Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

19. december 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – toldunion – forordning (EU) nr. 952/2013 – EU-toldkodeksen – artikel 15 – oplysninger til toldmyndighederne – tilsidesættelse af toldlovgivningen – artikel 42 – sanktioner, som er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning – rammeafgørelse 2005/212/RIA – konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold – artikel 2, stk. 1 – konfiskation – national lovgivning, der fastsætter pålæg af en bøde på mellem 100% og 200% af toldværdien af varerne og konfiskation af disse uanset ejeren«

I de forenede sager C-717/22 og C-372/23,

angående to anmodninger om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Rayonen sad Svilengrad (kredsdomstolen i Svilengrad, Bulgarien) (C-717/22) og af Administrativen sad – Haskovo (forvaltningsdomstolen i Haskovo, Bulgarien) (C-372/23), ved afgørelser af 10. november 2022 og af 1. juni 2023, indgået til Domstolen henholdsvis den 23. november 2022 og den 13. juni 2023, i sagerne

»**SISTEM LUX**« **OOD** (C-717/22),

VU (C-372/23)

mod

Teritorialna direktsia Mitnitsa Burgas,

procesdeltagere:

Rayonna prokuratura – Haskovo, Teritorialno otdelenie – Svilengrad (C-717/22),

Okrazhna prokuratura – Haskovo (C-372/23),

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden for Anden Afdeling, K. Jürimäe, som fungerende afdelingsformand for Tredje Afdeling, Domstolens præsident, K. Lenaerts, som fungerende dommer i Tredje Afdeling, og dommerne N. Jääskinen (refererende dommer), M. Gavalec og N. Piçarra,

* Processprog: bulgarsk.

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– »SISTEM LUX« OOD ved avocat I. A. Ivanov,

– Teritorialna direktsia Mitnitsa Burgas ved V. Stefanov,

– den bulgarske regering ved T. Mitova, S. Ruseva og R. Stoyanov, som befuldmægtigede,

– den belgiske regering ved S. Baeyens og P. Cottin, som befuldmægtigede,

– den spanske regering ved A. Pérez-Zurita Gutiérrez, som befuldmægtiget,

– den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocati dello Stato A. Collabolletta og F. Meloncelli,

– den lettiske regering ved J. Davidoviča, K. Pommere og I. Romanovska, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved F. Moro og I. Zaloguin, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 8. maj 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningerne om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1, fjerde led, og af artikel 2, stk. 1, i Rådets rammeafgørelse 2005/212/RIA af 24. februar 2005 om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold (EUT 2005, L 68, s. 49), af artikel 5, nr. 3, af artikel 15 og af artikel 42, stk. 1 og 2, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen (EUT 2013, L 269, s. 1, berigtigelse EUT 2016, L 267, s. 2, herefter »EU-toldkodeksen«), af artikel 2, nr. 4,) i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/42/EU af 3. april 2014 om indefrysning og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold i Den Europæiske Union (EUT 2014, L 127, s. 39), samt af artikel 17, stk. 1, af artikel 41 og af artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

2 Disse anmodninger er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem dels »SISTEM LUX« OOD (herefter »Sistem Lux«), et selskab etableret i Serbien, og Teritorialna direktsia Mitnitsa Burgas (områdedirektoratet ved toldkontoret i Burgas, Bulgarien), (herefter »tolddirektoratet«) (sag C-717/22), dels VU, en privatperson med serbisk statsborgerskab, og tolddirektoratet (sag C-372/23), vedrørende afgørelsen om at pålægge VU en administrativ sanktion for toldsmugleri samt om at konfiskere de varer fra Sistem Lux, der var genstand for dette smugleri.

Retsforskrifter

EU-retten

Rammeafgørelse 2005/212

3 Første betragtning til rammeafgørelse 2005/212 har følgende ordlyd:

»Hovedmotivet for den grænseoverskridende, organiserede kriminalitet er økonomisk vinding. En effektiv forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet bør derfor fokusere på opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbart forhold. […]«

4 Rammeafgørelsens artikel 1 med overskriften »Definitioner« bestemmer følgende i fjerde led:

»I denne rammeafgørelse forstås ved:

[…]

– »konfiskation«: en sanktion eller en foranstaltning, der pålægges af en domstol efter en retssag vedrørende en eller flere kriminelle handlinger, og som medfører en endelig berøvelse af formuegoder«.

5 Rammeafgørelsens artikel 2 med overskriften »Konfiskation« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne 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.

[…]«

EU-toldkodeksen

6 EU-toldkodeksens artikel 15 har overskriften »Oplysninger til toldmyndighederne« og bestemmer følgende:

»1. Enhver person, som er direkte eller indirekte involveret i opfyldelsen af toldformaliteter eller i toldkontrol, skal på toldmyndighedernes forlangende inden for en nærmere angivet tidsfrist stille alle nødvendige dokumenter og oplysninger til rådighed for disse myndigheder i en passende form og yde al den bistand, der er nødvendig for opfyldelsen af disse formaliteter eller for denne kontrol.

2. En person, der indgiver en toldangivelse, en angivelse til midlertidig opbevaring, en summarisk indpassageangivelse, en summarisk udpassageangivelse, en reeksportangivelse eller en reeksport meddelelse til toldmyndighederne, eller indgiver en ansøgning om en bevilling eller en anden afgørelse, er ansvarlig for samtlige følgende:

a) rigtigheden og fuldstændigheden af oplysningerne i angivelsen, meddelelsen eller ansøgningen

b) ægtheden, rigtigheden og gyldigheden af alle dokumenter til støtte for angivelsen, meddelelsen eller ansøgningen

c) hvor det er relevant, overholdelsen af alle forpligtelser, der gælder i forbindelse med henførsel af varerne under den pågældende toldprocedure eller udførelsen af de tilladte transaktioner.

Første afsnit gælder også alle oplysninger i enhver anden form, som kræves af eller gives til toldmyndighederne.

Hvis det er en toldrepræsentant for den pågældende person, jf. artikel 18, der indgiver angivelsen, meddelelsen eller ansøgningen eller giver oplysningerne, er den pågældende toldrepræsentant også omfattet af de forpligtelser, der er anført i nærværende artikels første afsnit.«

7 EU-toldkodeksens artikel 42 med overskriften »Anvendelse af sanktioner« har følgende ordlyd:

»1. Hver enkelt medlemsstat indfører sanktioner for manglende overholdelse af toldlovgivningen. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

2. Hvis administrative sanktioner anvendes, kan de eksempelvis antage en af eller begge følgende former:

a) et pengekrav fra toldmyndighederne, herunder, hvor det er relevant, et forlig i stedet for en strafferetlig sanktion

b) tilbagekaldelse, suspension eller ændring af enhver bevilling, som indehaves af den pågældende person.

[...]«

8 Artikel 79 i nævnte EU-toldkodeks har overskriften »Toldskyld, der opstår som følge af en manglende efterlevelse« og bestemmer i stk. 1:

»For så vidt angår varer, der er importafgiftspligtige, opstår der toldskyld ved import ved manglende overholdelse af:

a) en af forpligtelserne i toldlovgivningen ved import af ikke-EU-varer i Unionens toldområde, ved deres fjernelse fra toldtilsyn eller ved transport, forædling, oplagring, midlertidig opbevaring, midlertidig import eller bortskaffelse af sådanne varer inden for dette område

b) en af forpligtelserne i toldlovgivningen om varers særlige anvendelsesformål inden for Unionens toldområde

c) en betingelse for at henføre ikke-EU-varer under en toldprocedure eller for at indrømme afgiftsfritagelse eller en nedsat importafgift på grund af varernes særlige anvendelsesformål.«

9 Artikel 158 i samme EU-toldkodeks har overskriften »Toldangivelse af varer og toldtilsyn med EU-varer« og er affattet således:

»1. For alle varer, som skal henføres under en toldprocedure, bortset fra frizoneproceduren, skal der indgives en toldangivelse, som passer til den særlige procedure.

2. I specifikke tilfælde bortset fra dem, der er omhandlet i artikel 6, stk. 3, kan en toldangivelse indgives ved hjælp af andre midler end edb.

3. EU-varer, som angives til eksport, intern EU-forsendelse eller passiv forædling, er undergivet toldtilsyn fra antagelsen af den i stk. 1 nævnte toldangivelse og indtil det tidspunkt, hvor de føres ud af Unionens toldområde eller afstås til staten eller tilintetgøres, eller indtil toldangivelsen erklæres ugyldig.«

10 EU-toldkodeksens artikel 198 har overskriften »Foranstaltninger, som skal træffes af toldmyndighederne« og bestemmer følgende:

»1. Toldmyndighederne træffer alle nødvendige foranstaltninger, herunder konfiskering og salg eller tilintetgørelse, for at bortskaffe varer i følgende tilfælde:

a) hvis en af forpligtelserne i toldlovgivningen med hensyn til at føre ikke-EU-varer ind i Unionens toldområde ikke er opfyldt, eller varerne er blevet unddraget toldtilsyn

[...]«

11 EU-toldkodeksens artikel 233 med overskriften »Forpligtelser, der påhviler den person, der er ansvarlig for proceduren for EU-forsendelse og en transportør eller modtager af varer, der forsendes under proceduren for EU-forsendelse«, bestemmer:

»1. Den person, der er ansvarlig for proceduren for EU-forsendelse er ansvarlig for samtlige følgende forhold:

a) at varerne frembydes på bestemmelsestoldstedet i intakt stand sammen med de nødvendige oplysninger inden for den fastsatte frist og under iagttagelse af de af toldmyndighederne trufne foranstaltninger til varernes identificering

[...]

3. En transportør eller varemodtager, der accepterer varerne med kendskab til, at det er varer, der forsendes under proceduren for EU-forsendelse, er ligeledes ansvarlig for frembydelse af dem i intakt stand for bestemmelsestoldstedet inden for den fastsatte frist og under iagttagelse af de af toldmyndighederne trufne foranstaltninger til varernes identificering.«

12 EU-toldkodeksens artikel 226 med overskriften »Ekstern forsendelse« bestemmer:

»1. Under proceduren for ekstern forsendelse kan ikke-EU-varer forsendes fra et sted til et andet inden for Unionens toldområde uden at skulle gøres til genstand for:
   a) importafgifter
   b) andre afgifter som fastsat i andre relevante gældende bestemmelser

c) handelspolitiske foranstaltninger, såfremt de ikke indeholder et forbud mod indpassage eller udpassage af varer til eller fra Unionens toldområde.

2. I specifikke tilfælde skal EU-varer henføres under proceduren for ekstern forsendelse.

[...]«

Direktiv 2014/42

13 Artikel 2, nr. 4), i direktiv 2014/42 med overskriften »Definitioner« bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

4) »konfiskation«: en endelig berøvelse af formuegoder pålagt af retten i forbindelse med en strafbar handling«.

14 Dette direktivs artikel 14 med overskriften »Erstatning af fælles aktion 98/699/RIA og visse bestemmelser i rammeafgørelse 2001/500/RIA og 2005/212/RIA«, bestemmer i stk. 1:

»Fælles aktion 98/699/RIA [af 3.12.1998 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union vedrørende hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning, beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold (EFT 1998, L 333, s. 1)], artikel 1, litra a), og artikel 3 og 4 i [Rådets] rammeafgørelse 2001/500/RIA [af 26.6.2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold (2001, L 182, s. 1)] og de fire første led i artikel 1 og artikel 3 i rammeafgørelse [2005/212] erstattes af dette direktiv for de medlemsstater, der er bundet af dette direktiv, idet dette dog ikke berører disse medlemsstaters forpligtelser for så vidt angår fristerne for gennemførelse af rammeafgørelserne i national ret.«

Den europæiske kodeks for god forvaltningsskik

15 Artikel 7 med overskriften »Forbud mod misbrug af beføjelser« i den europæiske kodeks for god forvaltningsskik, godkendt ved Parlamentets resolution af 6. september 2001 (EUT 2002, C 72 E, s. 331), er affattet således:

»Beføjelser må udelukkende udøves til de formål, hvortil de er givet efter de relevante bestemmelser. Tjenestemanden undgår navnlig at benytte beføjelserne til formål, der ikke har retshjemmel, eller som ikke er begrundet i almenvellet.«

Bulgarsk ret

Lov om told

16 Artikel 231 i zakon za mitnitsite (lov om told) (DV nr. 15 af 6.2.1998), i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »toldloven«), bestemmer:

»Afgørelser om administrative sanktioner træffes af direktøren for Agentsia »Mitnitsi« [(toldmyndigheden, Bulgarien)] eller af de embedsmænd, som denne har udpeget.«

17 Denne lovs artikel 233 bestemmer:

»1. Den, som bringer eller transporterer varer over statens grænser eller forsøger at gøre dette uden toldmyndighedernes viden eller tilladelse, straffes, når den begåede handling ikke udgør en straffelovsovertrædelse, med en bøde for toldsmugleri på mellem 100% og 200% af varernes toldværdi eller, i tilfælde af eksport, af varernes værdi.

[...]

6. Produkter, som er genstand for toldsmugleri, konfiskeres til fordel for staten, uanset hvem der ejer dem, og når de mangler eller er blevet unddraget, tilpligtes [gerningsmanden] at betale et beløb svarende til deres toldværdi eller, i tilfælde af eksport, af varernes værdi.

[...]«

Lov om administrative overtrædelser og sanktioner

18 Artikel 7 i zakon za administrativnite narusjenia i nakazania (lov om administrative overtrædelser og sanktioner) (DV nr. 92 af 28.11.1969), lyder således:

»1. Den, der begår en handling, der kvalificeres som en forvaltningsretlig forseelse, ifalder ansvar, når denne handling er begået forsætligt eller uagtsomt.

2. Det er kun i de tilfælde, der er udtrykkeligt fastsat, at handlinger, der begås uagtsomt, ikke sanktioneres.«

Tvisterne i hovedsagerne og de præjudicielle spørgsmål

Sag C-717/22

19 Den 28. maj 2021 foretog en toldembedsmand ved toldstedet Kapitan Andreevo (Bulgarien), der er beliggende ved den bulgarsk-tyrkiske grænse, kontrol af en lastbil med sættevogn, der transporterede 13 pakker med aluminiumsplader, læsset i Tyrkiet.

20 Toldembedsmanden undersøgte de tolddokumenter, som han fik forevist af chaufføren af denne lastbil, VU, og konstaterede, at otte af de transporterede pakker, der tilhørte Sistem Lux, ikke var blevet angivet i følgedokumenterne.

21 Der blev indledt en procedure vedrørende en forvaltningsretlig forseelse i medfør af toldlovens artikel 233, stk. 1, ved hvis afslutning det blev godtgjort, at VU, selv om han havde været til stede under lastningen og vejningen af lasten, ikke havde opfyldt den forpligtelse, der påhvilede ham som chauffør, der kører internationale transporter, til at gøre sig bekendt med de dokumenter, han fik udleveret, og til bl.a. at undersøge, at de stemte overens med de varer, der rent faktisk blev transporteret.

22 Myndigheden for administrative sanktioner var følgelig af den opfattelse, at VU ved, uden toldmyndighedernes viden eller tilladelse, at transportere de pågældende aluminiumsplader over den bulgarske grænse uagtsomt havde begået den forvaltningsretlige forseelse, der er fastsat i toldlovens artikel 233, stk. 1. Følgelig pålagde myndigheden ham en bøde for toldsmugleri på 73 140,06 bulgarske leva (BGN) (ca. 37 400 EUR), svarende til toldværdien af de aluminiumsplader, der blev fundet i de otte pakker, der ikke var blevet angivet. Myndigheden pålagde ligeledes konfiskation til fordel for staten, i henhold til toldlovens artikel 233, stk. 6, af disse aluminiumsplader.

23 På denne baggrund anlagde Sistem Lux sag ved Rayonen sad Svilengrad (kredsdomstol i Svilengrad, Bulgarien), der er den forelæggende ret, til prøvelse af afgørelsen om konfiskation af de nævnte aluminiumsplader.

24 I denne henseende er den forelæggende ret af den opfattelse, at toldlovens artikel 233, stk. 6, der fastsætter konfiskation af produkter, som er genstand for toldsmugleri, uanset hvem der ejer disse, ville kunne være i strid med bestemmelserne i EU-retten, når disse produkter tilhører en anden person end ophavsmanden til den forvaltningsretlige forseelse eller når ophavsmanden har begået denne forseelse uagtsomt.

25 Desuden har denne retsinstans bemærket, at EU-retten ligeledes kan være til hinder for en national bestemmelse som den, der er nævnt i foregående præmis, for så vidt som konfiskation, der udgør en supplerende sanktion, som pålægges ud over bøden for toldsmugleri, ville kunne tilsidesætte det proportionalitetsprincip, der er fastsat i EU-toldkodeksens artikel 42, stk. 1, sammenholdt med chartrets artikel 49, stk. 3. En sådan bestemmelse ville ligeledes kunne være i strid med retten for enhver til at besidde erhvervet ejendom, jf. chartrets artikel 17, stk. 1.

26 I øvrigt er den forelæggende ret i tvivl om, hvorvidt den foranstaltning om konfiskation, der er fastsat i toldlovens artikel 233, stk. 6, er forenelig med EU-toldkodeksens artikel 42, stk. 2, for så vidt som denne fastsætter en udtømmende liste over de administrative sanktioner, der kan anvendes i tilfælde af overtrædelse af toldlovgivningen, samt med artikel 1, fjerde led, og artikel 2, stk. 1, i rammeafgørelse 2005/212 og artikel 2, nr. 4), i direktiv 2014/42, der er til hinder for, at en sådan foranstaltning pålægges af en administrativ myndighed.

27 På denne baggrund har Rayonen sad Svilengrad (kredsdomstol i Svilengrad) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Skal [EU-toldkodeksens] artikel 42, stk. 2, som udtømmende opregner de former for administrative sanktioner, der kan pålægges for manglende overholdelse af toldlovgivningen, sammenholdt med [chartrets artikel 17, stk. 1,], fortolkes således, at en national bestemmelse såsom [toldlovens artikel 233, stk. 6,], der som en supplerende administrativ sanktion fastsætter konfiskation (inddragelse af ejendom til fordel for staten) af genstanden for overtrædelsen, er ulovlig? Er en konfiskation af genstanden for overtrædelsen lovlig i tilfælde, hvor det konfiskerede formuegode tilhører en anden person end lovovertræderen?

2. Skal [toldkodeksens artikel 42, stk. 1], sammenholdt med chartrets artikel 49, stk. 3, fortolkes således, at en national bestemmelse såsom toldlovens artikel 233, stk. 6, der ud over sanktionen »bøde« som en supplerende sanktion fastsætter konfiskation (inddragelse af ejendom til fordel for staten) af genstanden for overtrædelsen, er ulovlig, idet den udgør et uforholdsmæssigt indgreb i ejendomsretten, der står i misforhold til det tilstræbte legitime formål, i følgende tilfælde: generelt i tilfælde, hvor det konfiskerede formuegode, som var genstanden for overtrædelsen, tilhører lovovertræderen, og i tilfælde, hvor formuegodet tilhører en tredjemand, der ikke er lovovertræderen, og navnlig i tilfælde, hvor gerningsmanden ikke har begået overtrædelsen forsætligt, men derimod uagtsomt?

3. Skal [artikel 2, stk. 1, i rammeafgørelse 2005/212], sammenholdt med chartrets artikel 17, stk. 1, og under hensyntagen til [Domstolens dom af 14.1.2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo og Apelativna prokuratura – Plovdiv (C-393/19, EU:C:2021:8)], ved et argumentum a fortiori fortolkes således, at disse bestemmelser også gælder for tilfælde, hvor handlingen ikke udgør en strafbar handling, men derimod en [forvaltningsretlig forseelse], idet forskellen mellem de to alene vedrører kriteriet »i stort omfang« med hensyn til den værdi af genstanden for smuglingen, som lægges til grund i retspraksis? Skal artikel 1, fjerde led, i [rammeafgørelse 2005/212] og artikel 2, nr. 4), i [direktiv 2014/42] fortolkes således, at begrebet »konfiskation« navnlig betegner en straf eller en foranstaltning, som kan pålægges af en ret og ikke af en administrativ myndighed, og er en national bestemmelse såsom toldlovens artikel 233, stk. 6, sammenholdt med artikel 231, i denne forstand ulovlig?«

Sag C-372/23

28 Det bemærkes, at tvisten i hovedsagen i sag C-372/23 udspringer af de samme faktiske omstændigheder som dem, der er anført i sag C-717/22, jf. nærværende doms præmis 19-22.

29 VU bestred ved Rayonen sad Svilengrad (kredsdomstol i Svilengrad) afgørelsen truffet af myndigheden for administrative sanktioner om at pålægge ham en bøde for toldsmugleri på 73 140,06 BGN og om at konfiskere de pågældende varer til fordel for staten.

30 Denne ret stadfæstede denne afgørelse med den begrundelse, at VU rent faktisk havde transporteret disse varer og havde indført dem på bulgarsk område uden toldmyndighedernes viden eller tilladelse, idet han ikke havde overholdt den forudgående pligt til ikke mundtligt, men skriftligt, at angive disse, og at den forvaltningsretlige forseelse »toldsmugleri«, som omhandlet i toldlovens artikel 233, stk. 1, derfor var fuldbyrdet. Retten udtalte desuden, at VU havde udvist manglende omhu, hvilket udgør en form for »skyld«, som omhandlet i artikel 7 i lov om forvaltningsretlige forseelser og administrativt pålagte straffe, til trods for dennes utilsigtede karakter.

31 VU har iværksat appel til prøvelse af denne afgørelse ved Administrativen sad – Haskovo (forvaltningsdomstol i Haskovo, Bulgarien), som er den forelæggende ret. VU har for sidstnævnte gjort gældende, at han ikke forsætligt tilsidesatte pligten til skriftligt at angive de pågældende varer og at han derfor ikke har begået overtrædelsen toldsmugleri, der forudsætter, at der foreligger en hensigt.

32 VU har ligeledes gjort gældende, at toldembedsmændene i forbindelse med toldkontrollen ikke overholdt artikel 6 og artikel 10 i den europæiske kodeks for god forvaltningsskik og navnlig, at de havde tilsidesat artikel 7 i denne kodeks ved at holde ham ansvarlig.

33 Den forelæggende ret har anført, at den er i tvivl om, hvorvidt toldlovens artikel 233, stk. 1, er i overensstemmelse med EU-retten, for så vidt som førstnævnte bestemmelse ikke sondrer mellem, om toldsmugleriet er blevet begået forsætligt eller uagtsomt. Når dette er sagt, finder denne ret, at den nationale lovgivning ligeledes ville kunne anses for at være i overensstemmelse med chartrets artikel 49, stk. 3, med den begrundelse, at forvaltningsretlige forseelser er mindre farlige for samfundet end kriminelle handlinger. Nævnte ret har desuden anført, at toldlovens artikel 233, stk. 1, fastsætter pålæg af en sanktion, der kan tilpasses, på mellem 100% og 200% af varernes toldværdi, således at myndigheden for forvaltningsretlige forseelser anvender denne bestemmelse under hensyntagen til alle faktiske omstændigheder og forhold i det foreliggende tilfælde, herunder den begåede overtrædelses forsætlige eller uagtsomme karakter.

34 På denne baggrund har Administrativen sad – Haskovo (forvaltningsdomstol i Haskovo) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1. Skal artikel 15, sammenholdt med artikel 42, stk. 1, i [EU-toldkodeksen], fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national bestemmelse som [toldlovens artikel 233, stk. 1], sammenholdt med artikel 7 i [lov om forvaltningsretlige forseelser og administrativt pålagte straffe], hvorefter der i tilfælde af en toldovertrædelse, der begås som følge af manglende omhu på grund af manglende overholdelse af den foreskrevne form for angivelse af varer, der transporteres over den nationale grænse, pålægges en sanktion for uforsætlig smugling? Er en national ordning, der i sådanne tilfælde gør det muligt at kvalificere overtrædelsen som et uagtsomt smugleri, lovlig, eller er det nødvendigt, at der foreligger forsæt til toldsmugleri?

2. Skal [toldkodeksens] artikel 42, stk. 1, fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national bestemmelse som [toldlovens artikel 233, stk. 1], sammenholdt med artikel 7 [i lov om forvaltningsretlige forseelser og administrativt pålagte straffe], hvorefter der for første gang for en overtrædelse, der er omfattet af begrebet »toldsmugleri«, uanset om overtrædelsen er begået forsætligt eller uagtsomt, kan pålægges en sanktion af samme art og størrelse, dvs. en »bøde« på mellem 100% og 200% af toldværdien af genstanden for overtrædelsen?

3. Skal artikel 42, stk. 2, i [nævnte toldkodeks] fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national bestemmelse som [toldlovens] artikel 233, stk. 6 hvorefter der som en supplerende administrativ sanktion kan ske inddragelse (konfiskation af ejendom til fordel for staten) af de varer eller formuegoder, der har været genstand for lovovertrædelsen, og hvis besiddelse ikke er forbudt? Er en konfiskation af genstanden for overtrædelsen lovlig i tilfælde, hvor det konfiskerede formuegode tilhører en anden person end lovovertræderen?

4. Skal artikel 42, stk. 1, i [samme kodeks], sammenholdt med [chartrets artikel 49, stk. 3], fortolkes således, at en national bestemmelse, såsom [toldlovens] artikel 233, stk. 6, der ud over sanktionen »bøde« som en supplerende sanktion fastsætter konfiskation (inddragelse af ejendom til fordel for staten) af genstanden for overtrædelsen, er ulovlig, idet den udgør et uforholdsmæssigt sanktionerende indgreb i ejendomsretten, der står i misforhold til det tilstræbte legitime formål, i følgende tilfælde: generelt i tilfælde, hvor det konfiskerede formuegode, som var genstand for overtrædelsen, tilhører lovovertræderen, og i tilfælde, hvor formuegodet tilhører en tredjemand, der ikke er lovovertræderen, og navnlig i tilfælde, hvor gerningsmanden ikke har begået overtrædelsen forsætligt, men derimod uagtsomt?

5. Skal artikel 5, [nr.] 3, i [EU-toldkodeksen], sammenholdt med [chartrets artikel 41], fortolkes således, at de myndigheder, der foretager toldkontrol, skal overholde bestemmelserne i den europæiske kodeks for god forvaltningsskik, navnlig artikel 6 til 10, og at en national bestemmelse som [toldlovens] artikel 233, stk. 1, sammenholdt med [artikel 7, stk. 2, i lov om forvaltningsretlige forseelser og administrativt pålagte straffe], er ulovlig, idet den bestemmer, at personer, der formelt og uagtsomt har begået en overtrædelse af toldlovgivningen, kan pålægges sanktioner i tilfælde af forsætlig adfærd, og at der i henhold til [toldlovens artikel 233, stk. 6], kan ske konfiskation til fordel for den stat, hvor den strafbare handling, der tilhører en tredjemand, er begået, uden at den person, der udviser omhu, på forhånd, er blevet underrettet om den adfærd, som den pågældende i henhold til loven skal forholde sig til, og om den måde, hvorpå den pågældende person behørigt skal udfylde sine dokumenter vedrørende godstransport ved en af Den Europæiske Unions ydre grænser i overensstemmelse med loven?«

De præjudicielle spørgsmål

Formaliteten

35 Det følger af Domstolens faste praksis, at proceduren efter artikel 267 TEUF er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre de for dem verserende tvister (dom af 26.3.2020, Miasto Łowicz og Prokurator Generalny, C-558/18 og C-563/18, EU:C:2020:234, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

36 Eftersom forelæggelsesafgørelsen danner grundlaget for denne procedure er den nationale ret forpligtet til i denne afgørelse at redegøre for den retlige og faktiske baggrund for tvisten i hovedsagen og at angive de nødvendige begrundelser for valget af de EU-retlige bestemmelser, som den ønsker fortolket, og for den forbindelse, som efter dens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i sagen [jf. i denne retning dom af 4.6.2020, C.F. (Skatte-og afgiftskontrol), C-430/19, EU:C:2020:429, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis].

37 Det skal i denne henseende ligeledes fremhæves, at forelæggelsesafgørelsens oplysninger skal gøre det muligt dels for Domstolen at give brugbare svar på de af den nationale ret forelagte spørgsmål, dels for medlemsstaternes regeringer samt andre berørte parter at udøve den rettighed, som de er tillagt ved artikel 23 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, til at fremsætte bemærkninger. Domstolen skal drage omsorg for, at denne ret sikres, når henses til, at det i henhold til den nævnte bestemmelse kun er forelæggelsesafgørelserne, der meddeles de berørte parter (jf. i denne retning dom af 2.9.2021, Irish Ferries, C-570/19, EU:C:2021:664, præmis 134 og den deri nævnte retspraksis).

38 Disse kumulative krav til indholdet af en forelæggelsesafgørelse fremgår udtrykkeligt af artikel 94 i Domstolens procesreglement, som den forelæggende ret forventes at have kendskab til og iagttage nøje inden for rammerne af det samarbejde, der er indført ved artikel 267 TEUF (kendelse af 3.7.2014, Talasca, C-19/14, EU:C:2014:2049, præmis 21, og dom af 9.9.2021, Toplofikatsia Sofia m.fl., C-208/20 og C-256/20, EU:C:2021:719, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis). De er desuden anført i punkt 13, 15 og 16 i Den Europæiske Unions Domstols anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (EUT 2019, C 380, s. 1), der

nu findes i punkt 13, 15 og 16 i den nye affattelse af Den Europæiske Unions Domstols anbefalinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (EUT 2024, C 6008).

39 I det foreliggende tilfælde opfylder det femte spørgsmål i sag C-372/23 ikke disse krav.

40 Forelæggelsesafgørelsen indeholder nemlig ikke en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret er i tvivl om fortolkningen af de bestemmelser, der er nævnt i dette spørgsmåls ordlyd, navnlig bestemmelserne i den europæiske kodeks for god forvaltningsskik. Denne ret har heller ikke redegjort for den sammenhæng, der efter dens opfattelse består mellem bestemmelserne i denne kodeks og den nationale lovgivning, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen. Under disse omstændigheder kan Domstolen ikke vurdere, i hvilket omfang en besvarelse af det nævnte spørgsmål er nødvendig for, at den nævnte ret kan træffe afgørelse.

41 Det følger heraf, at det femte spørgsmål i sag C-372/23 ikke kan antages til realitetsbehandling.

Realiteten

Første og andet spørgsmål i sag C-372/23

42 Med det første og andet spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om EU-toldkodeksens artikel 15 og artikel 42, stk. 1, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der gør det muligt at konstatere en overtrædelse af toldlovgivningen alene på grund af uagtsomhed i form af manglende overholdelse af den foreskrevne form for angivelse af de transporterede varer, og under sådanne omstændigheder er til hinder for, at en administrativ sanktion på et beløb, der mindst svarer til toldværdien af de varer, der er genstand for denne overtrædelse, pålægges ophavsmanden til den nævnte overtrædelse.

43 EU-toldkodeksens artikel 15 med overskriften »Oplysninger til toldmyndighederne« bestemmer i stk. 1, at enhver person, som er direkte eller indirekte involveret i toldkontrol, er forpligtet til at stille alle nødvendige dokumenter og oplysninger til rådighed for toldmyndighederne. I overensstemmelse med denne artikels stk. 2, er en person, der indgiver en toldangivelse til toldmyndighederne bl.a. ansvarlig for rigtigheden og fuldstændigheden af oplysningerne i denne angivelse.

44 I det foreliggende tilfælde synes det at fremgå af oplysningerne i de sagsakter, som Domstolen råder over, at de i hovedsagen omhandlede varer blev transporteret fra Tyrkiet med kurs mod Serbien, idet Bulgarien blot var et transitland. Med forbehold for de undersøgelser, der skal foretages af den forelæggende ret, skulle disse varer derfor henføres under »proceduren for ekstern forsendelse« som omhandlet i EU-toldkodeksens artikel 226. Artikel 158 i denne toldkodeks bestemmer, at for alle varer, som skal henføres under en toldprocedure, bortset fra frizoneproceduren, skal der indgives en toldangivelse, som passer til den særlige procedure.

45 Tilsidesættelse af forpligtelsen til at indgive en toldangivelse, jf. EU-toldkodeksens artikel 15, stk. 1, sammenholdt med denne toldkodeks' artikel 158, udgør »manglende overholdelse af toldlovgivningen« som omhandlet i nævnte toldkodeks' artikel 42, stk. 1. Sidstnævnte begreb tilsigter således ikke alene, at der pålægges sanktioner for svigagtige aktiviteter, men for enhver overtrædelse af Unionens toldlovgivning. For at kvalificere en sådan tilsidesættelse som

»manglende overholdelse af toldlovgivningen« som omhandlet i denne artikel 42, stk. 1, er det irrelevant, om denne tilsidesættelse har været forsætlig eller uagtsom, eller om den pågældende aktør har udvist en culpøs adfærd (jf. i denne retning dom af 23.11.2023, J. P. Mali, C-653/22, EU:C:2023:912, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis.

46 Det følger heraf, at anvendelsen af sanktioner i medfør af samme toldkodeks' artikel 42 omfatter den situation, hvor den pågældende aktørs tilsidesættelse er begået forsætligt.

47 Med hensyn til en sådan tilsidesættelses konsekvenser påhviler det hver medlemsstat i henhold til EU-toldkodeksens artikel 42, stk. 1, at fastsætte sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, hvis der afgives fejlagtige oplysninger i en toldangivelse (dom af 23.11.2023, J. P. Mali, C-653/22, EU:C:2023:912, præmis 30).

48 Så længe der ikke er gennemført nogen harmonisering af EU-lovgivningen på området for sanktioner ved manglende opfyldelse af betingelserne i en ved denne lovgivning indført ordning, er medlemsstaterne beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige. I overensstemmelse med det krav om, at sanktionerne skal være forholdsmæssige, der er fastsat i EU-toldkodeksens artikel 42, stk. 1, må de administrative eller repressive foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til denne bestemmelse, imidlertid ikke overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt forfølges med denne toldkodeks, eller være uforholdsmæssige i forhold til disse formål (jf. i denne retning dom af 8.6.2023, Zes Zollner Electronic, C-640/21, EU:C:2023:457, præmis 60 og 61 og den deri nævnte retspraksis).

49 Sanktionerne skal således tilpasses overtrædelsernes grovhed, bl.a. ved at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning, samtidig med at kravet om proportionalitet overholdes (jf. i denne retning dom af 22.3.2017, Euro-Team og Spirál-Gép, C-497/15 og C-498/15, EU:C:2017:229, præmis 42, og af 24.2.2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli et Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, præmis 39).

50 Dette krav gælder for medlemsstaterne ikke blot for så vidt angår fastlæggelsen af de forhold, som udgør en overtrædelse, og fastlæggelsen af bestemmelserne vedrørende bødeniveauet, men ligeledes for så vidt angår vurderingen af de forhold, der kan tages hensyn til ved fastsættelsen af bøden (jf. i denne retning dom af 23.11.2023, J. P. Mali, C-653/22, EU:C:2023:912, præmis 33 og den deri nævnte retspraksis).

51 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at den bøde, der er fastsat i toldlovens artikel 233, stk. 1, for overtrædelsen toldsmugleri er på mellem 100% og 200% af toldværdien af de varer, der er genstand for denne overtrædelse, således at toldmyndigheden kan ændre størrelsen af denne bøde under hensyntagen til alle de faktiske omstændigheder og forhold i det foreliggende tilfælde, herunder den begåede overtrædelses forsætlige eller uagtsomme karakter.

52 Selv henset til de særlige omstændigheder ved overtrædelser af toldlovgivningen, bl.a. deres store antal og vanskeligheden ved at opdage disse, forekommer en bøde, der er fastsat i national ret, og hvis størrelse er på mellem 100% og 200% af varernes toldværdi, imidlertid ikke at stå i rimeligt forhold til grovheden af de overtrædelser, som den skal sanktionere, bl.a. i tilfælde af manglende opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse med toldangivelser inden for rammerne af toldproceduren for ekstern forsendelse. En sådan sanktion går nemlig for det første ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre, at varer, der henføres under denne ordning, ikke unddrages fra

toldtilsyn, og forekommer for det andet at være uforholdsmæssig i forhold til den toldskyld, der opstår som følge af unddragelsen fra toldtilsyn af varer henført under nævnte ordning (jf. i denne retning dom af 4.3.2020, Schenker, C-655/18, EU:C:2020:157, præmis 44 og 46).

53 Denne konstatering gælder så meget desto mere som denne sanktion supplerer den sanktion, der er fastsat i toldlovens artikel 233, stk. 6, hvorefter varer, der er genstand for toldsmugleri, konfiskeres til fordel for staten, uanset hvem der ejer dem, og når disse varer mangler eller er blevet unddraget, tilpligtes gerningsmanden at betale et beløb svarende til deres toldværdi eller, i tilfælde af eksport, af de nævnte varers værdi. Den kumulation af sanktioner, som gerningsmanden til toldsmugleri risikerer, kan nemlig føre til, at denne pålægges at betale tre gange mere end de pågældende varers toldværdi.

54 Henset til ovenstående betragtninger skal det første og andet spørgsmål i sag C-372/23 besvares med, at EU-toldkodeksens artikel 15 og artikel 42, stk. 1, skal fortolkes således, at de ikke er til hinder for en national lovgivning, der gør det muligt at konstatere en overtrædelse af toldlovgivningen alene på grund af uagtsomhed i form af manglende overholdelse af den foreskrevne form for angivelse af de transporterede varer. Disse bestemmelser er derimod til hinder for, at en administrativ sanktion på et beløb, der mindst svarer til toldværdien af de varer, der er genstand for denne overtrædelse, under sådanne omstændigheder pålægges ophavsmanden til den nævnte overtrædelse.

Det første og andet spørgsmål i sag C-717/22 samt det tredje og fjerde spørgsmål i sag C-372/23

55 Med det første og andet spørgsmål i sag C-717/22 samt det tredje og fjerde spørgsmål i sag C-372/23, som skal behandles samlet, ønsker de forelæggende retter nærmere bestemt oplyst, om EU-toldkodeksens artikel 42, stk. 1 og 2, sammenholdt med chartrets artikel 17, stk. 1, skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der i tilfælde af overtrædelse af toldlovgivningen ud over pålæg af en bøde fastsætter konfiskation af de varer, der er genstand for denne overtrædelse. Såfremt dette ikke er tilfældet ønsker disse retter oplyst, om en sådan konfiskation er tilladt, selv når disse varer ikke tilhører lovovertræderen.

56 Som bemærket i nærværende doms præmis 44, og med forbehold for de undersøgelser, som det påhviler de forelæggende retter at gennemføre, burde de i hovedsagen omhandlede varer indledningsvis have været placeret under toldproceduren for ekstern forsendelse. I overensstemmelse med EU-toldkodeksens artikel 158 skulle disse varer således være genstand for en toldangivelse.

57 Når denne præcisering er foretaget og hvad angår den første del af de således omformulerede præjudicielle spørgsmål bemærkes, at artikel 42, stk. 2, i denne toldkodeks bestemmer, at »[h]vis administrative sanktioner anvendes, kan de eksempelvis antage en af eller begge følgende former: [...] et pengekrav fra toldmyndighederne, herunder, hvor det er relevant, et forlig i stedet for en strafferetlig sanktion; [...] tilbagekaldelse, suspension eller ændring af enhver bevilling, som indehaves af den pågældende person«.

58 I denne henseende udspringer de forelæggende retters tvivl delvis af deres læsning af denne artikel 42, stk. 2, for så vidt som denne udtømmende opregner de administrative sanktioner, der finder anvendelse i tilfælde af overtrædelse af toldlovgivningen.

59 Som generaladvokaten har anført i punkt 63 i forslaget til afgørelse viser anvendelsen af ordet »eksempelvis« i denne bestemmelse imidlertid, at listen over disse administrative sanktioner ikke er udtømmende og at medlemsstaterne principielt kan fastsætte andre administrative sanktioner end dem, der er nævnt i den nævnte bestemmelse, så som foranstaltninger om konfiskation af de varer, der har været genstand for en overtrædelse af toldlovgivningen.

60 Så længe der ikke ved EU-toldkodeksen er gennemført nogen harmonisering af sanktioner ved manglende opfyldelse af bestemmelserne i denne toldkodeks, kan medlemsstaterne desuden foretage en kumulering af administrative sanktioner, således som de i hovedsagen omhandlede, med forbehold for overholdelse af det krav om proportionalitet, der er fastsat nævnte toldkodeks' artikel 42, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 4.3.2020, Schenker, C-655/18, EU:C:2020:157, præmis 41 og 42 og den deri nævnte retspraksis).

61 For så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt toldkodeksens artikel 42 er til hinder for, at varer kan konfiskeres, når de ikke tilhører den person, der har begået overtrædelsen, har Domstolen allerede fastslået, at en national lovgivning, der gør det muligt at konfiskere formuegoder, der tilhører en tredjemand i god tro, og som anvendes til at begå smugleri, er uforenelig med den ejendomsret, der er sikret ved chartrets artikel 17, stk. 1 (jf. i denne retning dom af 14.1.2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo et Apelativna prokuratura – Plovdiv, C-393/19, EU:C:2021:8, præmis 56).

62 Derimod henhører konfiskationsforanstaltninger vedrørende udbyttet af en ulovlig lovovertrædelse eller aktivitet eller et instrument, der har været anvendt til en lovovertrædelse, der ikke tilhører en tredjemand i god tro, under reguleringen af anvendelsen af formuegoder, som omhandlet i chartrets artikel 17, stk. 1, tredje punktum (jf. i denne retning dom af 10.9.2024, Neves 77 Solutions, C-351/22, EU:C:2024:723, præmis 82).

63 For at sikre en reelt afskrækkende virkning af en ordning med administrative sanktioner, der finder anvendelse på en overtrædelse af toldlovgivningen, samtidig med at kravet om proportionalitet overholdes, skal ophavsmændene til sådanne overtrædelser faktisk fratages de økonomiske fordele, der følger af disse sidstnævnte og de fastsatte sanktioner skal gøre det muligt at skabe virkninger, der står i et rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed, således at enhver effektivt afskrækkes fra at begå lignende overtrædelser (jf. analogt dom af 24.2.2022, Agenzia delle dogane e dei monopoli og Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-452/20, EU:C:2022:111, præmis 44).

64 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, som Domstolen er i besiddelse af, at de konfiskerede varer ikke tilhører VU, men Sistem Lux. Således som bl.a. tolddirektoratet og den bulgarske regering har anført i deres skriftlige bemærkninger fremgår det, at dette selskab er modtager af varerne og/eller den person, der er ansvarlig for proceduren for EU-forsendelse. Selskabet er derfor, i begge disse tilfælde, forpligtet til at overholde de forpligtelser, der følger af toldkodeksens artikel 233.

65 Under sådanne omstændigheder er det ikke udelukket, at Sistem Lux kan anses for den person, der, i tilfælde af manglende overholdelse af de forpligtelser, der følger af denne artikel 233, er ansvarlig for overtrædelsen af denne bestemmelse. Det tilkommer de forelæggende retter at undersøge disse faktuelle elementer med henblik på at godtgøre nævnte selskabs eventuelle ansvar.

66 I forbindelse med de to tilfælde, der er anført i nærværende doms præmis 64, må det konstateres, at henset til det formål, der forfølges med toldlovgivningen om at forhindre ulovlig import af ikke-EU-varer i EU og om at bekæmpe svig ved at sikre en korrekt opkrævning af importafgifter med henblik på at beskytte Unionens finansielle interesser (jf. i denne retning dom af 15.7.2010, DSV Road, C-234/09, EU:C:2010:435, præmis 33, og af 7.4.2022, Kauno teritorinė muitinė, C-489/20, EU:C:2022:277, præmis 35), synes konfiskation, som en supplerende sanktion, af disse varer, når de tilhører en person, som er ansvarlig for en overtrædelse af EU-toldkodeksen, at være forholdsmæssig, samtidig med at den kan afskrække de pågældende aktører fra at tilsidesætte de forpligtelser, der følger af denne toldkodeks og forhindre, at disse aktører kan drage fordel heraf.

67 Denne fortolkning bestyrkes i øvrigt af toldkodeksens artikel 198, stk. 1, litra a), hvorefter »[t]oldmyndighederne træffer alle nødvendige foranstaltninger, herunder konfiskering [...], for at bortskaffe varer [...] hvis en af forpligtelserne i toldlovgivningen med hensyn til at føre ikke-EU-varer ind i Unionens toldområde ikke er opfyldt, eller varerne er blevet unddraget toldtilsyn«.

68 Henset til de ovenstående betragtninger skal det første og andet spørgsmål i sag C-717/22 samt det tredje og fjerde spørgsmål i sag C-372/23 besvares med, at EU-toldkodeksens artikel 42, stk. 1 og 2, sammenholdt med chartrets artikel 17, stk. 1, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, der i tilfælde af overtrædelse af toldlovgivningen ud over pålæg af en bøde fastsætter konfiskation af de varer, der er genstand for denne overtrædelse, når disse tilhører en person, som er ansvarlig for den nævnte overtrædelse, på betingelse af, at den sanktionsordning, der finder anvendelse på denne overtrædelse, i sin helhed er i overensstemmelse med kravet om proportionalitet.

Tredje spørgsmål i sag C-717/22

69 Den forelæggende ret ønsker med sit tredje spørgsmål i sag C-717/22 nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 1, i rammeafgørelse 2005/212 skal fortolkes således, at den finder anvendelse på konfiskation af varer, der er genstand for en overtrædelse af toldlovgivningen, når denne overtrædelse ikke udgør en straffelovsovertrædelse, men en forvaltningsretlig forseelse. I bekræftende fald ønsker denne ret nærmere bestemt oplyst, om denne rammeaftales artikel 1, fjerde led, og artikel 2, nr. 4), i direktiv 2014/42 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning, der bestemmer, at en sådan konfiskation pålægges af en administrativ myndighed.

70 I denne henseende bemærkes, at artikel 2, stk. 1, i rammeaftale 2005/212 bestemmer, at medlemsstaterne skal træffe 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.

71 Det følger af ordlyden af denne bestemmelse, at denne rammeafgørelses materielle anvendelsesområde – således som det ligeledes fremgår af selve overskriften og af første betragtning til rammeafgørelsen, som henviser til henholdsvis »konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold« og »organisere[t] kriminalitet« – er begrænset til kriminelle handlinger (jf. i denne retning dom af 9.3.2023, Otdel »Mitnichesko razsledvane i razuznavane«, C-752/21, EU:C:2023:179, præmis 40).

72 Desuden er det kun kriminelle handlinger af en vis grovhed, nemlig dem, der kan straffes med frihedsstraf af mere end et års varighed, der er omfattet af de nævnte bestemmelser (jf. i denne retning dom af 9.3.2023, Otdel »Mitnichesko razsledvane i razuznavane«, C-752/21, EU:C:2023:179, præmis 41).

73 Hvad angår begrebet »konfiskation« henvises, i overensstemmelse med artikel 14, stk. 1, i direktiv 2014/42, til ordlyden af dette direktivs artikel 2, nr. 4), hvorefter konfiskation er »en endelig berøvelse af formuegoder pålagt af retten i forbindelse med en strafbar handling« (jf. i denne retning dom af 9.3.2023, Otdel »Mitnichesko razsledvane i razuznavane«, C-752/21, EU:C:2023:179, præmis 42 og 43).

74 Det konstateres imidlertid for det første blot, at afgørelsen i hovedsagen om konfiskation af de varer, der havde været genstand for overtrædelsen af toldlovgivningen, blev truffet efter en administrativ procedure, idet denne procedure ikke vedrørte en kriminel handling, der kan straffes med frihedsstraf af mere end et års varighed, således som krævet i artikel 2, stk. 1, i rammeafgørelse 2005/212, og heller ikke mere generelt vedrørte en kriminel handling.

75 I denne sammenhæng skal det præciseres, at selv om der forud for den administrative procedure i det foreliggende tilfælde var blevet gennemført en straffesag, fremgår det utvetydigt af forelæggelsesafgørelsen, at sidstnævnte procedure var blevet henlagt, således at der ikke verserede nogen straffesag på det tidspunkt, hvor den administrative procedure blev indledt.

76 For det andet fremgår det ligeledes af de sagsakter, som Domstolen råder over, at konfiskation af de pågældende varer ikke blev pålagt af en »ret« som omhandlet i artikel 2, nr. 4), i direktiv 2014/42, men af toldmyndighederne.

77 Rammeafgørelse 2005/212 finder imidlertid ikke anvendelse, når afgørelsen om konfiskation træffes af en toldmyndighed efter en procedure, der ikke vedrører en kriminel handling (jf. i denne retning dom af 19.3.2020, »Agro In 2001«, C-234/18, EU:C:2020:221, præmis 61, og af 9.3.2023, Otdel »Mitnichesko razsledvane i razuznavane«, C-752/21, EU:C:2023:179, præmis 46).

78 For så vidt som denne rammeafgørelses anvendelsesområde er klart defineret, og for så vidt som rammeafgørelsen er blevet vedtaget med henblik på at indføre fælles minimumsregler på et velafgrænset område, der i øvrigt vedrører samarbejdet i straffesager, kan nævnte rammeaftale heller ikke materielt finde analog anvendelse på en situation som den i hovedsagen omhandlede (jf. i denne retning dom af 9.3.2023, Otdel »Mitnichesko razsledvane i razuznavane«, C-752/21, EU:C:2023:179, præmis 47).

79 Henset til samtlige disse betragtninger skal det tredje spørgsmål i sag C-717/22 besvares med, at artikel 2, stk. 1, i rammeafgørelse 2005/212 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke finder anvendelse på en konfiskationsforanstaltning truffet efter en overtrædelse af toldlovgivningen, hvis denne overtrædelse ikke udgør en kriminel handling, der kan straffes med frihedsstraf af mere end et års varighed, men en forvaltningsretlig forseelse.

Sagsomkostninger

80 Da sagernes behandling i forhold til hovedsagernes parter udgør et led i de sager, der verserer for de forelæggende retter, tilkommer det disse at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Tredje Afdeling) for ret:

1) **Artikel 15 og artikel 42, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 952/2013 af 9. oktober 2013 om EU-toldkodeksen**

   skal fortolkes således, at

   de ikke er til hinder for en national lovgivning, der gør det muligt at konstatere en overtrædelse af toldlovgivningen alene på grund af uagtsomhed i form af manglende overholdelse af den foreskrevne form for angivelse af de transporterede varer. Disse bestemmelser er derimod til hinder for, at en administrativ sanktion på et beløb, der mindst svarer til toldværdien af de varer, der er genstand for denne overtrædelse, under sådanne omstændigheder pålægges ophavsmanden til den nævnte overtrædelse.

2) **Artikel 42, stk. 1 og 2, i forordning nr. 952/2013, sammenholdt med artikel 17, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder,**

   skal fortolkes således, at

   denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, der i tilfælde af overtrædelse af toldlovgivningen ud over pålæg af en bøde fastsætter konfiskation af de varer, der er genstand for denne overtrædelse, når disse tilhører en person, som er ansvarlig for den nævnte overtrædelse, på betingelse af, at den sanktionsordning, der finder anvendelse på denne overtrædelse, i sin helhed er i overensstemmelse med kravet om proportionalitet.

3) **Artikel 2, stk. 1, i Rådets rammeafgørelse 2005/212/RIA af 24. februar 2005 om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold,**

   skal fortolkes således, at

   denne bestemmelse ikke finder anvendelse på en konfiskationsforanstaltning truffet efter en overtrædelse af toldlovgivningen, hvis denne overtrædelse ikke udgør en kriminel handling, der kan straffes med frihedsstraf af mere end et års varighed, men en forvaltningsretlig forseelse.

Underskrifter