



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Tredje Afdeling)

1. oktober 2020*

»Præjudiciel forelæggelse – beskyttelse af Den Europæiske Unions finansielle interesser – artikel 325 TEUF – straffesag vedrørende lovovertrædelser i form af svig med støtte, der er delvist finansieret med midler fra Den Europæiske Unions budget – national lovgivning, som ikke giver statslige organer ret til i forbindelse med en straffesag at opnå tilbagebetaling af støtte som erstatning for det tab, der er lidt som følge af lovovertrædelserne«

I sag C-603/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Špecializovaný trestný súd (særlig domstol i straffesager, Slovakiet) ved afgørelse af 24. juli 2019, indgået til Domstolen den 9. august 2019, i straffesagen mod

TG,

UF,

procesdeltagere:

Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky,

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Košice,

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Vranov nad Topľou,

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Michalovce,

har

DOMSTOLEN (Tredje Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, A. Prechal, og dommerne L.S. Rossi, J. Malenovský, F. Biltgen og N. Wahl (refererende dommer),

generaladvokat: J. Kokott,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: slovakisk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- TG og UF ved advokát M. Král,
- Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky ved J. Palkovič, som befuldmægtiget,
- den slovakiske regering ved B. Ricziová og M. Kianička, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Pavliš og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
- den rumænske regering ved E. Gane, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved J. Baquero Cruz, A. Bouchagiar og A. Tokár, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 325 TEUF, af artikel 17 og 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«), af artikel 38, stk. 1, litra h), i Rådets forordning (EF) nr. 1260/1999 af 21. juni 1999 om vedtagelse af generelle bestemmelser for strukturfondene (EFT 1999, L 161, s. 1), sammenholdt med Kommissionens forordning (EF) nr. 1681/94 af 11. juli 1994 om uregelmæssigheder og tilbagebetaling af beløb, der uberettiget er udbetalt inden for rammerne af finansieringen af strukturpolitikkerne, samt om oprettelse af et informationssystem på dette område (EFT 1994, L 178, s. 43), af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA (EUT 2012, L 315, s. 57), af artikel 2 i Rådets forordning (EF) nr. 994/98 af 7. maj 1998 om anvendelse af artikel 92 og 93 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab på visse former for horisontal statsstøtte (EFT 1998, L 142, s. 1), sammenholdt med artikel 2, stk. 2, i Kommissionens forordning (EF) nr. 69/2001 af 12. januar 2001 om anvendelse af EF-traktatens artikel 87 og 88 på de minimis-støtte (EFT 2001, L 10, s. 30), af 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 (EFT 1995, C 316, s. 49, herefter »BFI-konventionen«) og af 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).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en straffesag indledt mod TG og UF (herefter »de tiltalte«) for gerninger, der kan udgøre svig med støtte, der delvist er finansieret af midler fra Den Europæiske Unions budget.

Retsforskrifter

EU-retten

3 Artikel 38, stk. 1, litra h), i forordning nr. 1260/1999 har følgende ordlyd:

»Med forbehold af Kommissionens ansvar for gennemførelsen af De Europæiske Fællesskabers almindelige budget er medlemsstaterne i første række ansvarlige for den finansielle kontrol med interventionerne. I den forbindelse skal medlemsstaterne blandt andet:

[...]

h) geninddrive midler, der er gået tabt som følge af en konstateret uregelmæssighed, idet de i givet fald opkræver morarenter.«

4 Artikel 1, stk. 1, i direktiv 2012/29 fastsætter:

»Formålet med dette direktiv er at sikre, at ofre for kriminalitet får passende information, støtte og beskyttelse og kan deltage i straffesagen.

[...]«

5 Direktivets artikel 2, stk. 1, litra a), har følgende ordlyd:

»I dette direktiv forstås ved:

a) »offer«:

- i) en fysisk person, som har lidt skade, herunder fysisk, psykisk eller følelsesmæssig skade eller økonomisk tab, som direkte er forvoldt ved en forbrydelse
- ii) familiemedlemmer til en person, hvis død direkte blev forvoldt ved en forbrydelse, og som har lidt skade som følge af personens død.«

6 Artikel 2 i forordning nr. 994/98 med overskriften »De minimis« bestemmer følgende i stk. 1:

»Kommissionen kan ved en forordning udstedt i overensstemmelse med proceduren i denne forordnings artikel 8 beslutte, at en støttetildeling på baggrund af det indre markeds udvikling og funktion ikke opfylder alle kriterierne i traktatens artikel 92, stk. 1, og derfor er fritaget for underretningspligten i traktatens artikel 93, stk. 3, hvis støtten til en enkelt virksomhed i en given periode ikke overstiger et bestemt fast beløb.«

7 Artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 69/2001 bestemte:

»Den samlede de minimis-støtte til en enkelt virksomhed må ikke overstige 100 000 EUR i en treårig periode. Dette loft gælder uanset støttens form eller formål.«

Slovakisk ret

- 8 Zákon č. 301/2005 Z. z., Trestný poriadok (lov nr. 301/2005 om strafferetspleje) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »strafferetsplejeloven«), bestemmer følgende i artikel 46:

»(1) Skadelidte er en person, der som følge af en lovovertrædelse har lidt fysisk, materiel, ikke-økonomisk eller anden skade, eller en person, hvis øvrige lovbeskyttede rettigheder eller friheder trues eller skades. Den skadelidte har ret til i de tilfælde, der er fastsat i nærværende lov, at udtrykke sit samtykke til indledningen af en straffesag, at nedlægge påstand om erstatning med renter, at anmode om bevisforanstaltninger, herunder supplerende bevisforanstaltninger, at fremlægge beviser, at få indsigt i sagens akter, at medvirke ved hovedforhandlingen og ved offentlige retsmøder i appelsager og forhandlinger, at udtale sig om bevisføringen, at fremlægge konklusioner og at anlægge sag inden for nærværende lovs rammer. På ethvert tidspunkt under en straffesag har den skadelidte ret til at modtage oplysninger om, på hvilket trin sagen befinder sig. Disse oplysninger modtages fra den myndighed, der fører straffesagen, eller fra den ret, for hvilken sagen er indbragt, idet de nødvendige kontaktoplysninger med henblik herpå meddeles den skadelidte. Oplysninger om straffesagens gang meddeles ikke, hvis en sådan meddelelse risikerer at bringe formålet med sagen i fare.

[...]

(3) Den skadelidte, som i forhold til tiltalte har et lovmæssigt krav på erstatning for den skade, som vedkommende er blevet påført ved lovovertrædelsen, har ligeledes ret til for retten at nedlægge påstand om, at tiltalte tilpligtes at betale erstatning som led i domfældelsen, idet skadelidte senest kan nedlægge denne påstand, inden den indledende undersøgelsesfase afsluttes. Dette krav skal på klar vis fremlægge grundene til erstatningen samt erstatningsbeløbet.

[...]«

- 9 Strafferetsplejelovens artikel 287, stk. 1, bestemmer:

»Såfremt retten domfælder en tiltalt for en lovovertrædelse, hvorved andre er blevet påført et tab som anført i artikel 46, stk. 1, pålægges tiltalte generelt ved dommen at betale skadelidte erstatning for tabet, hvis skadelidte har udøvet sin ret inden for fristerne. Retten pålægger altid tiltalte at betale erstatning for et ikke-betalt tab eller den del af tabet, som ikke er blevet betalt, såfremt beløbets størrelse indgår i redegørelsen for de faktiske omstændigheder, der er anført i domskonklusionen, hvorved tiltalte er blevet dømt, eller, såfremt erstatningen dækker et ikke-økonomisk tab som følge af en forsætlig voldsforbrydelse i medfør af en særlov, i det omfang tabet endnu ikke er blevet erstattet.«

- 10 Nævnte lovs artikel 288, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Hvis der efter bevisførelsen ikke er grundlag for at pålægge en pligt til betaling af erstatning, eller hvis det med henblik på at fastslå en sådan erstatningspligt er nødvendigt at foretage en bevisførelse, der går ud over straffesagens behov og ville føre til en forlængelse heraf, henviser retten den skadelidte til civilretten eller i givet fald til en kompetent myndighed.

[...]«

11 Zákon č. 300/2005 Z. z., Trestný zákon (lov nr. 300/2005 om straffeloven) i den affattelse, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, bestemmer følgende i artikel 261 med overskriften »Skade påført De Europæiske Fællesskabers finansielle interesser«:

»(1) Enhver, som anvender eller fremlægger et forfalsket, ukorrekt eller ufuldstændigt dokument, eller som ikke meddeler obligatoriske oplysninger, eller anvender midler fra De Europæiske Fællesskabers almindelige budget, eller fra et budget, der forvaltes af De Europæiske Fællesskaber eller i De Europæiske Fællesskabers navn, til et andet formål end det oprindeligt fastsatte, og som dermed gør det muligt at gennemføre misbrug eller ulovlig besiddelse af midler fra dette budget, straffes med fængsel fra seks måneder til tre år.

(2) Lovovertrædelsens gerningsmand straffes med fængsel fra et til fem år, hvis den pågældende begår den i stk. 1 fastsatte lovovertrædelse

a) og herved forvolder væsentlig skade

b) af en specifik årsag eller

c) under foretagelse af særligt alvorlige handlinger.

(3) Lovovertrædelsens gerningsmand straffes med fængsel fra tre til otte år, hvis den pågældende begår den i stk. 1 fastsatte lovovertrædelse og herved forvolder svære skader.

(4) Lovovertrædelsens gerningsmand straffes med fængsel fra syv til tolv år, hvis den pågældende begår den i stk. 1 fastsatte lovovertrædelse

a) og herved forvolder skade af enormt omfang eller

b) som medlem af en farlig gruppe.«

12 Det følger af artikel 31 i zákon č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy (lov nr. 523/2004 om budgetreglerne for den offentlige administration), at en fysisk eller juridisk person, der har tilsidesat den finansielle disciplin, har pligt til at tilbagebetale midlerne til det budget, hvorfra de er blevet hævet eller udbetalt, under hensyntagen til omfanget af tilsidesættelsen af den finansielle disciplin, idet der ligeledes skal betales en bøde.

13 Artikel 420, stk. 1, i zákon č. 40/1964 Zb., Občiansky zákonník v relevantnom znení (lov nr. 40/1964 om den civile lovbog) bestemmer:

»Enhver er ansvarlig for den skade, som den pågældende forvolder ved tilsidesættelse af sine retlige forpligtelser.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14 Hovedsagen udgøres af en straffesag mod de tiltalte, der er to fysiske personer, for gerninger, der kan udgøre svig med støtte, der delvist er finansieret af midler fra Unionens budget. Den lovovertrædelse, der er genstand for hovedsagen, blev begået i forbindelse med to udbud, der blev iværksat i henholdsvis 2005 og 2006 af Ústredie práce sociálnych vecí a rodiny (det centrale kontor for arbejds-, social- og familiesager, Slovakiet), med henblik på indgivelse af ansøgninger om støtte til skabelse af arbejdspladser hos mikrovirksomheder og skabelse af arbejdspladser for handicappede i beskyttede værksteder og på beskyttede arbejdssteder. Det første udbud gav ret til et engangstilskud, mens det andet udbud gav ret til støtte i form af godtgørelse for dokumenterede omkostninger. Sidstnævnte støtte blev finansieret med 75% fra Den Europæiske Socialfond.

- 15 Mellem maj 2005 og marts 2006 oprettede de tiltalte 19 handelsselskaber, i hvilke de påtog sig hvervet som selskabsdeltagere og direktører. 9 af disse selskaber modtog ingen støtte. De 10 øvrige skulle derimod have modtaget støtte med et samlet beløb på 750 613,79 EUR, hvoraf de 654 588,34 EUR faktisk blev udbetalt, herunder 279 272,18 EUR fra Unionens budget.
- 16 Efter udbetalingen af den omhandlede støtte solgte de tiltalte deres andele i de pågældende selskaber til tredjemand, hvorefter selskaberne ophørte med enhver virksomhed. På tidspunktet for indledningen af straffesagen mod de tiltalte var der ikke længere nogen virksomhedsaktiver i nævnte selskabers lokaler og selskaberne var ex officio blevet slettet fra virksomhedsregistret.
- 17 I løbet af den periode, hvor den omhandlede støtte blev udbetalt, beskæftigede de pågældende handelsselskaber i alt 107 handicappede, over for hvilke selskaberne behørigt opfyldte deres forpligtelser med hensyn til løn og socialsikringsbidrag. Disse ansattes beskæftigelse bidrog imidlertid ikke til de formål, der var anført i støtteansøgningerne. Ifølge en rapport udarbejdet af en sagkyndig var der tale om fiktiv beskæftigelse.
- 18 De tiltalte drev de pågældende selskaber på centraliseret vis fra et af selskaberne, der var beliggende i Košice (Slovakiet) på samme adresse som en af de tiltaltes faste bopæl. I hvert af selskaberne havde de tiltalte udpeget en arbejdstager til stillingen som leder.
- 19 Den forelæggende ret har anført, at alene de selskaber, som faktisk fik tildelt og modtog støtte, dvs. ti selskaber i alt, er omfattet af tiltalen.
- 20 Straffesagerne blev indledt mod de tiltalte i deres egenskab af selskabsdeltagere og direktører i disse selskaber på grundlag af et anklageskrift fremlagt af Úrad špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky (kontoret for den særlige anklagemyndighed under Den Slovakiske Republiks anklagemyndighed, herefter »den særlige anklagemyndighed«). Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny (kontorerne for arbejds-, social- og familiesager), der er de skadelidte i hovedsagen, fremsatte under sagens efterforskning krav om erstatning med renter fra de tiltalte for den støtte, der faktisk var blevet udbetalt.
- 21 Det er imidlertid den forelæggende rets vurdering, at strafferetsplejelovens artikel 46, henset til praksis fra Najvyšší súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol), ikke gør det muligt for den at træffe afgørelse om erstatning til statslige organer inden for rammerne af en straffesag. Den 29. november 2017 fremsatte strafferetsafdelingen i Najvyšší súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol) således en udtalelse, hvori den bekræftede, at »[s]tatens formuerettigheder i henhold til reglerne om de forskellige typer skatter og afgifter, som oprindeligt har været genstand for en afgørelse truffet af den kompetente administrative myndighed efter procedurerne i skatte- og afgiftsloven, herunder den ret, der er afledt af en afgiftspligtig persons uberettiget fremsatte anmodning om tilbagebetaling af merværdiafgift eller punktafgifter, er af administrativ karakter, og afgørelser herom prøves af domstole i forvaltningsretlige sager[;] disse rettigheder gør det ikke muligt at kræve erstatning med renter inden for rammerne af en straffesag i overensstemmelse med strafferetsplejelovens artikel 46, stk. 3 [...]. Det er således udelukket, at der foreligger en rangorden, dvs. en kompetencekonflikt mellem organerne (de administrative myndigheder og domstolene), eller en dobbelthed ved afgørelser om den samme rettighed«. Najvyšší súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol) har ligeledes præciseret, at disse retlige betragtninger finder anvendelse mutatis mutandis »på enhver anden formuerettighed, som, henset til dens materielle grundlag (dvs. henset til den lovbestemmelse, der gælder for en sådan rettighed), ikke udmøntes i et krav om erstatning for et tab, herunder et ikke-økonomisk tab«.

- 22 Najvyšší súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol) har dernæst anvendt denne praksis i straffesager om lovovertrædelser, der skader Unionens finansielle interesser, og i form af svig med støtte. Den forelæggende ret lægger derfor til grund, at denne praksis også vil finde anvendelse i tilfælde af, at der iværksættes appel af den dom, som den forelæggende ret vil afsige i hovedsagen.
- 23 Den forelæggende ret har anført, at anvendelsen af denne retspraksis i hovedsagen vil kunne medføre, at staten ikke kan nedlægge påstand om erstatning for de tab, der skyldes svigen. En administrativ procedure som nævnt i praksis fra Najvyšší súd Slovenskej republiky (Den Slovakiske Republiks øverste domstol) vil nemlig kun kunne rettes mod modtageren af den omhandlede støtte. I hovedsagen er der imidlertid tale om handelsselskaber, der ikke længere har nogen aktiver, og som endda er blevet slettet fra virksomhedsregistret. En sådan procedure gør det dermed ikke muligt at tilbagesøge den støtte, der er udbetalt med urette. Et krav om erstatning rejst inden for rammerne af en straffesag indledt mod fysiske personer, i det foreliggende tilfælde selskabsdeltagerne i og direktørerne for disse handelsselskaber, vil derimod kunne føre til den erstatning, som staten har rejst krav om.
- 24 Ud over dette spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den de minimis-støtte, der er tildelt i form af individuelle tilskud, skal vurderes særskilt for hvert selskab eller samlet som følge af den centraliserede drift af selskaberne. Endelig ønsker den forelæggende ret oplyst, om tabet skal anses for at udgøres af det samlede beløb af den uretmæssigt modtagne støtte, eller om der herfra skal fratreges de omkostninger, der ganske vist er påløbet retmæssigt, men udelukkende med henblik på at skjule svigen ved at forsinke dens opdagelse, således at hele den tildelte støtte blev modtaget.
- 25 Det er på denne baggrund, at Špecializovaný trestný súd (særlig domstol i straffesager, Slovakiet), som er af den opfattelse, at en fortolkning af EU-retten er nødvendig i hovedsagen, har besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Finder [direktiv 2012/29] med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse (hovedsageligt retten til aktivt at deltage i straffesagen og retten til skadeserstatning under straffesagen), som efter deres art ikke udelukkende er relevante for fysiske personer som følede væsener, [hvad angår rettigheder] ligeledes anvendelse på juridiske personer og staten, dvs. statslige myndigheder, når bestemmelserne i national ret anerkender deres status som skadelidt person under en straffesag?
- 2) Er en lovgivning og en afgørelsespraksis, hvorefter staten hverken kan handle i en straffesag med henblik på erstatning for tab, som den er påført som følge af den efterforskede persons svigagtige adfærd, der indebærer en uberettiget tilførsel af midler fra [Unionens] budget, eller i henhold til § 256, stk. 3, i lov om strafferetspleje kan appellere en dom, hvormed en retsinstans beslutter ikke at give den adgang, dvs. ikke at give den forvaltning, som repræsenterer staten, adgang til under hovedforhandlingen som skadelidt, at nedlægge påstand om skadeserstatning, og hvorefter der heller ikke fastsættes en anden form for procedure, hvorunder staten i forhold til den efterforskede person kan udøve sin ret, hvorved det heller ikke er muligt at sikre dens ret til erstatning for formuetab i forhold til den tiltalte som omhandlet i § 50 i lov om strafferetspleje, og der således de facto bliver tale om en ret, som ikke kan fuldbyrdes, i overensstemmelse med [chartrets] artikel 17 og 47 [...], artikel 325 [TEUF] og artikel 38, stk. 1, litra h), i [forordning nr. 1260/1999]?
- 3) Skal begrebet »en enkelt virksomhed« som omhandlet i artikel 2 i [forordning nr. 994/98], sammenholdt med artikel 2, stk. 2, i [forordning nr. 69/2001], alene fortolkes formelt, således at det er nødvendigt og tilstrækkeligt at fastslå, om de berørte selskaber har selvstændig juridisk personlighed i henhold til national ret, samt om det er muligt at yde hvert af disse selskaber en statsstøtte på indtil 100 000 EUR, eller er det afgørende kriterium den faktiske funktions- og ledelsesmåde for disse selskaber, som ejes af de samme personer, der er indbyrdes forbundet, som en samling datterselskaber, der drives af en hovedkoncern, også når hvert selskab har sin egen

juridiske personlighed i henhold til national ret, således at de skal anses for at udgøre »en enkelt virksomhed«, der som en samlet enhed kun én gang kan modtage statsstøtte på indtil 100 000 EUR?

- 4) Vedrører begrebet [...] »tab« i henhold til [BFI-konventionen eller direktiv 2017/1371] alene den del af midlerne, som er opnået uberettiget, og som har direkte forbindelse med den svigagtige adfærd, eller vedrører det ligeledes de faktisk afholdte, behørigt dokumenterede omkostninger og anvendelsen af tilskuddet, når det fremgår af beviserne, at anvendelsen heraf var nødvendig for at skjule den svigagtige adfærd, for at forsinke opdagelsen af den svigagtige adfærd og for at få betalt hele den tildelte statsstøtte?»

Om de præjudicielle spørgsmål

Om formaliteten vedrørende det tredje og det fjerde spørgsmål

- 26 Indledningsvis bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at proceduren efter artikel 267 TEUF er et middel til samarbejde mellem Domstolen og de nationale retter, som giver Domstolen mulighed for at forsyne de nationale retter med de elementer vedrørende fortolkningen af EU-retten, som er nødvendige for, at de kan afgøre de for dem verserende tvister (jf. bl.a. dom af 27.11.2012, Pringle, C-370/12, EU:C:2012:756, præmis 83 og den deri nævnte retspraksis).
- 27 Inden for rammerne af det samarbejde, der i henhold til artikel 267 TEUF er indført mellem Domstolen og de nationale retter, tilkommer det udelukkende den nationale ret, for hvilken tvisten er indbragt, og som har ansvaret for den retsafgørelse, som skal træffes, på grundlag af omstændighederne i den konkrete sag at vurdere, såvel om en præjudiciel afgørelse er nødvendig for, at den kan afsige dom, som relevansen af de spørgsmål, den forelægger Domstolen. Når de forelagte spørgsmål vedrører fortolkningen af EU-retten, er Domstolen derfor principielt forpligtet til at træffe afgørelse (dom af 25.7.2018, AY (Arrestordre – Vidne), C-268/17, EU:C:2018:602, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 28 Det følger heraf, at der gælder en formodning for, at de spørgsmål om EU-rettens fortolkning, som den nationale ret har forelagt på baggrund af de retlige og faktiske omstændigheder, som den har ansvaret for at fastlægge – 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, når problemet er af hypotetisk karakter, eller når Domstolen ikke råder over de faktiske og retlige oplysninger, som er nødvendige for, at den kan foretage en saglig korrekt besvarelse af de stillede spørgsmål (dom af 25.7.2018, AY (Arrestordre – Vidne), C-268/17, EU:C:2018:602, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 29 Eftersom forelæggelsesafgørelsen danner grundlaget for den præjudicielle forelæggelse ved Domstolen, er det således nødvendigt, at den nationale ret i denne afgørelse redegør for den retlige og faktiske baggrund for tvisten i hovedsagen og i det mindste i et vist omfang angiver begrundelsen for valget af de EU-retlige bestemmelser, som den ønsker fortolket, og angiver den forbindelse, som efter dens opfattelse består mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, der finder anvendelse i den tvist, der er indbragt for den (jf. i denne retning bl.a. dom af 26.1.1993, Telemarsicabruzzo m.fl., C-320/90 – C-322/90, EU:C:1993:26, præmis 6, og af 9.3.2017, Milkova, C-406/15, EU:C:2017:198, præmis 73).
- 30 Disse kumulative krav til indholdet af en anmodning om præjudiciel afgørelse fremgår udtrykkeligt af artikel 94 i Domstolens procesreglement og er ligeledes navnlig gengivet i Den Europæiske Unions Domstols henstillinger til de nationale retter vedrørende forelæggelse af præjudicielle spørgsmål (EUT

2018, C 257, s. 1). Det fremgår af sidstnævntes punkt 15, tredje led, at anmodningen om præjudiciel afgørelse skal indeholde »en fremstilling af grundene til, at den forelæggende ret ønsker oplysning om fortolkningen eller gyldigheden af visse EU-retlige bestemmelser, samt af sammenhængen mellem disse bestemmelser og den nationale lovgivning, som finder anvendelse på tvisten i hovedsagen«.

- 31 Det er i lyset af disse principper, at Domstolen skal undersøge spørgsmålet om, hvorvidt det tredje og det fjerde spørgsmål kan antages til realitetsbehandling.

Det tredje spørgsmål

- 32 Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvilken fortolkning der skal anlægges af begrebet »en enkelt virksomhed« i artikel 2 i forordning nr. 994/98, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 69/2001, med henblik på vurderingen af, om der i tvisten i hovedsagen foreligger en eventuel omgåelse af den lovgivning, der finder anvendelse på statsstøtte.
- 33 Den slovakiske regering er af den opfattelse, at det tredje spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, for så vidt som det åbenlyst savner forbindelse med hovedsagens genstand. Den særlige anklagemyndighed har gjort gældende, at dette spørgsmål skal afvises fra realitetsbehandling med den begrundelse, at det er hypotetisk og ugrundet.
- 34 I tvisten i hovedsagen skal der i det foreliggende tilfælde træffes afgørelse om det eventuelle strafferetlige ansvar hos personer, der er tiltalt for lovovertrædelser, og i givet fald om disse personers forpligtelse til at erstatte det tab, som staten har lidt, såfremt det fastslås, at de ifalder ansvar.
- 35 Den forelæggende ret har imidlertid ikke specificeret grundene til, at den finder, at en fortolkning af begrebet »en enkelt virksomhed« i artikel 2 i forordning nr. 994/98, sammenholdt med artikel 2, stk. 2, i forordning nr. 69/2001, er nødvendig for løsningen af den tvist, der verserer for den forelæggende ret.
- 36 Følgelig kan det tredje spørgsmål ikke antages til realitetsbehandling.

Det fjerde spørgsmål

- 37 Med det fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om begrebet »skade« som omhandlet i BFI-konventionen og direktiv 2017/1371 skal omfatte faktisk afholdte, behørigt dokumenterede omkostninger og anvendelsen af tilskuddet, når det er godtgjort, at de var nødvendige for at skjule den svigagtige adfærd, for at forsinke opdagelsen af svigen og for at få udbetalt hele den pågældende statsstøtte.
- 38 Den slovakiske regering har gjort gældende, at dette spørgsmål ikke kan antages til realitetsbehandling, eftersom forelæggelsesafgørelsen ikke indeholder faktiske og retlige oplysninger, som gør det muligt for Domstolen at give den forelæggende ret et hensigtsmæssigt svar herpå.
- 39 Uden herved udtrykkeligt at fremsætte formalitetsindsigelser har såvel den særlige anklagemyndighed som Europa-Kommissionen fremhævet, at forelæggelsesafgørelsen hverken nævner en specifik bestemmelse i BFI-konventionen eller i direktiv 2017/1371.
- 40 I denne henseende bemærkes, at forelæggelsesafgørelsen hverken præciserer, hvilke nationale bestemmelser der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen, eller indeholder oplysninger om grundene til valget af de EU-retlige bestemmelser, som den forelæggende ret ønsker fortolket, eller grunden til, at en besvarelse af det fjerde spørgsmål kan være af betydning for løsningen af denne tvist.

- 41 Ved nærmere bestemt at anmode Domstolen om at definere begrebet »skade« i lyset af BFI-konventionen, som ikke anvender dette udtryk, eller i lyset af direktiv 2017/1371, som ikke finder anvendelse i tvisten i hovedsagen, eftersom det er vedtaget efter de omhandlede faktiske omstændigheder, uden imidlertid at henvise til nogen som helst national bestemmelse, eller oplyse om, på hvilken måde den forelæggende ret har tænkt sig at anvende besvarelsen, har den forelæggende ret ikke oplyst Domstolen om de faktiske og retlige omstændigheder, der er nødvendige for, at Domstolen kan give en hensigtsmæssig besvarelse af de forelagte spørgsmål.
- 42 Følgelig kan det fjerde spørgsmål ikke antages til realitetsbehandling.

Om realiteten

Det første spørgsmål

- 43 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 1, i direktiv 2012/29 skal fortolkes således, at dette direktiv ligeledes finder anvendelse på juridiske personer og staten, for så vidt som national ret tillægger disse status af »skadelidte« inden for rammerne af en straffesag.
- 44 I denne henseende bemærkes, at direktiv 2012/29 i overensstemmelse med artikel 1, stk. 1, har til formål at give ofre for kriminalitet visse garantier. Af dette direktivs artikel 2, stk. 1, fremgår, at der ved »offer« som omhandlet i direktivets artikel 1 forstås en fysisk person, som har lidt skade, herunder fysisk, psykisk eller følelsesmæssig skade eller økonomisk tab, som direkte er forvoldt ved en forbrydelse, og familiemedlemmer til en person, hvis død direkte blev forvoldt ved en forbrydelse, og som har lidt skade som følge af personens død.
- 45 En sådan ordlyd gør det åbenlyst ikke muligt at omfatte juridiske personer inden for dette direktivs anvendelsesområde.
- 46 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 2, stk. 1, i direktiv 2012/29 skal fortolkes således, at dette direktiv hverken finder anvendelse på juridiske personer eller staten, selv om national ret tillægger disse status af skadelidte inden for rammerne af en straffesag.

Det andet spørgsmål

- 47 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 325 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for nationale bestemmelser, således som disse fortolkes i national retspraksis, hvorefter staten ikke inden for rammerne af en straffesag kan fremsætte et krav om erstatning for den skade, som den er blevet påført ved den tiltalte persons svingagtige adfærd, der har medført misbrug af midler fra Unionens budget, og ikke inden for rammerne af denne sag råder over noget andet retsskridt, der gør det muligt for staten at gøre en ret gældende over for den tiltalte.
- 48 Indledningsvis bemærkes, at ifølge Domstolens praksis er medlemsstaterne i henhold til artikel 325, stk. 1 og 2, TEUF forpligtede til at bekæmpe ulovlige aktiviteter, der skader Unionens finansielle interesser, ved hjælp af foranstaltninger, som virker afskrækkende og effektivt, og de er navnlig forpligtede til at træffe de samme foranstaltninger til bekæmpelse af svig, der skader Unionens finansielle interesser, som til bekæmpelse af svig, der skader deres egne finansielle interesser (dom af 26.2.2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

- 49 I denne henseende har Domstolen allerede udtalt, at medlemsstaterne frit kan vælge de sanktioner, der skal finde anvendelse, og som kan have form af administrative sanktioner, strafferetlige sanktioner eller en kombination af disse, idet Domstolen herved præciserede, at det for grove tilfælde af svig kan være nødvendigt med strafferetlige sanktioner (jf. i denne retning dom af 8.9.2015, Taricco m.fl., C-105/14, EU:C:2015:555, præmis 39).
- 50 Der påhviler dermed medlemsstaterne en resultatforpligtelse, der er præcis, og som ikke knytter nogen betingelse til anvendelsen af den regel, der er fastsat i artikel 325, stk. 1 og 2, TEUF. Disse bestemmelser har således i medfør af princippet om EU-rettens forrang i forholdet til medlemsstaternes nationale ret til virkning, alene som følge af deres ikrafttræden, at enhver modstridende bestemmelse i den eksisterende nationale lovgivning uden videre bliver uanvendelig (jf. i denne retning dom af 8.9.2015, Taricco m.fl., C-105/14, EU:C:2015:555, præmis 51 og 52).
- 51 I det foreliggende tilfælde ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om nationale straffeprocuresregler, som fortolket i national retspraksis, hvorefter der i en sag som den i hovedsagen omhandlede ikke anerkendes en erstatningsret for staten som skadelidt i en straffesag, er forenelige med de forpligtelser, der følger af artikel 325 TEUF.
- 52 Den forelæggende ret har imidlertid anført, at staten kan tilbagesøge de uretmæssigt udbetalte midler ved at indlede en administrativ procedure vedrørende tilsidesættelse af den finansielle disciplin som omhandlet i artikel 31 i lov nr. 523/2004 om budgetreglerne for den offentlige administration. Den forelæggende ret har anført, at i overensstemmelse med denne bestemmelse udgør tildeling eller anvendelse af offentlige midler til et andet formål end det formål, som disse midler er bestemt til, en tilsidesættelse af den finansielle disciplin. Den forelæggende ret har endvidere oplyst, at denne administrative procedure imidlertid alene gør det muligt at rejse krav om tilbagebetaling af de uretmæssigt udbetalte finansielle tilskud over for støttens formelle modtager, hvilket i det foreliggende tilfælde vil sige juridiske personer.
- 53 I sit skriftlige indlæg har den slovakiske regering gjort gældende, at staten i medfør af national ret derudover har mulighed for at anlægge et civilt søgsmål, hvorved den ikke alene kan gøre gældende, at en juridisk person, der med urette har modtaget tilskud, ifalder civilretligt ansvar, men også, efter en strafferetlig domfældelse, kan opnå erstatning for de lidte tab hos den således domfældte fysiske person.
- 54 I denne sammenhæng bemærkes, at det fremgår af artikel 325, stk. 1, TEUF, at med henblik på at bekæmpe enhver ulovlig aktivitet, der skader Unionens finansielle interesser, skal medlemsstaterne vedtage foranstaltninger, der virker afskrækkende, er effektive og svarer til de foranstaltninger, som er truffet på nationalt plan for at bekæmpe svig, der skader den pågældende medlemsstats finansielle interesser.
- 55 Som Kommissionen har fremhævet, skal medlemsstaterne således bl.a. træffe effektive foranstaltninger, som gør det muligt at tilbagesøge beløb, der uretmæssigt er udbetalt til modtageren af støtte, der er delvist finansieret med midler fra Unionens budget. Ud over, at foranstaltningerne skal være effektive, pålægger artikel 325 TEUF derimod ikke medlemsstaterne andre forpligtelser med hensyn til den procedure, der skal gøre det muligt at opnå et sådan resultat, således at medlemsstaterne råder over en vis skønsmargen i denne henseende, med forbehold af ækvivalensprincippet.
- 56 I denne forbindelse bemærkes indledningsvis, at den samtidige eksistens af særskilte retsmidler, som har egne, forskellige formål, i henholdsvis den administrative ret, civilretten og strafferetten ikke i sig selv bringer effektiviteten af bekæmpelsen af svig, der skader Unionens finansielle interesser, i fare, forudsat at den nationale lovgivning i sin helhed gør det muligt at tilbagesøge tilskud, der uretmæssigt er udbetalt fra Unionens budget.

- 57 I det foreliggende tilfælde ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om den i artikel 325 TEUF fastsatte effektivitetsforpligtelse overholdes i et tilfælde, hvor der ikke anerkendes en erstatningsret for staten som skadelidt i en straffesag, og hvor den administrative procedure kun gør det muligt at tilbagesøge et finansielt tilskud, der er blevet uretmæssigt udbetalt, hos den juridiske person, der har modtaget det.
- 58 I denne henseende bemærkes for det første, således som det fremgår af nærværende doms præmis 56, at den manglende anerkendelse af en erstatningsret for staten som skadelidt i en straffesag ikke i sig selv er i strid med de forpligtelser, der følger af artikel 325 TEUF.
- 59 Selv om strafferetlige sanktioner således kan være af afgørende betydning for, at medlemsstaterne kan bekæmpe visse alvorlige tilfælde af svig effektivt og afskrækkende (dom af 8.9.2015, Taricco m.fl., C-105/14, EU:C:2015:555, præmis 39, og af 5.12.2017, M.A.S. og M.B., C-42/17, EU:C:2017:936, præmis 34), er sådanne sanktioner påkrævet med henblik på at sikre den nationale rets afskrækkende karakter og har ikke til formål at gøre det muligt at opkræve uretmæssigt betalte beløb.
- 60 For det andet følger det af nærværende doms præmis 56, at den omstændighed, at der i den omhandlede medlemsstats retsorden findes et effektivt retsmiddel til at opnå erstatning for skader, der er påført Unionens finansielle interesser, hvad enten dette sker inden for rammerne af en straffesag, en administrativ sag eller en civilretlig sag, er tilstrækkelig til, at den effektivitetsforpligtelse, som artikel 325 TEUF pålægger, er opfyldt, idet dette retsmiddel gør det muligt at tilbagesøge tilskud, der er modtaget uretmæssigt, og idet de strafferetlige sanktioner gør det muligt at bekæmpe alvorlige tilfælde af svig.
- 61 Dette er tilfældet i den foreliggende sag, eftersom staten i medfør af gældende national ret – hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve – har mulighed for dels at indlede en administrativ procedure, der gør det muligt for den at tilbagesøge uretmæssigt udbetalte tilskud, der er modtaget af en juridisk person, dels at anlægge et civilt søgsmål, hvorved den ikke alene kan gøre gældende, at en juridisk person, der med urette har modtaget tilskud, ifalder civilretligt ansvar, men også, efter en strafferetlig domfældelse, kan opnå erstatning for de lidte tab hos den således domfældte fysiske person.
- 62 Det andet spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 325 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for nationale bestemmelser, således som disse fortolkes i national retspraksis, hvorefter staten ikke inden for rammerne af en straffesag kan fremsætte et krav om erstatning for den skade, som den er blevet påført ved den tiltalte persons svigagtige adfærd, der har medført misbrug af midler fra Unionens budget, og ikke inden for rammerne af denne sag råder over noget andet retsskridt, der gør det muligt for staten at gøre en ret gældende over for den tiltalte, idet der i national ret – hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve – er fastsat effektive procedurer, der gør det muligt at tilbagesøge de tilskud fra Unionens budget, der er modtaget uretmæssigt.

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:

- 1) **Artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2012/29/EU af 25. oktober 2012 om minimumsstandarder for ofre for kriminalitet med hensyn til rettigheder, støtte og beskyttelse og om erstatning af Rådets rammeafgørelse 2001/220/RIA skal fortolkes således, at dette direktiv hverken finder anvendelse på juridiske personer eller staten, selv om national ret tillægger disse status af skadelidte inden for rammerne af en straffesag.**
- 2) **Artikel 325 TEUF skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for nationale bestemmelser, således som disse fortolkes i national retspraksis, hvorefter staten ikke inden for rammerne af en straffesag kan fremsætte et krav om erstatning for den skade, som den er blevet påført ved den tiltalte persons svigagtige adfærd, der har medført misbrug af midler fra Den Europæiske Unions budget, og ikke inden for rammerne af denne sag råder over noget andet retsskridt, der gør det muligt for staten at gøre en ret gældende over for den tiltalte, idet der i national ret – hvilket det påhviler den forelæggende ret at efterprøve – er fastsat effektive procedurer, der gør det muligt at tilbagesøge de tilskud fra Den Europæiske Unions budget, der er modtaget uretmæssigt.**

Underskrifter