Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

15. oktober 2026 *

»Præjudiciel forelæggelse – område med frihed, sikkerhed og retfærdighed – retligt samarbejde i straffesager – bekæmpelse af organiseret kriminalitet – beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – artikel 325, stk. 1, TEUF – BFI-konventionen – artikel 2, stk. 1 – rammeafgørelse 2008/841/RIA – artikel 2, litra a) og b) – alvorlig merværdiafgiftssvig – aftale om at begå en strafbar handling – artikel 3 – medlemsstaternes forpligtelse til at bekæmpe svig, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af afskrækkende og effektive foranstaltninger – forpligtelse til at fastsætte strafferetlige sanktioner – straffens maksimale varighed – proportionalitetsprincippet – forældelsesfrist – systemisk risiko for straffrihed«

I sag C-321/25 [Gidzhinov] [i],

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Sofijski gradski sad (byretten i Sofia, Bulgarien) ved afgørelse af 2. maj 2025, indgået til Domstolen den 8. maj 2025, i straffesagen mod

A,

B,

V,

G,

D,

procesdeltager:

Sofijska gradska prokuratura,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, C. Lycourgos (refererende dommer), samt dommerne N. Fenger, S. Rodin, N. Piçarra og O. Spineanu-Matei,

generaladvokat: M. Campos Sánchez-Bordona,

* Processprog: bulgarsk.

[i] Den foreliggende sags navn er et vedtaget navn. Det svarer ikke til et navn på en part i sagen.

justitssekretær: V. Di Bucci,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

– V ved advokat P.Y. Galabov,

– den østrigske regering ved J. Schmoll og P. Thalmann, som befuldmægtigede,

– Europa-Kommissionen ved C. Valero, F. Blanc, I. Zaloguin og M. Wasmeier, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 23. april 2026,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 325 TEUF, 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 Bruxelles den 26. juli 1995 og knyttet som bilag til Rådets retsakt af 26. juli 1995 (EFT 1995, C 316, s. 48, herefter »BFI-konventionen«), og artikel 3, stk. 1, litra b), i Rådets rammeafgørelse 2008/841/RIA af 24. oktober 2008 om bekæmpelse af organiseret kriminalitet (EUT 2008, L 300, s. 42).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med strafforfølgning indledt mod A, B, V, G og D for at have ledet eller deltaget i en kriminel organisation med det formål at begå lovovertrædelser på skatte- og afgiftsområdet og – for visse af de nævnte personer – for at have begået svig med merværdiafgift (moms).

Retsforskrifter

EU-retten

BFI-konventionen

3 Stk. 3 i BFI-konventionens artikel 1 med overskriften »Generelle bestemmelser« har følgende ordlyd:

»Med forbehold af artikel 2, stk. 2, træffer hver medlemsstat endvidere de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at forsætlig udfærdigelse eller levering af falske, urigtige eller ufuldstændige erklæringer eller dokumenter med den i stk. 1 beskrevne følge betragtes som en strafbar handling, hvis denne adfærd ikke allerede er strafbar enten som en selvstændig lovovertrædelse eller som medvirken eller anstiftelse til eller forsøg på svig[, der skader De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser,] som defineret i stk. 1.«

4 Den nævnte konventions artikel 2, der har overskriften »Sanktioner«, bestemmer:

»1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at den i artikel 1 nævnte adfærd samt medvirken, anstiftelse eller forsøg i forbindelse med den i artikel 1, stk. 1, nævnte adfærd kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, herunder, i hvert fald i grove tilfælde af svig, frihedsstraf, der kan medføre udlevering, idet der ved grove tilfælde af svig forstås svig, som vedrører et mindstebeløb, der fastsættes i hver medlemsstat. Dette mindstebeløb kan ikke fastsættes højere end 50 000 [EUR].

2. En medlemsstat kan imidlertid i mindre tilfælde af svig, som vedrører et samlet beløb på under 4 000 [EUR], og som i henhold til dens lovgivning ikke er af specielt alvorlig karakter, fastsætte sanktioner af en anden art end de i stk. 1 anførte.

[...]«

Afgørelse 2008/40/RIA

5 Artikel 2, stk. 1, i Rådets afgørelse 2008/40/RIA af 6. december 2007 om Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse af konventionen udarbejdet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser, protokol af 27. september 1996, protokol af 29. november 1996 og anden protokol af 19. juni 1997 (EUT 2008, L 9, s. 23) er sålydende:

»[BFI-konventionen], [Rådets retsakt af 27. september 1996 om udarbejdelse af en protokol til konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1996, C 313, s. 1)] og [Rådets retsakt af 29. november 1996 om udarbejdelse af en protokol på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union om præjudiciel fortolkning ved De Europæiske Fællesskabers Domstol af konventionen om beskyttelse af De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser (EFT 1997, C 151, s. 1)] træder i kraft for [Republikken] Bulgariens og Rumæniens vedkommende den første dag i den første måned efter datoen for vedtagelse af denne afgørelse, medmindre de allerede er trådt i kraft for [Republikken] Bulgariens og Rumæniens vedkommende inden denne dato.«

BFI-direktivet

6 Artikel 16 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2017/1371 af 5. juli 2017 om strafferetlig bekæmpelse af svig rettet mod Den Europæiske Unions finansielle interesser (EUT 2017, L 198, s. 29, herefter »BFI-direktivet«) har overskriften »Erstatning af [BFI-konventionen]« og fastsætter følgende:

»[BFI-konventionen] med de tilhørende protokoller af 27. september 1996, 29. november 1996 og 19. juni 1997 erstattes af dette direktiv for så vidt angår de medlemsstater, der er bundet heraf, med virkning fra den 6. juli 2019.

For så vidt angår de medlemsstater, der er bundet af dette direktiv, gælder henvisninger til konventionen som henvisninger til dette direktiv.«

Rammeafgørelse 2008/841

7 Første til tredje betragtning til rammeafgørelse 2008/841 er affattet således:

»(1) Formålet med Haag-programmet er at forbedre [Den Europæiske Unions] og medlemsstaternes evne til i fællesskab bl.a. at bekæmpe den grænseoverskridende organiserede kriminalitet. Dette mål skal specielt nås gennem indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne. De kriminelle organisationers farlighed og deres udbredelse kræver en styrkelse af samarbejdet mellem Den Europæiske Unions medlemsstater, for at borgernes forventninger og medlemsstaternes behov kan opfyldes effektivt. I den forbindelse fastslås det i punkt 14 i konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Bruxelles den 4. og 5. november 2004, at EU-borgerne forventer, at Den Europæiske Union anlægger en mere effektiv, fælles tilgang til grænseoverskridende problemer som organiseret kriminalitet, idet den samtidig garanterer respekten for de grundlæggende friheder og rettigheder.

(2) I sin meddelelse af 29. marts 2004 om visse foranstaltninger, der bør indføres til bekæmpelse af terrorisme og andre former for grov kriminalitet, anførte Kommissionen, at lovgivningen om bekæmpelse af organiseret kriminalitet i EU skulle styrkes, og at den ville udarbejde en rammeafgørelse til erstatning for [Rådets] fælles aktion 98/733/RIA af 21. december 1998 om at gøre det strafbart at deltage i en kriminel organisation i Den Europæiske Unions medlemsstater [(EFT 1998, L 351, s. 1)].

(3) Ifølge punkt 3.3.2 i Haag-programmet tjener indbyrdes tilnærmelse af den materielle strafferet det formål at lette den gensidige anerkendelse af domme og retsafgørelser og lette politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager og vedrører særligt grove forbrydelser med grænseoverskridende dimensioner, og forbrydelser, som er specifikt nævnt i traktaterne, bør prioriteres. Der bør derfor ske en indbyrdes tilnærmelse i alle medlemsstaterne af definitionen af strafbare handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation. Denne rammeafgørelse bør således omfatte forbrydelser, der typisk begås inden for en kriminel organisation. Desuden bør der over for fysiske og juridiske personer, som har begået sådanne strafbare handlinger eller er ansvarlige herfor, fastsættes straffe og sanktioner, som svarer til disse strafbare handlingers grovhed.«

8 Rammeafgørelsens artikel 1 med overskriften »Definitioner« har følgende ordlyd:

»I denne rammeafgørelse forstås ved:

1) »kriminel organisation«: en struktureret sammenslutning af en vis varighed bestående af mere end to personer, der handler i forening med henblik på at begå strafbare handlinger, som kan straffes med en frihedsstraf eller en sikkerhedsforanstaltning af en maksimal varighed på mindst fire år eller en strengere straf, for direkte eller indirekte at opnå en økonomisk eller anden materiel fordel

2) »struktureret sammenslutning«: en sammenslutning, der ikke er vilkårligt dannet med henblik på umiddelbart at begå en strafbar handling, hvis medlemmers roller ikke nødvendigvis er formelt defineret, hvis sammensætning ikke nødvendigvis er fast, og hvis struktur ikke nødvendigvis er nærmere fastlagt.«

9 Den nævnte rammeafgørelses artikel 2, som har overskriften »Strafbare handlinger med forbindelse til deltagelse i en kriminel organisation«, bestemmer:

»Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at en eller begge af følgende typer af handlinger i forbindelse med en kriminel organisation betragtes som strafbare handlinger:

a) handlinger begået af en person, som forsætligt og med kendskab til enten formålet med den kriminelle organisation og dennes almindelige kriminelle virksomhed eller dens hensigt om at begå de pågældende strafbare handlinger aktivt deltager i organisationens kriminelle virksomhed, herunder ved at tilvejebringe oplysninger eller materielle midler, ved at rekruttere nye medlemmer og ved enhver form for finansiering af dens aktiviteter, vel vidende, at denne deltagelse vil bidrage til udførelsen af denne organisations kriminelle virksomhed

b) handlinger begået af en person bestående i en aftale med en eller flere personer om at udføre en handling, når denne handling, såfremt den udføres, vil være ensbetydende med, at der begås strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 1, selv hvis den pågældende person ikke deltager i selve udførelsen af handlingen.«

10 Rammeafgørelsens artikel 3 med overskriften »Sanktioner« er sålydende:

»1. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre,

a) at de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 2, litra a), kan straffes med en maksimumsfrihedsstraf på mindst mellem to og fem år, eller

b) at de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 2, litra b), kan straffes med den samme maksimumsfrihedsstraf som den strafbare handling, der er genstand for aftalen, eller med en maksimumsfrihedsstraf på mindst mellem to og fem år.

2. Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at det forhold, at de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 2, som fastsat af denne medlemsstat, begås inden for rammerne af en kriminel organisation, kan betragtes som en skærpende omstændighed.«

Bulgarsk ret

Straffeloven

11 Artikel 23, stk. 1, i Nakazatelen kodeks (straffeloven, DV nr. 26 af 2.4.1968) fastsætter i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »straffeloven«), følgende:

»Hvis der ved samme handling begås flere strafbare handlinger, eller hvis en person har begået flere forskellige strafbare handlinger, før den pågældende dømmes for en af disse ved en endelig dom, pålægger retsinstansen, efter at have fastsat en særskilt straf for hver af disse strafbare handlinger, den strengeste af disse straffe.«

12 Den nævnte lovs artikel 80 bestemmer:

»(1) Strafforfølgning er udelukket på grund af forældelse, hvis den ikke indledes inden for:

[...]

2. femten år for handlinger, som kan straffes med en frihedsstraf på mere end ti år

3. ti år for handlinger, som kan straffes med en frihedsstraf på mere end tre år

[...]

(3) Forældelsesfristen for retsforfølgningen begynder at løbe fra begåelsen af den strafbare handling, i tilfælde af forsøg på eller forberedelse af begåelse fra den dato, hvor den sidste handling begås, og i tilfælde af uafbrudte og fortsatte strafbare handlinger fra deres ophør.«

13 Lovens artikel 81 er affattet således:

»(1) Forældelsen suspenderes, hvis indledningen eller videreførelsen af strafforfølgningen afhænger af, at et forudgående spørgsmål afklares ved en endelig retsafgørelse.

(2) Forældelsen afbrydes ved enhver handling, som de kompetente myndigheder foretager med henblik på retsforfølgning, og kun med hensyn til den person, som er genstand for retsforfølgningen. Når den handling, hvorved forældelsen er blevet afbrudt, er afsluttet, begynder en ny forældelsesfrist at løbe.

(3) Uanset suspensionen eller afbrydelsen af forældelsen er strafforfølgning udelukket, hvis der er gået en periode, som er mere end 50% længere end den i forrige artikel fastsatte frist.«

14 Lovens artikel 93 fastsætter:

»Følgende begreber og udtryk anvendes i denne lov med følgende betydning:

[...]

20. »organiseret kriminel gruppe«: en varig og struktureret sammenslutning af tre eller flere personer med henblik på i forening og på det nationale område eller i udlandet at begå strafbare handlinger, for hvilke der er fastsat en frihedsstraf på mere end tre år. Sammenslutningen anses også for at være struktureret, selv om der ikke foreligger en formel fordeling af funktioner mellem deltagerne, en varig deltagelse eller en udviklet struktur.«

15 Straffelovens artikel 255 bestemmer:

»(1) Den, der unddrager sig fastsættelsen eller betalingen af skatte- og afgiftsgæld til et større beløb ved

[...]

7. uretmæssigt at fradrage betalt kildeskat,

straffes med en frihedsstraf på mellem et og seks år og en bøde på op til 2 000 [bulgarske leva (BGN)].

[...]

(3) Når beløbet for skatte- og afgiftsgælden er særligt stort, er straffen på mellem tre og otte års fængsel og konfiskation af hele eller dele af gerningsmandens formue.«

16 Den nævnte lovs artikel 321 har følgende ordlyd:

»(1) Dannelse eller ledelse af en organiseret kriminel gruppe straffes med en frihedsstraf på mellem tre og ti år.

(2) Deltagelse i en sådan gruppe straffes med en frihedsstraf på mellem et og seks år.

(3) Når gruppen oprettes […] i berigelsesøjemed, […] er straffen:

1. for de i stk. 1 omhandlede strafbare handlinger: en frihedsstraf på mellem fem og femten år

2. for de i stk. 2 omhandlede strafbare handlinger: en frihedsstraf på mellem tre og ti år.«

Strafferetsplejeloven

17 Artikel 24, stk. 1, i Nakazatelno-protsesualen kodeks (strafferetsplejeloven, DV nr. 86 af 28.10.2005) fastsætter i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, følgende:

»Der kan ikke indledes en sag, og en indledt sag skal indstilles, hvis:

[...]

3. det strafferetlige ansvar er bortfaldet på grund af udløbet af den lovbestemte forældelsesfrist

[...]«

Retsforhandlingerne i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 Ved et anklageskrift, der blev udfærdiget i 2015, blev A, B, V, G og D stillet for den kompetente straffedomstol med henblik på at drages til ansvar for at have begået flere lovovertrædelser.

19 Nærmere bestemt forholder det sig for det første således, at A og B foreholdes at have ledet en organiseret kriminel gruppe oprettet i berigelsesøjemed som omhandlet i straffelovens artikel 321, stk. 3. Denne lovovertrædelse, der angiveligt blev påbegyndt i marts 2011 og ophørte den 14. november 2012, straffes med frihedsstraf på mellem 5 og 15 år.

20 For det andet foreholdes V, G og D – på grundlag af den nævnte bestemmelse – at have deltaget i den samme organiserede kriminelle gruppe. Denne lovovertrædelse, der angiveligt også blev påbegyndt i marts 2011 og ophørte den 14. november 2012, straffes med frihedsstraf på mellem tre og ti år.

21 For det tredje foreholdes A, B, V og D i perioden fra juni 2011 til oktober 2012 at have begået forskellige former for momssvig, som beløber sig til henholdsvis 1 239 070 BGN (ca. 633 525 EUR), 2 211 200 BGN (ca. 1 130 568 EUR), 2 000 000 BGN (ca. 1 022 583 EUR) og 2 433 590 BGN (ca. 1 244 274 EUR). Disse lovovertrædelser, der er omhandlet i straffelovens artikel 255, stk. 3, straffes hver især med en frihedsstraf på mellem tre og otte år samt konfiskation af hele eller dele af formuen. Den maksimale frihedsstraf, der kan idømmes for alle disse lovovertrædelser tilsammen, kan imidlertid ikke overstige otte år.

22 Efter indleveringen af det anklageskrift, der er nævnt i nærværende doms præmis 18, blev sagen den 26. november 2015 fordelt til et dommerkollegium bestående af en dommer og to nævninge, som afholdt 48 retsmøder mellem 2015 og 2021. Som følge af udpegelsen af denne dommer som europæisk delegeret anklager måtte proceduren genoptages ab initio, efter at sagen var blevet omfordelt til en anden dommer og to andre nævninge. Mellem 2022 og 2025 afholdt dette dommerkollegium 18 retsmøder, uden at der blev truffet nogen reel foranstaltning til bevisindsamling. Efter at den nævnte anden dommer blev pensioneret den 14. marts 2025, blev sagen omfordelt til en tredje dommer og to nye nævninge, som udgør den forelæggende ret.

23 Den forelæggende ret har for det første anført, at i henhold til straffelovens artikel 80 og 81 er udløbet af den forældelsesfrist, der finder anvendelse på de lovovertrædelser i form af momssvig og deltagelse i en organiseret kriminel gruppe, som er indbragt for den, nært forestående. Den har i denne henseende præciseret, at den absolutte forældelsesfrist, der finder anvendelse på disse lovovertrædelser, er 15 år. Denne forældelse vil følgelig for så vidt angår lovovertrædelserne i form af momssvig indtræde i 2026 og i 2027, afhængigt af den dato, hvor den påståede urigtige momsangivelse blev indgivet, og den 14. november 2027 for så vidt angår lovovertrædelsen i form af deltagelse i en organiseret kriminel gruppe, dvs. 15 år efter opløsningen af denne gruppe. Ifølge den forelæggende ret er det i det foreliggende tilfælde ikke objektivt muligt at gennemføre en straffesag i tre retsinstanser inden udløbet af disse frister.

24 Hvad derimod angår den strafforfølgning, der blev indledt mod A og B for at have ledet den organiserede kriminelle gruppe, har den forelæggende ret anført, at eftersom denne lovovertrædelse kan straffes med en maksimal frihedsstraf på 15 år, svarer den gældende absolutte forældelsesfrist til 22 år og 6 måneder og udløber derfor først den 14. maj 2035. Ifølge den forelæggende ret er en sådan frist tilstrækkelig til at gennemføre straffesagen, også i tre retsinstanser.

25 I denne sammenhæng er den forelæggende ret af den opfattelse, at den omstændighed, at forældelsesfristen udelukkende beregnes på grundlag af den maksimale straf, der ifaldes, uafhængigt af sagens retlige og faktiske kompleksitet og den eventuelle indtræden af uforudsete omstændigheder, kan være uforenelig med EU-retten. I denne henseende har den forelæggende ret anført, at Domstolen i dom af 24. juli 2023, Lin (C-107/23 PPU, herefter »Lin-dommen«, EU:C:2023:606), fastslog, at medlemsstaterne skal sikre, at de regler om forældelsesfrister, som er foreskrevet i national ret, kan føre til en effektiv sanktionering af de lovovertrædelser, der er forbundet med momssvig, og at der af grunde, der er uløseligt forbundet med denne nationale ret, ikke må foreligge en systemisk risiko for straffrihed, navnlig i sager, hvis kompleksitet kræver en længere efterforskning.

26 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at den omstændighed, at det i bulgarsk ret er umuligt at fastsætte en længere forældelsesfrist end den absolutte forældelsesfrist på 15 år, som finder anvendelse på lovovertrædelser i form af momssvig, i mere komplekse sager eller på grund af indtrædelsen af en uforudsigelig begivenhed, der kræver genoptagelse af proceduren ab initio,

udgør et systemisk problem, for så vidt som det forholder sig således, at jo mere kompleks den kriminelle handling, der er genstand for retsforfølgningen, er, desto vanskeligere er det at gennemføre straffesagen inden udløbet af denne frist.

27 For det andet har den forelæggende ret anført, at den bulgarske lovgiver har fastsat en frihedsstraf af en maksimal varighed på otte år for lovovertrædelser i form af skatte- eller afgiftssvig, mens deltagelse i en organiseret kriminel gruppe og ledelse af en sådan gruppe kan straffes med henholdsvis en frihedsstraf af en maksimal varighed på ti år og femten år, selv om det eneste kriminelle formål med denne organiserede gruppe er at begå skatte- eller afgiftssvig. På denne baggrund ønsker den forelæggende ret oplysninger om, hvorvidt en sådan forskel mellem de maksimale straffe, der finder anvendelse, er forenelig med artikel 3, stk. 1, litra b), i rammeafgørelse 2008/841.

28 I denne henseende har den forelæggende ret anført, at den nævnte bestemmelse fastsætter et alternativ for så vidt angår de straffe, der finder anvendelse på en aftale med henblik på at begå en strafbar handling som omhandlet i den nævnte rammeafgørelses artikel 2, litra b). Medlemsstaterne kan i henhold til den første del af dette alternativ fastsætte en maksimumsstraf, der er identisk med den straf, som kan idømmes for den strafbare handling, der er genstand for aftalen. Ifølge det nævnte alternativs anden del kan de fastsætte en maksimumsfrihedsstraf på mindst mellem to og fem år. Denne anden del fastsætter således en strafferamme, som ikke er knyttet til den maksimale varighed af de straffe, der pålægges for de lovovertrædelser, som den kriminelle organisation påtænker at begå. Den forelæggende ret ønsker imidlertid oplyst, om den nævnte anden del kan fortolkes således, at den giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte strengere straffe end dem, der pålægges for disse lovovertrædelser.

29 Den forelæggende ret er således af den opfattelse, at den aftale, der er omhandlet i nævnte artikel 2, litra b), i rammeafgørelse 2008/841, og som har ført til dannelsen af en kriminel organisation som omhandlet i denne rammeafgørelses artikel 1, nr. 1), kun har karakter af en strafbar handling på grund af sit formål, nemlig begåelsen af bestemte strafbare handlinger. Den forelæggende ret hælder derfor til den opfattelse, at den straf, der ifaldes for en sådan aftale, ikke må være strengere end den straf, der er fastsat for de strafbare handlinger, som er genstand for aftalen, idet proportionalitetsprincippet ellers ville blive tilsidesat.

30 Den forelæggende ret har imidlertid anerkendt, at det synes at følge af ordlyden af den anden del af alternativet i artikel 3, stk. 1, litra b), i rammeafgørelse 2008/841, at medlemsstaterne kan fastsætte en strengere straf for deltagelse i en kriminel sammenslutning end den straf, der finder anvendelse på de strafbare handlinger, som denne sammenslutning har til formål at begå.

31 På denne baggrund har Sofijski gradski sad (byretten i Sofia, Bulgarien) besluttet at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er artikel 325 [TEUF] og [BFI-konventionens] artikel 2, stk. 1, [...] til hinder for en national lovgivning, der fastsætter en forældelsesordning for strafforfølgningen for strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, hvorefter forældelsesfristen alene fastlægges på grundlag af den maksimumsstraf, der er fastsat for en strafbar handling, og ikke på grundlag af sagens faktiske og retlige kompleksitet, og som ikke tager hensyn til muligheden for [uforudsigelige] begivenheder, som medfører, at straffesagen skal behandles på ny, således at anvendelsen af den nationale lovgivning kan føre til straffrihed?

2) Er artikel 3, stk. 1, litra b), i rammeafgørelse 2008/841 til hinder for en national lov, som for den strafbare handling, der er omhandlet i artikel 2, litra b), fastsætter en frihedsstraf, hvis maksimale varighed er længere end den, der er fastsat for den strafbare handling, som er genstand for den i artikel 2, litra b), omhandlede aftale?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

32 Indledningsvis fremgår det for det første af forelæggelsesafgørelsen, at den forældelsesfrist, der normalt finder anvendelse på en lovovertrædelse, i bulgarsk ret afhænger af grovheden af den straf, som ifaldes, og kan afbrydes eller suspenderes. Hvad angår den absolutte forældelsesfrist, der finder anvendelse på denne lovovertrædelse, og som for sin del ikke kan afbrydes eller suspenderes, er den fastsat til halvanden gang den forældelsesfrist, der normalt finder anvendelse på den nævnte lovovertrædelse. Hvis der ikke er afsagt en endelig dom inden udløbet af denne absolutte forældelsesfrist, skal straffesagen vedrørende lovovertrædelsen anses for at være endeligt forældet.

33 I denne sammenhæng ønsker den forelæggende ret oplyst, om den bulgarske lovgivning, der fastsætter den absolutte forældelsesfrist for lovovertrædelser i form af momssvig og deltagelse i en organiseret kriminel gruppe, som har til formål at begå sådanne lovovertrædelser, er forenelig med artikel 325 TEUF og BFI-konventionens artikel 2, stk. 1.

34 For det andet finder BFI-konventionen anvendelse ratione temporis på de forhold, der ligger til grund for straffesagen, eftersom de blev begået i 2011 og 2012. Dels følger det nemlig af artikel 2 i afgørelse 2008/40, at denne konvention senest trådte i kraft i Bulgarien den 1. januar 2008. Dels ophørte konventionen først med at have virkning fra den 6. juli 2019, hvor den blev erstattet af BFI-direktivet, således som det præciseres i dette direktivs artikel 16 (jf. analogt dom af 16.7.2026, Lin II, C-280/25, herefter »Lin II-dommen«, EU:C:2026:586, præmis 67 og 68).

35 For det tredje skal det i første række bemærkes, at det af forelæggelsesafgørelsen fremgår, at det samlede beløb for den momssvig, som de i hovedsagen omhandlede personer mistænkes for at have begået, er anslået til mere end 4 mio. EUR. En sådan svig skal derfor kvalificeres som »grov« som omhandlet i artikel 325 TEUF og BFI-konventionens artikel 2, stk. 1 (jf. i denne retning Lin-dommen, præmis 22 og 79, og Lin II-dommen, præmis 73 og 74).

36 I anden række skal det bemærkes, at artikel 325, stk. 1, TEUF ikke alene omfatter handlinger, der faktisk skader Unionens finansielle interesser, men ligeledes forsøg på at begå sådanne handlinger (jf. i denne retning dom af 21.12.2021, Euro Box Promotion m.fl., C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 og C-840/19, EU:C:2021:1034, præmis 187).

37 Tilsvarende fremgår det af BFI-konventionens artikel 1, stk. 3, og artikel 2, stk. 1, at forsøg på at begå svig, der skader Unionens finansielle interesser, skal sidestilles med en sådan svig som omhandlet i nævnte artikel 2, stk. 1 (jf. i denne retning Lin II-dommen, præmis 95).

38 Domstolen har i øvrigt allerede fastslået, at dannelse af en forbrydersammenslutning med henblik på at begå lovovertrædelser på momsområdet udgør et tilfælde af svig, der skader Unionens finansielle interesser (jf. i denne retning dom af 8.9.2015, Taricco m.fl., C-105/14, EU:C:2015:555, præmis 42).

39 Såfremt de forhold, som de i hovedsagen omhandlede personer foreholdes, måtte blive godtgjort, ville såvel lovovertrædelsen i form af momssvig som lovovertrædelsen i form af deltagelse i en organiseret kriminel gruppe med henblik på at begå denne svig, for hvilke lovovertrædelser de i hovedsagen omhandlede personer retsforfølges ved den forelæggende ret, derfor skulle anses for at udgøre grov svig, der skader Unionens finansielle interesser som omhandlet i artikel 325 TEUF og BFI-konventionens artikel 2, stk. 1.

40 Det følger heraf, at den forelæggende ret med sit første spørgsmål nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 325 TEUF og BFI-konventionens artikel 2, stk. 1, skal fortolkes således, at disse bestemmelser er til hinder for en national lovgivning, hvorefter strafforfølgning af grov svig, som skader Unionens finansielle interesser, nødvendigvis forældes, hvis der ikke er vedtaget en endelig dom inden for en frist på 15 år regnet fra det tidspunkt, hvor disse lovovertrædelser blev begået – uafhængigt af om der foreligger en grund til afbrydelse eller suspension af forældelsen, og om der foreligger uforudsigelige omstændigheder, og uden at der tages hensyn til sagens kompleksitet – idet en sådan frist ifølge den forelæggende ret kan føre til en systemisk risiko for straffrihed for sådan svig.

41 For det første skal det bemærkes, at artikel 325, stk. 1, TEUF pålægger medlemsstaterne at bekæmpe svig og enhver anden ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af afskrækkende og effektive foranstaltninger. Selv om medlemsstaterne frit kan vælge, hvilke sanktioner der skal finde anvendelse, idet disse kan have form af administrative sanktioner, strafferetlige sanktioner eller en kombination af de to, skal de dog i medfør af denne bestemmelse sørge for, at tilfælde af grov svig eller enhver anden alvorlig ulovlig handling, som skader Unionens finansielle interesser, straffes med sanktioner, der har en effektiv og afskrækkende karakter (Lin II-dommen, præmis 109 og den deri nævnte retspraksis).

42 BFI-konventionens artikel 2, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at adfærd, der udgør svig, som skader Unionens finansielle interesser, kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har en afskrækkende virkning, herunder, i hvert fald i grove tilfælde af svig, frihedsstraf, som kan medføre udlevering (jf. i denne retning Lin II-dommen, præmis 71).

43 For det andet bemærkes, at på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen havde den forældelsesordning, som fandt anvendelse på strafbare handlinger, der skader Unionens finansielle interesser, ikke været genstand for en harmonisering fra EU-lovgivers side, hvilken først efterfølgende delvist fandt sted ved vedtagelsen af BFI-direktivet (Lin-dommen, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis), der ikke finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, således som det fremgår af nærværende doms præmis 34.

44 Vedtagelsen af regler om forældelse af strafansvaret for lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, henhørte følgelig på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen under medlemsstaternes kompetence. Disse stater skal ikke desto mindre, under udøvelsen af denne kompetence, overholde de forpligtelser, der påhviler dem i henhold til EU-retten, og navnlig artikel 325 TEUF og BFI-konventionens artikel 2, stk. 1 (jf. i denne retning Lin-dommen, præmis 82).

45 I denne henseende skal medlemsstaterne bl.a. sikre, at de regler om forældelse, der er foreskrevet i national ret, muliggør en effektiv sanktionering af lovovertrædelser i form af grov svig, som skader Unionens finansielle interesser, idet den omstændighed, at der foreligger en systemisk risiko for,

at sådanne lovovertrædelser forbliver ustraffede, er uforenelig med kravene i artikel 325, stk. 1, TEUF og BFI-konventionens artikel 2, stk. 1 (jf. i denne retning Lin-dommen, præmis 92, og Lin II-dommen, præmis 219 og den deri nævnte retspraksis).

46 For det tredje og sidste fremgår det af Domstolens praksis, at en absolut forældelsesfrist som den i hovedsagen omhandlede bidrager til at styrke retssikkerheden ved at forhindre, at forældelsen af retsforfølgning kan forsinkes på ubestemt tid ved gentagelse af handlinger, der afbryder eller suspenderer forældelsen (jf. i denne retning dom af 27.11.2025, Mikroregion Porta Bohemica, C-539/24, EU:C:2025:919, præmis 20 og den deri nævnte retspraksis).

47 Når dette er sagt, skal en sådan absolut forældelsesfrist være af tilstrækkelig lang varighed for ikke i praksis at gøre det umuligt eller uforholdsmæssigt vanskeligt at beskytte Unionens finansielle interesser (jf. analogt dom af 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, præmis 48 og 49, og af 30.1.2025, Trenitalia, C-510/23, EU:C:2025:41, præmis 38). Ved vurderingen af, om en sådan varighed er tilstrækkelig, skal der tages hensyn til samtlige elementer i den pågældende forældelsesordning samt til graden af kompleksitet i den procedure, som er nødvendig for at fastslå de pågældende lovovertrædelser (jf. i denne retning dom af 21.1.2021, Whiteland Import Export, C-308/19, EU:C:2021:47, præmis 50, og af 30.1.2025, Trenitalia, C-510/23, EU:C:2025:41, præmis 39).

48 Domstolen har således allerede fastslået, at medlemsstaterne er forpligtet til at sikre, at der indføres en forældelsesfrist, som er tilstrækkelig lang til at gennemføre de straffesager, der indledes mod gerningsmænd til alvorlig svig, som skader Unionens finansielle interesser, under behørig hensyntagen til disse sagers varighed og kompleksitet (jf. i denne retning dom af 8.9.2015, Taricco m.fl., C-105/14, EU:C:2015:555, præmis 46 og 47).

49 I det foreliggende tilfælde forholder det sig, som anført i nærværende doms præmis 33, således, at lovovertrædelser i form af momssvig og deltagelse i en organiseret kriminel gruppe – såsom de lovovertrædelser, der foreholdes de i hovedsagen omhandlede personer – nødvendigvis er forældede efter bulgarsk ret, når der ikke er afsagt en endelig dom inden for en frist på 15 år fra det tidspunkt, hvor de blev begået.

50 I denne henseende bemærkes i første række, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 44 i forslaget til afgørelse, at en sådan frist på 15 år principielt giver de bulgarske strafferetlige myndigheder en rimelig frist til at gennemføre de straffesager, der er indledt mod gerningsmændene til sådanne former for svig, og til inden udløbet af den forældelsesfrist, der gælder for dem, at opnå en endelig dom vedrørende disse former for svig, herunder når denne dom kræver, at sagen behandles i tre retsinstanser.

51 I anden række har den forelæggende ret ikke fremlagt nogen oplysninger for Domstolen, der er tilstrækkelige til at fastslå, at det på systemisk vis i praksis var uforholdsmæssigt vanskeligt i Bulgarien at træffe en retskraftig afgørelse vedrørende lovovertrædelser i form af grov svig, der skader Unionens finansielle interesser, inden for en frist på 15 år fra det tidspunkt, hvor disse lovovertrædelser blev begået. Det skal i denne henseende bemærkes bl.a., at ændringer, der påvirker sammensætningen af dommerkollegier i enkeltstående sager, ikke er tilstrækkelige til at godtgøre, at der foreligger en systemisk risiko for straffrihed for de nævnte lovovertrædelser.

52 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det første spørgsmål skal besvares med, at artikel 325 TEUF og BFI-konventionens artikel 2, stk. 1, skal fortolkes således, at disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter strafforfølgning af grov svig,

som skader Unionens finansielle interesser, nødvendigvis forældes, hvis der ikke er vedtaget en endelig dom inden for en frist på 15 år regnet fra det tidspunkt, hvor disse lovovertrædelser blev begået, uafhængigt af om der foreligger en grund til afbrydelse eller suspension af forældelsen, og om der foreligger uforudsigelige omstændigheder, forudsat at en sådan frist i den pågældende medlemsstat ikke fører til en systemisk risiko for straffrihed for sådan svig.

Det andet spørgsmål

53 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 3, stk. 1, litra b), i rammeafgørelse 2008/841 skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den lovovertrædelse, der består i at indgå en aftale med henblik på at begå en strafbar handling som omhandlet i denne rammeafgørelses artikel 2, litra b), straffes med en frihedsstraf, hvis maksimale varighed både er længere end den maksimale varighed af den frihedsstraf, som finder anvendelse på den strafbare handling, der er genstand for aftalen, og overstiger fem år.

54 Som det fremgår af første og tredje betragtning til den nævnte rammeafgørelse, bygger denne på en fælles tilgang til grænseoverskridende problemer såsom organiseret kriminalitet og bør dels omfatte forbrydelser, der typisk begås inden for en kriminel organisation, dels over for fysiske og juridiske personer, som har begået sådanne strafbare handlinger eller er ansvarlige herfor, fastsætte straffe og sanktioner, der svarer til disse strafbare handlingers grovhed (jf. i denne retning dom af 11.7.2024, Volieva, C-265/23, EU:C:2024:602, præmis 38).

55 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen, at de i hovedsagen omhandlede personer på grundlag af straffelovens artikel 321 retsforfølges for bl.a. at have ledet eller deltaget i en organiseret kriminel gruppe som omhandlet i denne lovs artikel 93, nr. 20, hvis formål var at begå momssvig.

56 Ifølge den forelæggende ret er ledelsen af en sådan organiseret kriminel gruppe og deltagelsen i denne gruppe omfattet af anvendelsesområdet for den strafbare handling, der er fastsat i artikel 2, litra b), i rammeafgørelse 2008/841, dvs. en handling i forbindelse med en kriminel organisation, der består i, at en person indgår en aftale med en eller flere andre personer om at udføre en handling, der, såfremt den udføres, vil være ensbetydende med, at der begås strafbare handlinger, der er omhandlet i denne rammeafgørelses artikel 1, selv hvis den førstnævnte person ikke deltager i selve udførelsen af handlingen.

57 Kommissionen er imidlertid af den opfattelse, at de i nærværende doms præmis 55 nævnte lovovertrædelser i højere grad henhører under anvendelsesområdet for den nævnte rammeafgørelses artikel 2, litra a), dvs. en handling i forbindelse med en kriminel organisation, der består i, at en person, som forsætligt og med kendskab til enten formålet med den kriminelle organisation og dennes almindelige kriminelle virksomhed eller dens hensigt om at begå de pågældende strafbare handlinger aktivt deltager i organisationens kriminelle virksomhed, herunder ved at tilvejebringe oplysninger eller materielle midler, ved at rekruttere nye medlemmer og ved enhver form for finansiering af dens aktiviteter, når denne person er bevidst om, at denne deltagelse vil bidrage til udførelsen af denne organisations kriminelle virksomhed.

58 I denne henseende fremgår det for det første af artikel 2 i rammeafgørelse 2008/841, at medlemsstaterne har beføjelse til at kriminalisere enten de to typer af handlinger, der er omhandlet i denne bestemmelse, eller blot den ene af dem. Anmodningen om præjudiciel afgørelse gør det ikke muligt at afgøre, hvilket valg den bulgarske lovgiver har foretaget i denne

henseende. For det andet skal det bemærkes, at spørgsmål om EU-rettens fortolkning forelægges af den nationale retsinstans på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge, og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve (dom af 22.11.2022, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Udsendelse – medicinsk cannabis), C-69/21, EU:C:2022:913, præmis 44).

59 Det følger af denne retspraksis, at Domstolen ikke kan rejse tvivl om den forelæggende rets vurdering, hvorefter de lovovertrædelser i form af ledelse af og deltagelse i en organiseret kriminel gruppe, som foreholdes de i hovedsagen omhandlede personer, er omfattet af anvendelsesområdet for den nævnte rammeafgørelses artikel 2, litra b). Det forholder sig ganske vist således, at såfremt det klart måtte fremgå, at den ønskede fortolkning af denne bestemmelse savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, ville det andet præjudicielle spørgsmål skulle afvises (jf. i denne retning dom af 18.6.2026, NTH Haustechnik, C-484/24, EU:C:2026:496, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis). Dette er imidlertid ikke tilfældet i den foreliggende sag.

60 Selv om den sanktionsordning, der er fastsat i artikel 3, stk. 1, litra b), i rammeafgørelse 2008/841 med hensyn til den strafbare handling, som er omhandlet i denne rammeafgørelses artikel 2, litra b), adskiller sig fra den, der er indført ved rammeafgørelsens artikel 3, stk. 1, litra a), for så vidt angår den strafbare handling, som er omhandlet i rammeafgørelsens artikel 2, litra a), forholder det sig under alle omstændigheder ikke desto mindre således, at svaret på det andet spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, af de nedenfor anførte grunde ville være det samme, hvis den sidstnævnte retsinstans i sidste ende måtte fastslå, at de lovovertrædelser, der er nævnt i nærværende doms præmis 55, er omfattet af denne rammeafgørelses artikel 2, litra a), og ikke af rammeafgørelsens artikel 2, litra b).

61 I lyset af denne præcisering skal det bemærkes, at i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, litra b), i rammeafgørelse 2008/841 skal den aftale, der er omhandlet i dennes artikel 2, litra b), straffes med enten en frihedsstraf af samme maksimale varighed som den, der er fastsat for den strafbare handling, der er genstand for aftalen, eller med en maksimal frihedsstraf på mindst mellem to og fem år.

62 I henhold til fast retspraksis følger det såvel af kravene om en ensartet anvendelse af EU-retten som af lighedsprincippet, at en EU-retlig bestemmelse, som ikke indeholder nogen udtrykkelig henvisning til medlemsstaternes ret med henblik på at fastlægge dens betydning og rækkevidde, normalt skal undergives en selvstændig og ensartet fortolkning i hele Unionen, som skal søges under hensyntagen ikke alene til denne bestemmelses ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af (jf. i denne retning dom af 18.1.1984, Ekro, 327/82, EU:C:1984:11, præmis 11, og af 18.12.2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23, EU:C:2025:1017, præmis 76).

63 Hvad for det første angår ordlyden af artikel 3, stk. 1, litra b), i rammeafgørelse 2008/841 skal det bemærkes, at denne bestemmelses formulering afviger i de forskellige sprogversioner. I den italienske sprogversion (»o compresa tra due e cinque anni«) fastsætter bestemmelsen således, at den strafbare handling, der er omhandlet i rammeafgørelsens artikel 2, litra b), kan straffes med en frihedsstraf, hvis maksimale varighed svarer til den, der er fastsat for den strafbare handling, der er genstand for aftalen, eller af en varighed på mellem to og fem år. I andre sprogversioner såsom den spanske (»con una pena máxima de reclusión de al menos entre dos y cinco años«), den danske (»med en maksimumsfrihedsstraf på mindst mellem to og fem år«), den tyske (»mit einer

Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens zwei bis fünf Jahren«), den græske (»με ποινή στερητική της ελευθερίας το μέγιστο ύψος της οποίας είναι τουλάχιστο μεταξύ δύο και πέντε ετών«), den engelske (»by a maximum term of imprisonment of at least between two and five years«), den nederlandske (»met een maximale vrijheidsstraf van ten minste tussen de twee en de vijf jaar«), den portugisiske (»com uma pena de prisão com a duração máxima de, pelo menos, dois a cinco anos«) og den rumænske (»de o pedeapsă maximă privativă de libertate de cel puțin doi până la cinci ani«) fastsætter den nævnte bestemmelse derimod, at den strafbare handling skal straffes med en frihedsstraf, hvis maksimale varighed svarer til den, som er fastsat for den strafbare handling, med henblik på hvilken den nævnte aftale er indgået, eller med en frihedsstraf, hvis maksimale varighed er på mindst mellem to og fem år.

64 Det samme gælder for formuleringen af artikel 3, stk. 1, litra a), i rammeafgørelse 2008/841. I den italienske sprogversion (»di durata massima compresa tra due e cinque anni«) fastsætter denne bestemmelse således en frihedsstraf med en maksimal varighed på mellem to og fem år, mens bestemmelsen i bl.a. den spanske sprogversion (»una pena máxima de reclusión de al menos entre dos y cinco años«), den danske (»med en maksimumsfrihedsstraf på mindst mellem to og fem år«), den tyske (»mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens zwei bis fünf Jahren«), den græske [»η αξιόποινη πράξη την οποία αναφέρει το στοιχείο α) του άρθρου 2 να τιμωρείται με μέγιστη ποινή στερητική της ελευθερίας τουλάχιστον μεταξύ δύο και πέντε ετών«], den engelske (»a maximum term of imprisonment of at least between two and five years«), den franske (»une peine d'emprisonnement maximale comprise entre deux ans et cinq ans au moins«), den nederlandske (»een maximale vrijheidsstraf die ten minste tussen de twee en de vijf jaar bedraagt«), den portugisiske (»uma pena de prisão com a duração máxima de, pelo menos, dois a cinco anos«) og den rumænske (»de o pedeapsă maximă privativă de libertate de cel puțin doi până la cinci ani«) fastsætter en frihedsstraf med en maksimal varighed på mindst mellem to og fem år.

65 Den formulering, der er anvendt i én af sprogversionerne af en EU-retlig bestemmelse, kan ikke tjene som eneste grundlag for bestemmelsens fortolkning eller tillægges større betydning end de øvrige sprogversioner. EU-retlige bestemmelser skal nemlig fortolkes og anvendes ensartet i lyset af de versioner, der er udfærdiget på alle Unionens sprog. I tilfælde af uoverensstemmelse mellem de forskellige sprogversioner af en EU-retsakt skal den pågældende bestemmelse således fortolkes på baggrund af den almindelige opbygning af og formålet med den ordning, som den er led i (jf. i denne retning dom af 27.10.1977, Bouchereau, 30/77, EU:C:1977:172, præmis 14, og af 21.5.2026, Höldermann, C-447/24, EU:C:2026:417, præmis 71).

66 For det andet skal det bemærkes, at rammeafgørelse 2008/841 blev vedtaget på grundlag bl.a. af artikel 31, stk. 1, EU, hvis bestemmelser er indeholdt i nuværende artikel 83, stk. 1, første afsnit, TEUF. Nævnte artikel 31, stk. 1, gav EU-lovgiver kompetence til at foretage en minimumsharmonisering af strafferetlige sanktioner. Den nævnte rammeafgørelses artikel 3 kan derfor kun indeholde mindsteregler for straffene for strafbare handlinger på området for organiseret kriminalitet (jf. i denne retning dom af 28.11.2024, PT (Aftale mellem anklagemyndigheden og gerningsmanden til en lovovertrædelse), C-432/22, EU:C:2024:987, præmis 38).

67 Som generaladvokaten har anført i punkt 61-64 i forslaget til afgørelse, bekræftes en sådan fortolkning af konklusionerne fra Rådets møde den 24. og 25. april 2002 om den metode, der skal anvendes ved indbyrdes tilnærmelse af sanktioner. Det fremgår nemlig heraf, at EU-lovgivers henvisning til »maksimumsstraffe på mindst [to] til [fem] års fængsel« ikke er til hinder for, at medlemsstaterne i deres nationale lovgivning fastsætter højere maksimumsstraffe.

68 Det følger derfor af retsgrundlaget for, den almindelige opbygning af og formålet med rammeafgørelse 2008/841, at dens artikel 3, stk. 1, litra b), ikke er til hinder for, at en medlemsstat sanktionerer den strafbare handling, der er omhandlet i denne rammeafgørelses artikel 2, litra b), med en frihedsstraf, hvis maksimale varighed er på over fem år. Den samme fortolkning gør sig gældende med hensyn til den nævnte rammeafgørelses artikel 3, stk. 1, litra a), for så vidt angår den sanktion, som finder anvendelse på den strafbare handling, der er omhandlet i rammeafgørelsens artikel 2, litra a).

69 For det tredje er nævnte artikel 3, stk. 1, litra b), heller ikke til hinder for, at en medlemsstat for den strafbare handling, der er omhandlet i artikel 2, litra b), i rammeafgørelse 2008/841, fastsætter en frihedsstraf, hvis maksimale varighed er længere end den, som er fastsat for den strafbare handling, der er genstand for aftalen.

70 Dels fremgår det nemlig af nævnte artikel 2, litra b), at formålet med den nævnte aftale skal være at begå de strafbare handlinger, der er omhandlet i den nævnte rammeafgørelses artikel 1, nr. 1), dvs. strafbare handlinger, som kan straffes med en frihedsstraf, hvis maksimale varighed er på mindst fire år, eller med en strengere straf. Det følger heraf, at EU-lovgiver selv har overvejet det tilfælde, hvor en medlemsstat straffer den strafbare handling, der er genstand for en sådan aftale, med en frihedsstraf af en maksimal varighed på fire år, samtidig med at denne medlemsstat i henhold til nævnte artikel 3, stk. 1, litra b), herved tillades at sanktionere deltagelsen i den nævnte aftale med en frihedsstraf af en maksimal varighed på mere end fire år.

71 Dels udgør en sådan aftale en handling i forbindelse med en kriminel organisation som omhandlet i den nævnte rammeafgørelses artikel 1, nr. 1), dvs. en struktureret sammenslutning af en vis varighed bestående af mere end to personer, der handler i forening med henblik på at begå strafbare handlinger af en vis grovhed for direkte eller indirekte at opnå en økonomisk eller materiel fordel heraf.

72 Som det fremgår af første og anden betragtning til rammeafgørelse 2008/841, blev denne vedtaget med henblik på at styrke ordningen til bekæmpelse af organiseret kriminalitet i Unionen samt at imødegå de kriminelle organisationers særlige farlighed og deres udbredelse.

73 Henset til den betydning, som EU-lovgiver tillægger bekæmpelsen af organiseret kriminalitet, vanskeligheden ved at opdage sådanne kriminelle organisationer og alvoren af de konsekvenser, der følger af deres aktivitet, kan det derfor ikke lægges til grund, at artikel 3, stk. 1, i rammeafgørelse 2008/841 er til hinder for en national lovgivning, som for de handlinger, der er omhandlet i rammeafgørelsens artikel 2, fastsætter en frihedsstraf, hvis maksimale varighed er længere end den, der er fastsat for de lovovertrædelser, som det tilsigtes at begå med disse handlinger.

74 For det fjerde og sidste skal det bemærkes, at det i artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fastsatte princip om proportionalitet i straffe ikke blot gælder for så vidt angår fastlæggelsen af de forhold, som udgør en lovovertrædelse, men ligeledes for så vidt angår fastlæggelsen af bestemmelserne vedrørende straffenes størrelse og vurderingen af de forhold, der kan tages hensyn til ved fastsættelsen af disse (jf. i denne retning dom af 22.1.2026, AK Dlhopolec m.fl., C-590/24, EU:C:2026:41, præmis 106 og den deri nævnte retspraksis).

75 Dette princip kræver bl.a., at strengheden af en sanktion skal svare til den pågældende lovovertrædelses grovhed, bl.a. ved at sikre en reelt afskrækkende virkning, uden dog at overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af de mål, som lovligt forfølges med denne kriminalisering (jf. i denne retning dom af 22.1.2026, AK Dlhopolec m.fl., C-590/24, EU:C:2026:41, præmis 105 og 107 og den deri nævnte retspraksis).

76 I det foreliggende tilfælde fremgår det af forelæggelsesafgørelsen dels, at de i hovedsagen omhandlede personer, der retsforfølges for at have ledet en organiseret kriminel gruppe, som havde til formål at begå momssvig, kan straffes med en frihedsstraf på mellem fem og femten år, dels at de personer, der retsforfølges for at have deltaget i denne organiserede kriminelle gruppe, kan straffes med en frihedsstraf på mellem tre og ti år.

77 En sådan strafferamme synes ikke som sådan at overskride grænserne for, hvad der er passende og nødvendigt for gennemførelsen af det mål om bekæmpelse af organiseret kriminalitet, som lovligt forfølges med den i hovedsagen omhandlede bulgarske lovgivning.

78 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det andet spørgsmål skal besvares med, at artikel 3, stk. 1, litra b), i rammeafgørelse 2008/841 skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den lovovertrædelse, der består i at indgå en aftale med henblik på at begå en strafbar handling som omhandlet i denne rammeafgørelses artikel 2, litra b), straffes med en frihedsstraf, hvis maksimale varighed både er længere end den maksimale varighed af den frihedsstraf, som finder anvendelse på den strafbare handling, der er genstand for aftalen, og overstiger fem år.

Sagsomkostninger

79 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne 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 325 TEUF og 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 Bruxelles den 26. juli 1995 og knyttet som bilag til Rådets retsakt af 26. juli 1995,

skal fortolkes således, at

disse bestemmelser ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter strafforfølgning af grov svig, som skader Den Europæiske Unions finansielle interesser, nødvendigvis forældes, hvis der ikke er vedtaget en endelig dom inden for en frist på 15 år regnet fra det tidspunkt, hvor disse lovovertrædelser blev begået, uafhængigt af om der foreligger en grund til afbrydelse eller suspension af forældelsen, og om der foreligger uforudsigelige omstændigheder, forudsat at en sådan frist i den pågældende medlemsstat ikke fører til en systemisk risiko for straffrihed for sådan svig.

2) Artikel 3, stk. 1, litra b), i Rådets rammeafgørelse 2008/841/RIA af 24. oktober 2008 om bekæmpelse af organiseret kriminalitet

skal fortolkes således, at

denne bestemmelse ikke er til hinder for en national lovgivning, hvorefter den lovovertrædelse, der består i at indgå en aftale med henblik på at begå en strafbar handling som omhandlet i denne rammeafgørelses artikel 2, litra b), straffes med en frihedsstraf, hvis maksimale varighed både er længere end den maksimale varighed af den frihedsstraf, som finder anvendelse på den strafbare handling, der er genstand for aftalen, og overstiger fem år.

Underskrifter