sanktioner, indtil der fremsættes begæring om genoptagelse af proceduren, ikke kan modsætte sig tvangsfuldbyrdelsen af en afgørelse, der er forbundet med alvorlige konsekvenser for dennes økonomiske situation, herunder en risiko for konkurs. På denne baggrund skal den forelæggende ret efter min opfattelse efterprøve, om den omhandlede nationale lovgivning tillader eller ikke er til hinder for vedtagelse af foreløbige foranstaltninger, såsom udsættelse af tvangsfuldbyrdelsesproceduren, i undtagelsestilfælde, hvor situationens uopsættelighed kræver det [80], eller med andre ord for at forhindre, at der opstår uoprettelige negative konsekvenser.

[76] – Jf. i denne retning dom af 27.9.2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 69). De forvoldte ulemper må med andre ord ikke stå i misforhold til det forfulgte mål.

[77] – Såfremt retsforfølgningen af den fysiske person frafaldes, eller vedkommende frifindes, kan man stille spørgsmålstegn ved genstanden for og dermed meningen med en ny undersøgelse af sagen for så vidt angår den juridiske persons ansvar inden for rammerne af en ordning, der er baseret på, at den juridiske person tilregnes ansvar for en formodet overtrædelse begået af den pågældende fysiske person, og, tilsyneladende, på en kumulation af ansvar, der forbyder, at det alene er den juridiske person, der retsforfølges for en overtrædelse begået af dennes repræsentant, uden at sidstnævntes skyld efterforskes og fastslås.

[78] – Dom af 24.2.2022, SC Cridar Cons (C-582/20, EU:C:2022:114, præmis 55). I forbindelse med en vurdering af de rimelige grænser, inden for hvilke medlemsstaterne kan foretage fuldbyrdelse af en afgørelse om forhøjelser af skatter og afgifter, inden der er taget stilling til retsmidler vedrørende sådanne forhøjelser, har Menneskerettighedsdomstolen desuden fundet, at der skal tages højde for muligheden for at vende tilbage til den tidligere retsstilling, såfremt et sådant retsmiddel tages til følge, og der derfor sker tilbagebetaling af ethvert beløb, som skatteyderen med urette har betalt (jf. også Menneskerettighedsdomstolen, 23.7.2002, Janosevic mod Sverige (CE:ECHR:2002:0723JUD003461997, §§ 105-109)).

[79] – Jf. i denne retning dom af 6.7.2017, Glencore Agriculture Hungary (C-254/16, EU:C:2017:522, præmis 20).

[80] – Jf. i denne retning dom af 18.3.2010, Alassini m.fl. (C-317/08 – C-320/08, EU:C:2010:146, præmis 67), af 14.6.2017, Menini og Rampanelli (C-75/16, EU:C:2017:457, præmis 61), og af 27.9.2017, Puškár (C-73/16, EU:C:2017:725, præmis 70 og 71). I disse afgørelser fastslog Domstolen, at princippet om effektiv retsbeskyttelse, der er stadfæstet i chartrets artikel 47, ikke er til hinder for national lovgivning, der gør anlæggelsen af et søgsmål betinget af en forudgående iværksættelse af en udenretslig mæglingsprocedure eller af et krav om at udtømme de tilgængelige administrative retsmidler, navnlig på betingelse af, at disse procedurer ikke medfører en væsentlig forsinkelse for at indbringe sagen for en domstol, og foreløbige forholdsregler er mulige i undtagelsestilfælde, hvor situationens uopsættelighed kræver det.

65. Med disse to forbehold er jeg af den opfattelse, at de formodninger, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, ligger inden for rimelige grænser i overensstemmelse med Domstolens krav.

C. Det andet præjudicielle spørgsmål

66. Henset til den ovenfor anførte konstatering, hvorefter rammeafgørelse 2005/212 ikke finder anvendelse, og til indholdet af den foreslåede besvarelse af det første præjudicielle spørgsmål, bør det andet præjudicielle spørgsmål efter min opfattelse omformuleres således, at den forelæggende ret nærmere bestemt ønsker oplyst, om chartrets artikel 49 er til hinder for en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter den bøde, der pålægges den juridiske person, som minimum svarer til værdien af den ulovlige fordel.

67. Det noteres i denne henseende, at strengheden af en sanktion skal svare til den pågældende overtrædelses grovhed, idet et sådant krav følger af såvel chartrets artikel 52, stk. 1, som af princippet om straffes proportionalitet i chartrets artikel 49, stk. 3. Dette princip gælder for så vidt angår fastlæggelsen af bestemmelserne vedrørende bødernes størrelse og vurderingen af de forhold, der kan tages hensyn til ved fastsættelsen af disse. Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis, at de administrative eller repressive foranstaltninger, der er tilladt i en national lovgivning, ikke må overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt forfølges med denne lovgivning [81]. Selv om det tilkommer den forelæggende ret at vurdere, om størrelsen af sanktionen går videre, end hvad der er nødvendigt for at nå disse mål, skal denne ret oplyses om visse elementer i hovedsagen, der gør det muligt for denne at afgøre, om den pålagte sanktion er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet [82].

68. Som anført tager den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning sigte på det legitime mål at sanktionere en skatte- eller afgiftsunddragelse, i den foreliggende sag det forhold, at ZK har foranlediget, at Delta Stroy, som hun leder og repræsenterer, har unddraget sig ansættelse og betaling af moms, hvorved hun har skaffet dette selskab en fordel svarende til et beløb på 11 388,98 BGN. For så vidt angår fremgangsmåden ved fastsættelsen af bødebeløbet hjemler denne lovgivning mulighed for, at retten kan idømme selskabet en bøde, »der som minimum svarer til værdien af fordelen, på op til 1 000 000 BGN«. Bestemmelsen hjemler således straffe på forskellige niveauer inden for et rammebeløb med et loft eller maksimum for straffen udtrykt som et fast beløb og en bund- eller minimumsstraf, der mekanisk modsvarer beløbsstørrelsen af den ulovlige fordel, hvorved den ret, der træffer afgørelse om domfældelse af den retsforfulgte juridiske person, er bundet af disse angivelser. Det kan derfor fastslås, at den omhandlede lovgivning overlader det til retten at fastsætte sanktionen inden for de to fastsatte grænser under hensyntagen til overtrædelsens grovhed og den situation, hvori gerningsmanden befinder sig.

69. Spørgsmålet er imidlertid, om den omstændighed, at der findes en maksimumsstraf, i sig selv er tilstrækkelig til, at det kan konkluderes, at kravet om individualisering af sanktionen, som kommer til udtryk i proportionalitetsprincippet, er tilsidesat? Jeg skal nævne, at det for så vidt angår en administrativ sanktion, der blev pålagt i et tilfælde, hvor beløbet i forbindelse med tilbagebetaling af moms var ansat for højt, blev fastslået, at en sådan sanktion var uforholdsmæssig, for så vidt som minimumsbeløbet herfor ikke kunne nedsættes på grundlag af

[81] – Dom af 6.10.2021, ECOTEX BULGARIA (C-544/19, EU:C:2021:803, præmis 97-99).

[82] – Dom af 15.4.2021, Grupa Warzywna (C-935/19, EU:C:2021:287, præmis 28).

nogle meget specifikke omstændigheder i den pågældende sag [83]. På området for udbud af ulovlige hasardspil ved hjælp af spilleautomater har Domstolen fastslået, at pålæggelsen af en minimumsbøde for hver ulovlig spilleautomat ikke i sig selv synes at stå i misforhold til de pågældende overtrædelsers grovhed. Domstolen tilføjede imidlertid, at hvad angår »størrelsen af denne minimumsbøde« påhviler det den nationale ret ved vurderingen af dennes forholdsmæssighed at tage hensyn til forholdet mellem størrelsen af den bøde, der kan pålægges, og den økonomiske fordel, som følger af den begåede overtrædelse, med henblik på at afskrække lovovertræderne fra at begå en sådan overtrædelse, samtidig med at den under hensyntagen til samtlige omstændigheder i den konkrete sag skal sikre sig, at det således pålagte minimumsbeløb ikke står i misforhold til denne fordel [84].

70. Jeg finder det vigtigt at fremhæve, at disse løsninger og formuleringer klart skal ses i sammenhæng med de særlige omstændigheder i de pågældende sager, som åbenbart adskiller sig fra den foreliggende sag vedrørende tilsidesættelse af angivelsespligten på momsområdet. Det kan desuden forekomme paradoksalt, for ikke at sige selvmodsigende, på den ene side at anerkende, at en sanktionsordning, der omfatter en minimumsbøde, som pr. definition binder retten i dens vurdering af bødebeløbet, er forholdsmæssig, og på den anden side forlange af retten, at den skal frigøre sig herfra, når den vurderer omstændighederne i en konkret sag.

71. Endelig skal jeg erindre om, at Domstolen generelt har anført, at sanktionerne skal tilpasses overtrædelsernes grovhed, bl.a. ved at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning [85], hvilket indebærer, at den økonomiske fordel hidrørende fra overtrædelsen tages i betragtning [86]. I denne sammenhæng og henset til den betydning, som Domstolens praksis tillægger bekæmpelsen af overtrædelser på momsområdet – for at nå målet om opkrævning af alle skyldige momsbeløb [87] – synes eksistensen af en bundgrænse for den type straf, som bøden udgør [88], der svarer til den mulige eller faktiske ulovlige økonomiske fordel, ikke at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

[83] – I dom af 15.4.2021, Grupa Warzywna (C-935/19, EU:C:2021:287, præmis 37 og domskonklusionen), fastslog Domstolen, at denne sanktion finder anvendelse uden forskel på en situation, hvor uregelmæssigheden skyldes en fejlvurdering, som parterne i transaktionen har foretaget vedrørende spørgsmålet, om transaktionen var afgiftspligtig, og som er kendetegnet ved, at der hverken foreligger holdepunkter for at antage, at der er begået svig, eller er opstået et tab af indtægter for statskassen, og en situation, hvor sådanne særlige omstændigheder ikke foreligger.

[84] – Jf. analogt dom af 14.10.2021, Landespolizeidirektion Steiermark (Spilleautomater) (C-231/20, EU:C:2021:845, præmis 46 og 47).

[85] – Jf. i denne retning dom af 6.10.2021, ECOTEX BULGARIA (C-544/19, EU:C:2021:803, præmis 100), idet jeg erindrer om, at nødvendigheden af afskrækkende foranstaltninger udtrykkeligt er fastsat i artikel 325 TEUF.

[86] – I dom af 24.2.2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli et Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-452/20, EU:C:2022:111), fastslog Domstolen, at en sanktionsordning, der *med henblik på at fratage lovovertræderne de økonomiske fordele*, der er forbundet med overtrædelse af forbuddet mod salg af tobaksvarer til mindreårige, og afskrække dem fra at overtræde dette forbud, fastsætter en kumulation af sanktioner, bøde og suspension af en bevilling til at drive en forretning, ikke synes at overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for at sikre målet om at beskytte menneskers sundhed og navnlig at nedbringe rygeprævalensen blandt unge.

[87] – Dom af 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

[88] – Det ville forholde sig anderledes med frihedsstraffe.

V. Forslag til afgørelse

72. På baggrund af de ovenfor anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de præjudicielle spørgsmål, der er forelagt af Okrazjen sad – Burgas (den regionale domstol i Burgas, Bulgarien), således:

»1) Artikel 47-49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der med henblik på at bekæmpe skatte- og afgiftssvig fastsætter en formodning om, at en juridisk person tilregnes en overtrædelse, som formodes at være begået på dennes vegne af en fysisk person, der kan forpligte den juridiske person, og fastsætter, at denne juridiske person på dette grundlag kan pålægges en bøde, med forbehold for dennes ret til at kunne gendrive disse formodninger i forbindelse med en retssag til prøvelse af sanktionsafgørelsen, og på betingelse af, at de konkrete nærmere bestemmelser for udøvelse af dette retsmiddel ikke i uforholdsmæssig grad berører retten til effektive retsmidler for en domstol og overholdelsen af retten til forsvar.

2) Artikel 49, stk. 3, i chartret om grundlæggende rettigheder skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der med henblik på den afgiftspligtiges overtrædelse af sin angivelsespligt på momsområdet fastsætter en sanktionsordning, inden for rammerne af hvilken der kan pålægges en bøde, hvis minimumsbeløb svarer den ulovlige økonomiske fordel, der er opnået eller kan opnås, forudsat at denne lovgivning er egnet til at sikre gennemførelsen af målet om bekæmpelse af skatte- og afdragssvig og ikke er mere vidtgående end nødvendigt for at nå dette mål.«