



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

19. marts 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – retligt samarbejde i straffesager – sager om konfiskation af ulovligt erhvervede aktiver uden strafferetlig domfældelse – direktiv 2014/42/EU – anvendelsesområde – rammeafgørelse 2005/212/RIA«

I sag C-234/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia, Bulgarien) ved afgørelse af 23. marts 2018, indgået til Domstolen den 3. april 2018, i sagen

Komisia za protivodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo

mod

BP,

AB,

PB,

»Trast B« OOD,

»Agro In 2001« EOOD,

»ACounT Service 2009« EOOD,

»Invest Management« OOD,

»Estate« OOD,

»Bromak« OOD,

»Bromak Finance« EAD,

»Viva Telekom Bulgaria« EOOD,

»Balgarska Telekomunikationna Kompania« AD,

»Hedge Investment Bulgaria« AD,

»Kemira« OOD,

* Processprog: bulgarsk.

»Dunarit« AD,
»Technologischen Zentar-Institut Po Mikroelektronika« AD,
»Evrobild 2003« EOOD,
»Technotel Invest« AD,
»Ken Trade« EAD,
»Konsult Av« EOOD,
Louvrier Investments Company 33 SA,
EFV International Financial Ventures Ltd,
Interv Investment SARL,
LIC Telecommunications SARL,
V Telecom Investment SCA,
V2 Investment SARL,
Empreno Ventures Ltd,

procesdeltager:

Corporate Commercial Bank, under likvidation,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, Domstolens præsident, K. Lenaerts, og Domstolens vicepræsident, R. Silva de Lapuerta, begge som fungerende dommere i Tredje Afdeling, samt dommerne L.S. Rossi (refererende dommer) og J. Malenovský,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: kontorchef M. Aleksejev,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 5. juni 2019,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Komisia za protivodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo ved P. Georgiev og N. Kolev, som befuldmægtigede,
- BP ved advokat L.E. Karadaliev,
- AB ved advokat S.A. Stoyanov,
- PB ved advokati D.V. Kostadinova og S. Pappas,

- »Trast B« OOD ved advokat S.A. Stoyanov,
- »Dunarit« AD ved advokat T.S. Trifonov,
- Corporate Commercial Bank, under likvidation, ved K.H. Marinova og A.N. Donovan, som befuldmægtigede,
- den bulgarske regering ved L. Zaharieva og T. Mitova, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vláčil og A. Kasalická, som befuldmægtigede,
- Irland ved J. O'Connor, M. Browne, C. Durnin, M. Berry og A. Joyce, som befuldmægtigede, bistået af D. Dodd, BL, B. Murray og N. Butler, SC,
- Europa-Kommissionen ved R. Troosters og Y.G. Marinova, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 31. oktober 2019, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af 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, berigtiget i EUT 2014, L 138, s. 114).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Komisia za protivodeystvie na koruptsiyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushtestvo (kommission til bekæmpelse af korruption og konfiskation af ulovligt erhvervede formuegoder, Bulgarien) (herefter »kommissionen for konfiskation af formuegoder«) og BP samt et antal fysiske og juridiske personer, der anses for enten at have tilknytning til BP eller at være kontrolleret af BP, vedrørende en anmodning om konfiskation af formuegoder, som BP og disse personer har erhvervet ulovligt.

Retsforskrifter

EU-retten

Rammeafgørelse 2005/212/RIA

- 3 Første, femte og tiende betragtning til 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) har følgende ordlyd:
 - »(1) 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. Dette vanskeliggøres imidlertid af bl.a. forskellene mellem medlemsstaternes lovgivning på området.

[...]

(5) Det følger af henstilling nr. 19 i 2000-handlingsplanen »Forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet: En EU-strategi for begyndelsen af det nye årtusind«, som blev godkendt af Rådet [for Den Europæiske Union] den 27.[marts] 2000 [...], at det bør undersøges, om der er behov for et instrument, der – under hensyn til den bedste praksis i medlemsstaterne og med skyldig hensyntagen til de grundlæggende retsprincipper – åbner mulighed for i den strafferetlige, den civilretlige eller den skatteretlige lovgivning at mindske bevisbyrden med hensyn til oprindelsen af aktiver, der ejes af en person, som er dømt for en lovovertrædelse med relation til organiseret kriminalitet.

[...]

(10) Formålet med denne rammeafgørelse er at sikre, at alle medlemsstater har effektive regler for, hvornår der kan ske konfiskation af udbytte fra strafbart forhold, herunder for så vidt angår bevisbyrden med hensyn til oprindelsen af aktiver, der ejes af en person, som er dømt for en lovovertrædelse med relation til organiseret kriminalitet. Rammeafgørelsen hænger sammen med et dansk forslag til rammeafgørelse om gensidig anerkendelse inden for Den Europæiske Union af afgørelser om konfiskation af udbytte fra strafbart forhold samt deling af konfiskerede midler, der fremsættes samtidig hermed.«

4 Rammeafgørelsens artikel 1, første til fjerde led, bestemmer:

»I denne rammeafgørelse forstås ved:

- »udbytte«: enhver økonomisk fordel, der stammer fra kriminelle handlinger. Det kan bestå af alle former for formuegoder som defineret i følgende led
- »formuegoder«: alle formuegoder af enhver art, det være sig rørlige eller urørlige formuegoder, fast ejendom eller løsøre samt juridiske dokumenter og papirer, der beviser adkomst til eller rettigheder over sådanne formuegoder
- »redskaber«: enhver form for formuegode, der anvendes eller påtænkes anvendt på en hvilken som helst måde, helt eller delvist, til at begå en eller flere kriminelle handlinger
- »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.

2. Hvad angår overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen kan medlemsstaterne anvende andre procedurer end de strafferetlige for at fratage gerningsmanden udbyttet fra lovovertrædelsen.«

6 Med overskriften »Udvidet adgang til konfiskation« fastsætter samme rammeafgørelses artikel 3 i stk. 2, litra c), og i stk. 4 følgende:

»2. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre konfiskation i henhold til denne artikel, i det mindste:

[...]

c) når det godtgøres, at formuegodets værdi ikke svarer til den dømte persons lovlige indkomst, og en national domstol på grundlag af specifikke faktiske omstændigheder er fuldstændig overbevist om, at det pågældende formuegode hidrører fra den dømtes kriminelle aktiviteter.

[...]

4. Medlemsstaterne kan anvende andre procedurer end de strafferetlige til at fratage gerningsmanden de pågældende formuegoder.«

7 Artikel 4 i rammeafgørelse 2005/212 fastsætter:

»Enhver medlemsstat træffer de foranstaltninger, der måtte være nødvendige for at sikre, at interesserede parter, der er berørt af foranstaltningerne i artikel 2 og 3, råder over effektive retsmidler med henblik på at forsvare deres rettigheder.«

8 Denne rammeafgørelses artikel 5 bestemmer:

»Rammeafgørelsen indebærer ikke nogen ændring af pligten til at respektere de grundlæggende rettigheder og principper, navnlig uskyldsformodningen, som nedfældet i artikel 6 [TEU].«

9 Nævnte rammeafgørelses artikel 6, stk. 1, fastsætter:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at efterkomme denne rammeafgørelse senest den 15. marts 2007.«

Rammeafgørelse 2006/783/RIA

10 Ottende betragtning til Rådets rammeafgørelse 2006/783/RIA af 6. oktober 2006 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation (EUT 2006, L 328, s. 59) har følgende ordlyd:

»Formålet med denne rammeafgørelse er at lette samarbejdet mellem medlemsstaterne om gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om konfiskation af formuegoder, hvorefter en medlemsstat forpligtes til at anerkende og på sit område fuldbyrde afgørelser om konfiskation truffet af en domstol i en anden medlemsstat med kompetence i straffesager. Denne rammeafgørelse er knyttet til [...] rammeafgørelse [2005/212]. Formålet med sidstnævnte rammeafgørelse er at sikre, at alle medlemsstater har effektive regler for konfiskation af udbyttet fra kriminalitet, bl.a. vedrørende bevisbyrden med hensyn til oprindelsen af formuegoder, der ejes af en person, som er dømt for en lovovertrædelse med relation til organiseret kriminalitet.«

Direktiv 2014/42

11 9., 22. og 23. betragtning til direktiv 2014/42 har følgende ordlyd:

»(9) Dette direktiv har til formål at ændre og udvide bestemmelserne i [Rådets] rammeafgørelse 2001/500/RIA [af 26. juni 2001 om hvidvaskning af penge, identifikation, opsporing, indefrysning eller beslaglæggelse og konfiskation af redskaber og udbytte fra strafbart forhold (EFT 2001, L 182, s. 1)] og [2005/212]. Disse rammeafgørelser bør delvis erstattes for de medlemsstater, der er bundet af dette direktiv.

[...]

- (22) Dette direktiv fastsætter minimumsregler. Det forhindrer ikke medlemsstaterne i at fastlægge mere vidtgående beføjelser i deres nationale ret, herunder f.eks. med hensyn til deres bevisregler.
- (23) Dette direktiv finder anvendelse på strafbare handlinger, som er omfattet af instrumenterne på listen i dette direktiv. Inden for disse instrumenters anvendelsesområde bør medlemsstaterne anvende udvidet konfiskation i det mindste på strafbare handlinger som defineret i dette direktiv.«

12 Dette direktivs artikel 1 bestemmer:

»1. Dette direktiv fastsætter mindsteregler for indefrysning af formuegoder med henblik på eventuel efterfølgende konfiskation og for konfiskation af formuegoder i straffesager.

2. Dette direktiv berører ikke de procedurer, som medlemsstaterne kan anvende til at konfiskere de pågældende formuegoder.«

13 Nævnte direktivs artikel 2 fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

- 1) »udbytte«: enhver økonomisk fordel, der direkte eller indirekte stammer fra en strafbar handling; det kan bestå af alle former for formuegoder og omfatter efterfølgende geninvestering eller omdannelse af direkte udbytte og eventuelle fordele af økonomisk værdi
- 2) »formuegoder«: alle formuegoder af enhver art, det være sig rørlige eller urørlige formuegoder, fast ejendom eller løsøre samt juridiske dokumenter eller papirer, der beviser adkomst til eller rettigheder over sådanne formuegoder
- 3) »redskaber«: enhver form for formuegode, der anvendes eller påtænkes anvendt på en hvilken som helst måde, helt eller delvist, til at begå en eller flere strafbare handlinger
- 4) »konfiskation«: en endelig berøvelse af formuegoder pålagt af retten i forbindelse med en strafbar handling
- 5) »indefrysning«: midlertidig foranstaltning med henblik på at forhindre overførsel, destruktion, omdannelse, afhændelse eller flytning af formuegoder eller midlertidig opbevaring af eller kontrol med formuegoder
- 6) »strafbar handling«: en lovovertrædelse, der er omfattet af et af de instrumenter, som er anført i artikel 3.«

14 Artikel 3 i direktiv 2014/42 har følgende ordlyd:

»Dette direktiv finder anvendelse på strafbare handlinger, som er omfattet af:

- a) konventionen udarbejdet på grundlag af artikel K.3, stk. 2, litra c), i traktaten om Den Europæiske Union, om bekæmpelse af bestikkelse, som involverer tjenestemænd ved De Europæiske Fællesskaber eller i Den Europæiske Unions medlemsstater [(EFT 1997, C 195, s. 1)] [...]
- b) Rådets rammeafgørelse 2000/383/RIA af 29. maj 2000 om styrkelse af beskyttelsen mod falskmøntneri, ved hjælp af strafferetlige og andre sanktioner, i forbindelse med indførelse af euroen [(EFT 2000, L 140, s. 1)]

- c) Rådets rammeafgørelse 2001/413/RIA af 28. maj 2001 om bekæmpelse af svig og forfalskning i forbindelse med andre betalingsmidler end kontanter [(EFT 2001, L 149, s. 1)]
- d) [...] rammeafgørelse [2001/500]
- e) Rådets rammeafgørelse 2002/475/RIA af 13. juni 2002 om bekæmpelse af terrorisme [(EFT 2002, L 164, s. 3)]
- f) Rådets rammeafgørelse 2003/568/RIA af 22. juli 2003 om bekæmpelse af bestikkelse i den private sektor [(EUT 2003, L 192, s. 54)]
- g) Rådets rammeafgørelse 2004/757/RIA af 25. oktober 2004 om fastsættelse af mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig narkotikahandel og straffene herfor [(EUT 2004, L 335, s. 8)]
- h) Rådets rammeafgørelse 2008/841/RIA af 24. oktober 2008 om bekæmpelse af organiseret kriminalitet [(EUT 2008, L 300, s. 42)]
- i) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/36/EU af 5. april 2011 om forebyggelse og bekæmpelse af menneskehandel og beskyttelse af ofre herfor, og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2002/629/RIA [(EUT 2011, L 101, s. 1)]
- j) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/93/EU af 13. december 2011 om bekæmpelse af seksuelt misbrug og seksuel udnyttelse af børn og børnepornografi og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2004/68/RIA [(EUT 2011, L 335, s. 1)]
- k) Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/40/EU af 12. august 2013 om angreb på informationssystemer og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2005/222/RIA [(EUT 2013, L 218, s. 8),]

samt andre retlige instrumenter, hvis disse instrumenter specifikt fastsætter, at dette direktiv finder anvendelse på de strafbare handlinger, der er harmoniseret deri.«

15 Artikel 4 i direktiv 2014/42 med overskriften »Konfiskation« bestemmer:

»1. Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at der kan ske hel eller delvis konfiskation af redskaber og udbytte eller formuegoder, hvis værdi svarer til disse redskaber eller dette udbytte, når der er sket endelig domfældelse for en strafbar handling, herunder som resultat af retsforhandlinger, hvor den tiltalte er udeblevet.

2. Såfremt det ikke er muligt at foretage konfiskation på grundlag af stk. 1, træffer medlemsstaterne, i det mindste hvis hindringen herfor er et resultat af den mistænkte eller sigtede persons sygdom eller forsvinden, de nødvendige foranstaltninger til at sikre konfiskation af redskaber og udbytte i tilfælde, hvor der er indledt en straffesag vedrørende en strafbar handling, som direkte eller indirekte vil kunne give anledning til økonomiske fordele, og en sådan straffesag kunne have ført til domfældelse, hvis den mistænkte eller sigtede person kunne have været stillet for en domstol.«

16 Dette direktivs artikel 5 med overskriften »Udvidet konfiskation« bestemmer følgende i stk. 1:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at der kan ske hel eller delvis konfiskation af et formuegode, der tilhører en person, som er dømt for en strafbar handling, som direkte eller indirekte vil kunne give anledning til økonomiske fordele, når retten på

grundlag af sagens omstændigheder, herunder de specifikke forhold og det tilgængelige bevismateriale, som f.eks. at formuegodets værdi ikke svarer til den dømte persons lovlige indkomst, finder det godtgjort, at det omhandlede formuegode stammer fra strafbar adfærd.«

17 Nævnte direktivs artikel 6, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sikre, at der kan ske konfiskation af udbytte eller andre formuegoder, hvis værdi svarer til udbyttet, som af en mistænkt eller sigtet person direkte eller indirekte er overført til tredjemænd, eller som er erhvervet af tredjemænd fra en mistænkt eller sigtet person, i det mindste hvis disse tredjemænd på grundlag af konkrete oplysninger og omstændigheder, herunder at overførslen eller erhvervelsen skete vederlagsfrit eller mod betaling af et beløb, der var betydeligt lavere end markedsværdien, vidste eller burde have vidst, at formålet med overførslen eller erhvervelsen var at undgå konfiskation.«

18 Artikel 8, stk. 1, i direktiv 2014/42 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de personer, der er berørt af foranstaltningerne i dette direktiv, har adgang til effektive retsmidler og en retfærdig rettergang med henblik på at gøre deres rettigheder gældende.«

19 Dette direktivs artikel 14 har følgende ordlyd:

»1. [...] 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 [denne rammeafgørelse] i national ret.

2. For de medlemsstater, der er bundet af dette direktiv, gælder henvisninger [...] til bestemmelserne i rammeafgørelse [2005/212], der er nævnt i stk. 1, som henvisninger til dette direktiv.«

Bulgarsk ret

Konfiskationsloven

20 Inden dens ophævelse den 19. januar 2018 fastsatte Zakon za otnemane v polza na darzhavata na nezakono pridobito imushtestvo (lov om konfiskation til fordel for staten af ulovligt erhvervede formuegoder) (DV nr. 38 af 18.5.2012, herefter »konfiskationsloven«), som trådte i kraft den 19. november 2012, og som blev ophævet ved Zakon za protivodeystvie na korupsyata i za otnemane na nezakonno pridobitoto imushestvo (lov om bekæmpelse af korrupsion og om konfiskation af ulovligt erhvervede formuegoder) (DV nr. 7 af 19.1.2018), følgende i stk. 1:

»1) Denne lov fastsætter betingelserne og de nærmere bestemmelser for statens konfiskation af ulovligt erhvervede formuegoder.

2) Ved formuegoder, jf. stk. 1, forstås formuegoder, for hvis erhvervelse der ikke kan fastslås en lovlig kilde.«

21 Konfiskationslovens artikel 2, stk. 1, bestemte følgende:

»En sag i henhold til denne lov gennemføres uafhængigt af straffesagen mod den person, som er under undersøgelse, og/eller de personer, der har tilknytning til denne.«

22 Denne lovs artikel 5, stk. 1, havde følgende ordlyd:

»[Kommissionen for konfiskation af formuegoder] er en statslig specialiseret myndighed, som er uafhængig og permanent.«

23 Nævnte lovs artikel 21 bestemte:

»1) [Kommissionen for konfiskation af formuegoder] indleder en sag i henhold til denne lov, når der foreligger begrundet mistanke om, at visse formuegoder er blevet erhvervet ulovligt.

2) Der er tale om sådan begrundet mistanke, når, efter en undersøgelse, den undersøgte persons formuegode synes at have væsentlige uregelmæssigheder.«

24 Konfiskationslovens artikel 22, stk. 1, fastsatte:

»Undersøgelse i henhold til artikel 21, stk. 2, indledes efter beslutning fra direktøren for det pågældende regionale direktorat, når en person er mistænkt eller tiltalt for at have begået en strafbar handling som omhandlet i de følgende bestemmelser:

[...]

8. Artikel 201-203 i [Nakazatelen kodeks (straffeloven)]

[...]«

25 Lovens artikel 66 bestemte følgende:

»1) Konfiskationen omfatter formuegoder, som den person, der er under undersøgelse, har overdraget til en juridisk person eller indskudt i en juridisk persons kapital som kontant- eller andet indskud, når de personer, der leder eller kontrollerer den juridiske person, vidste eller ud fra omstændighederne kunne formode, at formuegoderne var erhvervet ulovligt.

2) Konfiskationen omfatter også ulovligt erhvervede formuegoder tilhørende en juridisk person, som kontrolleres af den person, som er under undersøgelse, eller personer med tilknytning til denne individuelt eller i fællesskab.

[...]«

26 Nævnte lovs artikel 75, stk. 1, havde følgende ordlyd:

»En anmodning til retten om konfiskation til fordel for staten af ulovligt erhvervede formuegoder skal indgives ved indstævning af den person, som er under undersøgelse, og de personer, der er omhandlet i artikel 64, 65, 66, 67 og 71.«

27 Samme lovs artikel 76, stk. 2, fastsatte:

»Den person, som er under undersøgelse, og de personer, der er omhandlet i artikel 64, 65, 66, 67 og 71, er indstævnte i sagen.«

28 Konfiskationslovens artikel 80 bestemte:

»De spørgsmål, der ikke er reguleret i denne afdeling, er underlagt bestemmelserne i Grazhdanski-protsesualen kodeks [(retsplejeloven)].«

Retsplejeloven

29 Retsplejelovens artikel 17, stk. 1, fastsætter:

»Retten træffer afgørelse om alle spørgsmål, der er relevante for tvistens løsning, bortset fra spørgsmålet om, hvorvidt der er begået en strafbar handling.«

Straffeloven

30 Straffelovens artikel 53 bestemmer:

»1) Uafhængigt af det strafferetlige ansvar kan der ske konfiskation af:

- a) genstande, der tilhører den dømte, som er bestemt til at bruges, eller som har været brugt ved en forsætlig strafbar handling
- b) genstande, der tilhører den dømte, og som har været brugt ved en forsætlig strafbar handling, såfremt dette udtrykkeligt er fastsat i straffelovens specielle del.

2) Der kan ligeledes ske konfiskation af:

- a) genstande eller redskaber, der har været brugt ved, eller med hensyn til hvilke der er begået en strafbar handling, hvis besiddelse er forbudt, og
- b) genstande, der er erhvervet ved en strafbar handling, hvis de ikke skal tilbagebetales eller tilbagegives. Såfremt de erhvervede genstande er forsvundet eller er gået til grunde, kan der konfiskeres et beløb svarende til deres værdi.«

31 Denne lovs artikel 201 bestemmer:

»En person, som i forbindelse med udøvelsen af sit hverv misbruger midler, formuegenstande eller andre værdigenstande, der ikke tilhører ham, eller som han er blevet overbragt i forbindelse med sit hverv eller tiltroet med henblik på at drage omsorg herfor eller forvaltning heraf, straffes for underslæb i forbindelse med udøvelse af hverv med fængsel i op til otte år, og retten kan træffe bestemmelse om konfiskation af op til halvdelen af den dømtes formuegoder samt tab af borgerlige rettigheder [...]«

32 Nævnte lovs artikel 203, stk. 1, har følgende ordlyd:

»For underslæb af større omfang, som begås i forbindelse med udøvelsen af offentligt hverv, idet det udgør et forhold af særlig grov beskaffenhed, straffes med fængsel fra 10 år og indtil 20 år.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

33 I juli 2014 meddelte Sofiyska gradska prokuratura (anklagemyndigheden i Sofia, Bulgarien) kommissionen for konfiskation af formuegoder, at der var indledt straffesager mod BP som bestyrelsesformand i en bulgarsk bank for forsætligt i perioden fra december 2011 til den 19. juni 2014 at have tilskyndet andre personer til at begå underslæb med midler tilhørende nævnte bank i strid med straffelovens artikel 201 og artikel 203, stk. 1, for en samlet værdi på over 205 mio. bulgarske leva (BGN) (ca. 105 mio. EUR).

- 34 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at disse straffesager er under behandling, og at der endnu ikke er afsagt endelig dom, endsige endelig domfældelse.
- 35 Kommissionen for konfiskation af formuegoder indledte en undersøgelse, som vedrørte perioden fra den 4. august 2004 til den 4. august 2010, hvoraf det bl.a. fremgår, at BP og medlemmer af hans familie rådede over bankindsud af betydelig værdi, som ikke svarede til deres retmæssige indkomster, at de havde foretaget bankforretninger med midler, hvis oprindelse ikke kunne fastslås, at de havde erhvervet rørlige ting og fast ejendom af betydelig værdi, og at BP havde modtaget honorarbetalingen på grundlag af angiveligt fiktive kontrakter, og at indkomsterne fra sådanne fiktive forretninger havde haft til formål at sløre den uretmæssige oprindelse af de midler, hvormed BP havde opnået formuemidlerne.
- 36 Ved afgørelse af 14. maj 2015 besluttede kommissionen for konfiskation af formuegoder på grundlag af konfiskationslovens artikel 22, stk. 1, nr. 8, at anlægge sag ved Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia, Bulgarien) med påstand om konfiskation af formuegoder tilhørende BP, hans familiemedlemmer og udenforstående personer, som havde tilknytning til eller var kontrolleret af BP, der var blevet erhvervet ulovligt, eller deres tilsvarende pengeværdi, hvor disse formuegoder var blevet solgt eller omdannet til andre formuegoder.
- 37 Efter anmodning fra kommissionen for konfiskation af formuegoder og forud for indledningen af denne sag har Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia) iværksat foranstaltninger til at indefryse de formuegoder, med hensyn til hvilke der er nedlagt påstand om konfiskation.
- 38 I forbindelse med sagen for den forelæggende ret har BP og visse af de øvrige i hovedsagen indstævnte personer gjort gældende, at den anmodning om konfiskation, som kommissionen for konfiskation af formuegoder har indgivet, skal afvises i det væsentlige med den begrundelse, at den er i strid med direktiv 2014/42. Dette direktiv kræver nemlig, at konfiskation af formuegoder skal ske på grundlag af en endelig domfældelse, hvilket ikke er opfyldt i hovedsagen. Ifølge BP og de nævnte indstævnte personer findes der ikke på EU-plan en regulering af civilretlig konfiskation, således at konfiskation kun kan ske på grundlag af en endelig strafferetlig domfældelse. Ifølge disse samme parter bliver de i hovedsagen indstævnte personer behandlet, som om de allerede var fundet skyldige og endeligt var blevet domfældt, hvilket bl.a. er en tilsidesættelse af uskyldsformodningen og retten til en retfærdig rettergang.
- 39 Den forelæggende ret har anført, at det udtrykkeligt fremgår af konfiskationsloven, at den konfiskationssag, som er blevet indledt ved en civil domstol, er uafhængig af straffesagen mod den person, som er under undersøgelse, og/eller personer med tilknytning til denne, eller som er kontrolleret af denne. Den blotte tilstedeværelse af strafferetlig tiltale er tilstrækkelig til at indlede sag om civilretlig konfiskation. Ifølge den forelæggende ret fremgår det imidlertid klart af ordlyden af direktiv 2014/42, at det ikke kan udelukkes, at der foreligger en sammenhæng mellem straffesagen og den civilretlige konfiskationssag, og at sidstnævnte ikke må afsluttes inden straffesagens afslutning. Ifølge denne ret går konfiskationsloven derfor ud over den minimumsharmonisering, som er fastsat i direktiv 2014/42, og er følgelig i strid med dette direktiv. Idet BP endnu ikke er blevet idømt straf for de i hovedsagen omhandlede forhold, er den forelæggende ret af den opfattelse, at den civilretlige konfiskationssag skal udsættes på afslutningen af den straffesag, der er indledt mod bl.a. BP.
- 40 Idet der ifølge Sofiyski gradski sad (byretten i Sofia) ikke desto mindre er tvivl om fortolkningen af bestemmelserne i direktiv 2014/42, har denne ret besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 1, stk. 1, i [direktiv 2014/42], som fastsætter »mindsteregler for indefrysning af formuegoder med henblik på eventuel efterfølgende konfiskation«, fortolkes således, at den tillader medlemsstaterne at vedtage bestemmelser om civilretlig konfiskation, som ikke er støttet på en domfældelse?

- 2) Følger det af artikel 1, stk. 1, under hensyntagen til artikel 4, stk. 1, i [direktiv 2014/42], at alene indledning af en straffesag mod den person, hvis formue er genstand for konfiskation, er en tilstrækkelig forudsætning for at indlede og gennemføre en civilretlig konfiskations sag?
- 3) Er det tilladt at foretage en udvidende fortolkning af grundene i artikel 4, stk. 2, i [direktiv 2014/42], som tillader en civilretlig konfiskation, der ikke er støttet på en domfældelse?
- 4) Skal artikel 5, stk. 1, i [direktiv 2014/42] fortolkes således, at en formuerettighed kan konfiskeres som direkte eller indirekte opnået ved en strafbar handling alene på grund af misforholdet mellem formuegoderne og personens legale indkomster, uden at der foreligger en endelig dom, som fastslår, at personen har begået den strafbare handling?
- 5) Skal bestemmelsen i artikel 6, stk. 1, i [direktiv 2014/42] fortolkes således, at den regulerer konfiskation hos tredjemand som en supplerende eller alternativ foranstaltning til den direkte konfiskation eller som en supplerende foranstaltning til den udvidede konfiskation?
- 6) Skal bestemmelsen i artikel 8, stk. 1, i [direktiv 2014/42] fortolkes således, at den sikrer anvendelsen af uskyldsformodningen og forbyder en konfiskation, der ikke er støttet på en domfældelse?«

Om formaliteten vedrørende anmodningen om præjudiciel afgørelse

- 41 Kommissionen for konfiskation af formuegoder, den bulgarske og den tjekkiske regering har gjort gældende, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal afvises.
- 42 Ifølge disse procesdeltagere er fortolkningen af direktiv 2014/42 ikke relevant for at kunne træffe afgørelse i hovedsagen. Indledningsvis har dette direktiv således til formål at fastsætte mindsteregler for konfiskation af formuegoder i straffesager, mens den konfiskations sag, der er indledt i hovedsagen, som er af civilretlig karakter, er uafhængig af straffesagens gang og udfald. Dernæst udspringer nævnte kommissions anmodning om konfiskation af formuegoder af en strafbar handling bestående i underslæb, som er strafbar og strafbelagt i henhold til straffelovens artikel 201-203. Denne lovovertrædelse er imidlertid ikke nævnt i nogen af de dokumenter, som er omhandlet i artikel 3 i direktiv 2014/42, og som fastlægger det materielle anvendelsesområde for dette direktiv. Endelig har kommissionen for konfiskation af formuegoder og den bulgarske regering anført, at fristen for gennemførelse af direktiv 2014/42 blev fastsat til den 4. oktober 2016 i henhold til dette direktivs artikel 12, mens sagen for den forelæggende ret blev indledt den 22. marts 2016, således at bestemmelserne i dette direktiv ikke finder anvendelse ratione temporis på hovedsagen.
- 43 Det skal i denne henseende bemærkes, at der ifølge fast retspraksis er formodning for, at de spørgsmål om en fortolkning af EU-retten, som den nationale ret har stillet på det retlige og faktiske grundlag, som den har fastlagt inden for sit ansvarsområde – og hvis rigtighed det ikke tilkommer Domstolen at efterprøve – er relevante. Domstolen kan kun afvise en anmodning fra en national ret, såfremt det klart fremgår, at den ønskede fortolkning af EU-retten savner enhver forbindelse med realiteten i hovedsagen eller dennes genstand, såfremt problemet er af hypotetisk karakter, eller såfremt Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål (dom af 24.6.2008, *Commune de Mesquer* C-188/07, EU:C:2008:359, præmis 30, og af 13.11.2018, *Levola Hengelo*, C-310/17, EU:C:2018:899, præmis 28).
- 44 Når det imidlertid, som det er tilfældet i hovedsagen, ikke klart fremgår, at fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke har nogen forbindelse med de faktiske forhold eller genstanden for hovedsagen, angår indsigtelsen vedrørende denne bestemmelses uanvendelighed på hovedsagen ikke

formaliteten i anmodningen om præjudiciel afgørelse, men realiteten i de forelagte spørgsmål (dom af 12.12.2019, Slovenské elektrárne, C-376/18, EU:C:2019:1068, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).

- 45 Anmodningen om præjudiciel afgørelse kan følgelig antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Indledende bemærkninger

- 46 Som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, som er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer det denne at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den tvist, der verserer for den. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen efter omstændighederne at omformulere de spørgsmål, den forelægges. Den omstændighed, at en national ret rent formelt har udformet det præjudicielle spørgsmål under henvisning til bestemte EU-retlige bestemmelser, er ikke til hinder for, at Domstolen oplyser denne ret om alle de fortolkningsmomenter, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for denne, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, og navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (dom af 5.12.2019, EVN Bulgaria Toplofikatsia og Toplofikatsia Sofia, C-708/17 og C-725/17, EU:C:2019:1049, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 47 Med sine spørgsmål har den forelæggende ret anmodet Domstolen om en fortolkning af bestemmelserne i direktiv 2014/42. Som generaladvokaten har anført i punkt 41 i forslaget til afgørelse, udgør underslæbshandlinger, således som de er beskrevet i forelæggelsesafgørelsen, imidlertid ikke en af de overtrædelser, som er omfattet af de retsakter, der udtømmende er opregnet i artikel 3 i direktiv 2014/42, således at sagsgenstanden i den nationale sag, som er indledt af kommissionen for konfiskation af formuegoder, falder uden for nævnte direktivs materielle anvendelsesområde.
- 48 Det fremgår endvidere af artikel 14, stk. 1, i direktiv 2014/42, at dette direktiv kun erstatter de fire første led i artikel 1 samt artikel 3 i rammeafgørelse 2005/212 for de medlemsstater, der er bundet af dette direktiv, hvilket bevirker, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 48 og 49 i forslaget til afgørelse, at artikel 2, 4 og 5 i nævnte rammeafgørelse fortsat er gældende efter vedtagelsen af direktiv 2014/42.
- 49 I den foreliggende sag fremgår det af ordlyden af artikel 2, stk. 1, i rammeafgørelse 2005/212, 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, og at de lovovertrædelser, som den forelæggende ret har henvist til, kan medføre en frihedsstraf på mellem 10 og 20 år og følgelig kan omfattes af anvendelsesområdet for denne rammeafgørelse.
- 50 Det følger heraf, at med forbehold af fortolkningen og rækkevidden af rammeafgørelse 2005/212 udgør bestemmelserne i sidstnævnte rammeafgørelse nødvendigvis en del af de EU-retlige elementer, som Domstolen, henset til hovedsagens genstand og de oplysninger, som den forelæggende ret er fremkommet med, skal tage i betragtning for at kunne give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 51 Henset til det ovenstående må det lægges til grund, at den forelæggende ret med sine spørgsmål, som skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om rammeafgørelse 2005/212 skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter konfiskation af ulovligt erhvervede formuegoder, der pålægges af en national domstol efter en retssag, hverken er underlagt konstateringen af, at der er begået en strafbar handling, eller a fortiori domfældelse af de formodede gerningsmænd til en sådan strafbar handling.
- 52 Med henblik på besvarelsen af dette spørgsmål skal det bemærkes, at rammeafgørelse 2005/212 bygger på afsnit VI i EU-traktaten, i den forud for Lissabontraktaten gældende affattelse, med overskriften »Bestemmelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager«, og nærmere bestemt på artikel 29 TEU, artikel 31, stk. 1, litra c), TEU og artikel 34, stk. 2, litra b), TEU.
- 53 Det fastsættes i artikel 31, stk. 1, litra c), TEU, at den fælles handling vedrørende retligt samarbejde i kriminalsager omfatter sikring af forenelighed mellem medlemsstaternes gældende regler, i det omfang det er nødvendigt for at forbedre samarbejdet. I denne sammenhæng har rammeafgørelse 2005/212 til formål at sikre, således som det fremgår af tiende betragtning hertil, at alle medlemsstater har effektive regler for, hvornår der kan ske konfiskation af udbytte fra strafbart forhold.
- 54 Således kræver artikel 2, stk. 1, i rammeafgørelse 2005/212 også, at 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, mens artikel 1, fjerde led, definerer »konfiskation« som 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.
- 55 Som det ligeledes fremgår af tiende betragtning hertil, hænger rammeafgørelse 2005/212 sammen med et forslag fra Kongeriget Danmark, som førte til vedtagelsen af Rådets rammeafgørelse 2006/783/RIA af 6. oktober 2006 om anvendelse af princippet om gensidig anerkendelse på afgørelser om konfiskation (EUT 2006, L 328, s. 59). Således som det er anført i ottende betragtning til sidstnævnte rammeafgørelse, er formålet med denne at lette samarbejdet mellem medlemsstaterne om gensidig anerkendelse og fuldbyrdelse af afgørelser om konfiskation af formuegoder, hvorefter en medlemsstat forpligtes til at anerkende og på sit område fuldbyrde afgørelser om konfiskation truffet af en domstol i en anden medlemsstat med kompetence i straffesager.
- 56 Henset til formålene med og ordlyden af bestemmelserne i rammeafgørelse 2005/212 samt den sammenhæng, hvori denne er vedtaget, må det følgelig fastslås, at nævnte rammeafgørelse er en retsakt, som har til formål at forpligte medlemsstaterne til at indføre fælles minimumsregler vedrørende konfiskation af redskaber og udbytte i forbindelse med straffbare handlinger med henblik på at lette den gensidige anerkendelse af retsafgørelser om konfiskation, der træffes i forbindelse med straffesager, således som generaladvokaten i det væsentlige ligeledes har anført i punkt 63 i forslaget til afgørelse.
- 57 Rammeafgørelse 2005/212 regulerer derfor ikke konfiskation af redskaber og udbytte fra ulovlige aktiviteter, som pålægges af en ret i en medlemsstat i forbindelse med eller efter en retssag, der ikke går ud på at fastslå, at der er begået en eller flere straffbare handlinger.
- 58 Denne fortolkning ændres på ingen måde af rammeafgørelsens artikel 2, stk. 2.
- 59 Denne bestemmelse begrænser sig nemlig til at fastsætte, at hvad angår overtrædelser af skatte- og afgiftslovgivningen kan medlemsstaterne anvende andre procedurer end de strafferetlige for at fratage gerningsmanden udbyttet fra lovovertrædelser. Den kan ikke fortolkes modsætningsvis på den måde,

at medlemsstaterne er frataget muligheden for i tilfælde, som ikke angår strafferetlige lovovertrædelser, at indføre andre procedurer for konfiskation end i forbindelse med en straffesag. Et sådant forbud ville nemlig gå ud over rækkevidden af de minimumsregler, som er indført ved rammeafgørelse 2005/212.

- 60 I den foreliggende sag synes den konfiskationssag, der verserer for den forelæggende ret, at være af civilretlig karakter og i national ret at eksistere side om side med den strafferetlige konfiskationsordning. I medfør af konfiskationslovens artikel 22, stk. 1, indledes en sådan sag ganske vist af kommissionen for konfiskation af formuegoder, når denne sidstnævnte underrettes om, at en person er tiltalt for at have begået visse strafbare handlinger. Det fremgår imidlertid af de sagsakter, som Domstolen råder over, og af de præciseringer herom, der er blevet fremført i retsmødet af kommissionen for konfiskation af formuegoder, den bulgarske regering og Europa-Kommissionen, at i henhold til bestemmelserne i nævnte lov foregår denne sag, som udelukkende drejer sig om formuegoder, der påstås at være erhvervet ulovligt, når først den er indledt, uafhængigt af den eventuelle straffesag mod den formodede gerningsmand til lovovertrædelserne og uafhængigt af udfaldet heraf, navnlig den eventuelle domfældelse af nævnte gerningsmand.
- 61 Under disse omstændigheder må det konstateres, at den afgørelse, som den forelæggende ret i hovedsagen er anmodet om at træffe, ikke indgår i en sammenhæng, hvor den skal træffes inden for rammerne af eller efter en retssag vedrørende en eller flere kriminelle handlinger. Den er derfor ikke omfattet af anvendelsesområdet for rammeafgørelse 2005/212.
- 62 Henset til ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at rammeafgørelse 2005/212 skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter konfiskation af ulovligt erhvervede formuegoder, der pålægges af en national domstol efter en retssag, hverken er underlagt konstateringen af, at der er begået en strafbar handling, eller a fortiori domfældelse af de formodede gerningsmænd til en sådan strafbar handling.

Sagsomkostninger

- 63 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 de 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:

Rådets rammeafgørelse 2005/212/RIA af 24. februar 2005 om konfiskation af udbytte, redskaber og formuegoder fra strafbart forhold skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, hvorefter konfiskation af ulovligt erhvervede formuegoder, der pålægges af en national domstol efter en retssag, hverken er underlagt konstateringen af, at der er begået en strafbar handling, eller a fortiori domfældelse af de formodede gerningsmænd til en sådan strafbar handling.

Underskrifter