



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Syvende Afdeling)

2. februar 2023*

»Præjudiciel forelæggelse – narkotikaprækursorer – rammeafgørelse 2004/757/RIA – artikel 2, stk. 1, litra d) – person involveret i transport og distribution af prækursorer, der anvendes til ulovlig produktion eller fremstilling af narkotika – forordning (EF) nr. 273/2004 – registrerede stoffer – artikel 2 – begrebet »erhvervsdrivende« – artikel 8, stk. 1 – forhold, som giver grund til at formode, at registrerede stoffer kan blive benyttet til ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer – pligt til underretning om disse forhold – begrebet »forhold« – rækkevidde«

I sag C-806/21,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) ved afgørelse af 14. december 2021, indgået til Domstolen den 21. december 2021, i straffesagen mod

TF,

procesdeltager:

Openbaar Ministerie,

har

DOMSTOLEN (Syvende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún, samt dommerne F. Biltgen (refererende dommer) og J. Passer,

generaladvokat: P. Pikamäe,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman og J. Langer, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved L. Haasbeek og R. Lindenthal, som befuldmægtigede,

* Processprog: nederlandsk.

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 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 273/2004 af 11. februar 2004 om narkotikaprækursører (EUT 2004, L 47, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1258/2013 af 20. november 2013 (EUT 2013, L 330, s. 21) (herefter »forordning nr. 273/2004«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en straffesag indledt i Nederlandene mod TF, der er tiltalt for at have transporteret registrerede stoffer, som anvendes til ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer.

Retsforskrifter

Folkeretten

- 3 Artikel 3 i De Forenede Nationers konvention imod ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer, der blev indgået i Wien den 20. december 1988 (*United Nations Treaty Series*, bind 1582, s. 95) og godkendt af Det Europæiske Økonomiske Fællesskab ved Rådets afgørelse 90/611/EØF af 22. oktober 1990 (EFT 1990, L 326, s. 56, herefter »Wienerkonventionen imod ulovlig handel«), har overskriften »Forbrydelser og sanktioner« og fastsætter følgende i stk. 1:

»Hver part skal træffe sådanne forholdsregler, som vil være nødvendige for at fastslå følgende forhold som lovovertrædelser i henhold til dens nationale lovgivning, når overtrædelserne begås forsætligt:

- a) [...]
- iv) [f]remstilling, transport eller distribution af udstyr, materialer eller stoffer, som anført i tabel I og tabel II, med viden om, at de skal anvendes i forbindelse med eller til ulovlig dyrkning, produktion eller fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer

[...]

- c) Under iagttagelse af hver parts forfatningsmæssige principper og retssystemets grundlæggende begreber:

[...]

- ii) besiddelse af udstyr eller materialer eller stoffer optaget i tabel I og tabel II med viden om, at de bliver anvendt eller skal anvendes i eller til ulovlig dyrkning, produktion eller fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer

[...]«

- 4 Konventionens artikel 12 med overskriften »Stoffer der hyppigt anvendes til ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer« bestemmer:

»1. Parterne skal træffe de foranstaltninger, de skønner hensigtsmæssige, for at forhindre spredning af stoffer omfattet af tabel I og tabel II, der anvendes til ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer, og skal samarbejde med hinanden herom.

[...]

8. a) Uden præjudice for de almindelige bestemmelser, der er indeholdt i denne artikels stk. 1 og bestemmelserne i 1961-[k]onventionen, den ændrede 1961-[k]onvention og 1971-[k]onventionen, skal parterne træffe de foranstaltninger, som de finder hensigtsmæssige med henblik på at overvåge fremstilling og distribution af stofferne i tabel I og tabel II, der finder sted inden for deres territorium.

- b) I denne forbindelse kan parterne:

- i) kontrollere alle personer og virksomheder, der er involveret i fremstilling og distribution af sådanne stoffer

[...]

- iii) kræve, at licensindehavere får tilladelse til at udføre ovennævnte operationer

[...]

9. Hver enkelt part skal med hensyn til stofferne i tabel I og tabel II træffe følgende foranstaltninger:

- a) indføre og opretholde et system til overvågning af international handel med stofferne i tabel I og tabel II med henblik på at fremme identifikation af mistænkelige transaktioner[; s]ådanne overvågningssystemer skal anvendes i tæt samarbejde med producenter, importører, eksportører, grossister og detailhandlere, der skal informere de kompetente myndigheder om mistænkelige ordrer og transaktioner
- b) sikre beslaglæggelse af ethvert stof i tabel I eller tabel II, såfremt der er tilstrækkeligt bevis for, at det er til anvendelse i forbindelse med ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer
- c) snarest muligt underrette de berørte parter kompetente myndigheder og tjenestegrene, såfremt der er grund til at antage at import, eksport, eller transit af et stof i tabel I eller tabel II er beregnet til ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer, herunder i særdeleshed oplysninger om betalingsmidler og andre væsentlige elementer, som førte til denne antagelse
- d) kræve, at import- og eksportforsendelser mærkes og dokumenteres på passende måde[; h]andelsdokumenter, som [f.eks.] fakturaer, ladningsmanifeste, toldpapirer, transport- og andre forsendelsesdokumenter, skal omfatte navnene, som givet i tabel I og tabel II, på de stoffer, der importeres eller eksporteres, det kvantum, der importeres eller eksporteres, samt navn og adresse på eksportøren, importøren, og, såfremt de kendes, på modtageren af forsendelsen

[...]

[...]«

EU-retten

Rammeafgørelse 2004/757/RIA

- 5 Første til tredje betragtning til 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) har følgende ordlyd:
- »(1) Ulovlig handel med narkotika udgør en trussel mod EU-borgernes sundhed, sikkerhed og livskvalitet samt mod medlemsstaternes lovlige økonomi, stabilitet og sikkerhed.
- (2) Behovet for en lovgivningsmæssig indsats med henblik på bekæmpelsen af den ulovlige narkotikahandel anerkendes bl.a. i [Rådet for Den Europæiske Unions] og [Europa-]Kommissionens handlingsplan for, hvorledes Amsterdam-traktatens bestemmelser om indførelse af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed bedst kan gennemføres [(EFT 1999, C 19, s. 1)], vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) den 3. december 1998 i Wien, konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999, særlig konklusion nr. 48, Den Europæiske Unions narkotikastrategi (2000-2004), som Det Europæiske Råd tilsluttede sig på mødet i Helsingfors den 10.-12. december 1999 og Den Europæiske Unions narkotikahandlingsplan (2000-2004), der blev tiltrådt af Det Europæiske Råd i Santa Maria da Feira den 19.-20. juni 2000.
- (3) Det er nødvendigt at vedtage mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger som ulovlig handel med narkotika og prækursorer, der gør det muligt at anvende en fælles EU-strategi til bekæmpelse af denne ulovlige handel.«
- 6 Rammeafgørelsens artikel 1 med overskriften »Definitioner« fastsætter:
- »I denne rammeafgørelse forstås ved:
- [...]
- 2) »prækursorer«: stoffer, der er registreret i fællesskabslovgivningen til gennemførelse af forpligtelserne i henhold til artikel 12 i [Wienerkonventionen imod ulovlig handel]
- [...]«
- 7 Nævnte rammeafgørelsens artikel 2, der har overskriften »Strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig handel med narkotika og prækursorer«, bestemmer følgende i stk. 1:
- »Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende forsætlige handlinger er strafbare, når de begås uden tilladelse:
- [...]
- d) fremstilling, transport og distribution af prækursorer med viden om, at de skal anvendes i forbindelse med eller til ulovlig produktion eller fremstilling af narkotika.«

Forordning nr. 273/2004

8 Følgende fremgår af 2.-6., 8., 11.-13. og 17. betragtning til forordning nr. 273/2004:

- »(2) Kravene i [...] artikel 12 [i Wienerkonventionen imod ulovlig handel] vedrørende handel med prækursorer (dvs. stoffer, der ofte anvendes til ulovlig fremstilling af narkotika og psykotrope stoffer) er, for så vidt angår handelen mellem Fællesskabet og tredjelande, opfyldt ved Rådets forordning (EØF) nr. 3677/90 af 13. december 1990 om foranstaltninger til modvirkning af ulovlig anvendelse af visse stoffer til fremstilling af narkotika og psykotrope stoffer [(EFT 1990, L 357, s. 1)].
- (3) Ifølge artikel 12 i [Wienerkonventionen imod ulovlig handel] skal der indføres hensigtsmæssige foranstaltninger til at overvåge fremstilling og distribution af prækursorer. Dette kræver, at der vedtages foranstaltninger vedrørende medlemsstaternes indbyrdes handel med prækursorer. Sådanne foranstaltninger indførtes ved Rådets direktiv 92/109/EØF af 14. december 1992 om fremstilling og markedsføring af visse stoffer, der benyttes ved ulovlig fremstilling af narkotika og psykotrope stoffer [(EFT 1992, L 370, s. 76)]. Det skønnes, at en forordning bedre end det gældende direktiv vil kunne sikre, at harmoniserede regler finder anvendelse samtidigt i alle medlemsstaterne.
- (4) I forbindelse med udvidelsen af Den Europæiske Union er det vigtigt at erstatte direktiv 92/109/EØF med en forordning, da enhver ændring af det gældende direktiv og dets bilag medfører, at 25 medlemsstater vil skulle vedtage nationale gennemførelsesforanstaltninger.
- (5) På sin 35. samling i 1992 besluttede De Forenede Nationers Kommission for Narkotiske Midler at tilføje nye stoffer på listerne over stoffer i bilaget til [Wienerkonventionen imod ulovlig handel]. For at afsløre eventuel ulovlig anvendelse af narkotikaprækursorer i Fællesskabet og for at sikre, at der anvendes fælles regler for overvågning på fællesskabsmarkedet, bør der fastsættes tilsvarende bestemmelser i denne forordning.
- (6) Bestemmelserne i [...] artikel 12 [i Wienerkonventionen imod ulovlig handel] bygger på en ordning for overvågning af handelen med de pågældende stoffer. Størsteparten af handelen med disse stoffer er fuldt ud lovlig. Dokumentation og mærkning i forbindelse med forsendelser af disse stoffer bør være tilstrækkelig tydelig. Det er tillige vigtigt både at give de kompetente myndigheder de fornødne aktionsmidler og i [den nævnte konventions] ånd at udarbejde ordninger for nært samarbejde med de berørte erhvervsdrivende og udvikle metoder for indsamling af oplysninger.

[...]

- (8) Stoffer, der hyppigt benyttes ved ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer, bør opføres i et bilag.

[...]

- (11) Der bør træffes foranstaltninger til at sikre bedre kontrol med handelen inden for Fællesskabet med de registrerede stoffer, der er opført i bilag I.

- (12) Alle transaktioner, der fører til markedsføring af stoffer, der er registreret i kategori 1 og 2 i bilag I, bør være behørigt dokumenteret. Erhvervsdrivende bør indberette alle mistænkelige transaktioner, der omfatter stoffer, der er opført i bilag I, til de kompetente myndigheder. Dette gælder dog ikke transaktioner, der omfatter stoffer i kategori 2 i bilag I, når de pågældende mængder ikke overstiger de mængder, der er angivet i bilag II.
- (13) Et betydeligt antal andre stoffer, hvoraf mange forhandles lovligt i store mængder, er blevet identificeret som prækursorer til ulovlig fremstilling af syntetisk narkotika og psykotrope stoffer. Hvis disse stoffer underkastes samme strenge kontrolforanstaltninger som de stoffer, der er opført i bilag I, vil det føre til unødige handelshindringer i form af erhvervsudøvelseslicenser og dokumentation af transaktioner. Der bør derfor på fællesskabsplan fastlægges en mere smidig ordning for underretning af medlemsstaternes kompetente myndigheder om sådanne transaktioner.

[...]

- (17) Målene med denne forordning, nemlig at harmonisere overvågningen af handelen med narkotikaprækursorer og undgå, at de anvendes til ulovlig fremstilling af syntetisk narkotika og psykotrope stoffer, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, og de kan derfor på grund af handelens internationale dimension og dens skiftende karakter bedre gennemføres på fællesskabsplan; Fællesskabet kan således vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, jf. traktatens artikel 5. I overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, jf. nævnte artikel, går denne forordning ikke ud over, hvad der er nødvendigt for at nå disse mål.»

9 Artikel 1 i forordning nr. 273/2004 bestemmer:

»Denne forordning fastsætter harmoniserede foranstaltninger til kontrol og overvågning inden for Unionen af visse stoffer, som hyppigt anvendes til ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer, med henblik på at hindre ulovlig anvendelse af disse stoffer.«

10 Den nævnte forordnings artikel 2 fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

- a) »registrerede stoffer«: stoffer, som er opført i bilag I, og som kan anvendes til ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer, herunder blandinger og naturprodukter, der indeholder sådanne stoffer, bortset fra blandinger og naturprodukter, der indeholder registrerede stoffer og er sammensat på en sådan måde, at de registrerede stoffer ikke let kan benyttes eller udskilles ved hjælp af let anvendelige eller økonomisk overkommelige midler, lægemidler som defineret i artikel 1, nr. 2), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/83/EF [af 6. november 2001 om oprettelse af en fællesskabskodeks for humanmedicinske lægemidler (EFT 2001, L 311, s. 67)] og veterinærlægemidler som defineret i artikel 1, nr. 2), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/82/EF [af 6. november 2001 om oprettelse af en fællesskabskodeks for veterinærlægemidler (EFT 2001, L 311, s. 1)]
- b) »ikke-registrerede stoffer«: stoffer, som ikke er opført i bilag I, men hvis anvendelse ved ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer er blevet fastslået

c) »markedsføring«: enhver form for afhændelse mod eller uden vederlag af registrerede stoffer i Unionen; eller opbevaring, fremstilling, produktion og forarbejdning af, handel med, distribution af eller mæglervirksomhed vedrørende disse stoffer med henblik på afhændelse i Unionen

d) »erhvervsdrivende«: fysisk eller juridisk person, som er beskæftiget med markedsføring af registrerede stoffer

[...]

f) »særlig licens«: en licens, der er udstedt til en bestemt type erhvervsdrivende

g) »særlig registrering«: en registrering, der er foretaget for en bestemt type erhvervsdrivende

[...]«

- 11 Forordningens artikel 8 med overskriften »Underretning af de kompetente myndigheder« bestemmer følgende i stk. 1:

»Erhvervsdrivende underretter omgående de kompetente myndigheder om ethvert forhold, såsom usædvanlige ordrer eller transaktioner vedrørende registrerede stoffer, der er bestemt til at skulle markedsføres, som giver grund til at formode, at disse stoffer kunne benyttes til ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer. De erhvervsdrivende meddeler til dette formål alle de til rådighed værende oplysninger, som gør det muligt for den kompetente myndighed at kontrollere, om den pågældende ordre eller transaktion er lovlig.«

- 12 Den nævnte forordnings artikel 10, stk. 1, er sålydende:

»Med henblik på at sikre, at artikel 3-8 anvendes korrekt, træffer hver medlemsstat de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sætte deres kompetente myndigheder i stand til at udføre deres kontrol- og overvågningsopgaver, især:

a) at fremskaffe oplysninger om alle ordrer på registrerede stoffer eller transaktioner, i hvilke registrerede stoffer indgår

b) at få adgang til erhvervsdrivendes og brugeres forretningslokaler med henblik på at finde bevis for uregelmæssigheder

c) om nødvendigt at tilbageholde og beslaglægge sendinger, der ikke opfylder denne forordning.«

- 13 Bilag I til forordning nr. 273/2004 indeholder listen over »registrerede stoffer« som omhandlet i forordningens artikel 2, litra a). Saltsyre og svovlsyre er anført i dette bilag som registrerede stoffer henhørende under kategori 3.

Forordning nr. 111/2005

- 14 Artikel 1 i Rådets forordning (EF) nr. 111/2005 af 22. december 2004 om regler for overvågning af handel med narkotikaprækursorer mellem Unionen og tredjelande (EUT 2005, L 22, s. 1), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1259/2013 af 20. november 2013 (EUT 2013, L 330, s. 30) (herefter »forordning nr. 111/2005«), er affattet på følgende måde:

»Denne forordning fastsætter regler for overvågning af handel med visse stoffer, der hyppigt anvendes til ulovlig fremstilling af narkotika og psykotrope stoffer (i det følgende benævnt »narkotikaprækursorer«) mellem Unionen og tredjelande med henblik på at forhindre ulovlig anvendelse af sådanne stoffer. Den finder anvendelse på import-, eksport- og formidlingsvirksomhed. [...]

Nederlandsk ret

Lov om forebyggelse af misbrug af kemiske stoffer

- 15 Artikel 2, litra a), i Wet voorkoming misbruik chemicaliën (lov om forebyggelse af misbrug af kemiske stoffer) fastsætter følgende i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (Stb. 2008, nr. 112):

»Det er forbudt at handle i strid med de forskrifter, der er fastsat i eller i medfør af:

a. artikel 3, stk. 2 og 3, og artikel 8 i forordning nr. 273/2004 [...]

[...]

Lov om økonomiske forseelser

- 16 Artikel 1, nr. 1, i Wet op de economische delicten (lov om økonomiske forseelser), som ændret den 14. oktober 2015 (Stb. 2015, nr. 399), har følgende ordlyd:

»Økonomiske forseelser er:

1°. overtrædelse af de forskrifter, der er fastsat i eller i medfør af: [...]

lov om forebyggelse af misbrug af kemiske stoffer, artikel 2, litra a, og artikel 4, stk. 2.«

- 17 Artikel 2, stk. 1, i lov om økonomiske forseelser, som ændret den 14. oktober 2015, bestemmer:

»De i artikel 1, nr. 1 og 2, og artikel 1a, nr. 1 og 2, omhandlede økonomiske forseelser er strafbare lovovertrædelser, for så vidt som de begås forsætligt; for så vidt som disse økonomiske forseelser ikke er strafbare lovovertrædelser, er de almindelige lovovertrædelser.«

18 Lovens artikel 6, stk. 1, nr. 1, er sålydende:

»1. Den, der begår en økonomisk forseelse, straffes:

1° i tilfælde af strafbare lovovertrædelser for så vidt som der er tale om en økonomisk forseelse som omhandlet i artikel 1, nr. 1, eller artikel 1a, nr. 1, med en frihedsstraf på højst seks år, samfundstjeneste eller en bøde af femte kategori.«

Lov om opium

19 Artikel 2 i Opiumwet (lov om opium og andre euforiserende stoffer) af 12. maj 1928 fastsætter følgende i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i hovedsagen (Stb. 2015, nr. 429, herefter »lov om opium«):

»For så vidt angår et stof eller et præparat, der er opført på liste I i bilaget til nærværende lov, eller som er udpeget i henhold til artikel 3a, stk. 5, er det forbudt:

A. at føre det ind i eller ud fra Nederlandenes område

B. at dyrke, fremstille, behandle, bearbejde, sælge, levere, tilvejebringe eller fragte det

C. at besidde det

D. at producere det.«

20 Den nævnte lovs artikel 10 har følgende ordlyd:

»1. Den, der handler i strid med

a. et forbud i henhold til artikel 2 [...]

[...]

straffes med varetægtsfængsling i højst seks måneder eller en bøde af fjerde kategori.

[...]

3. Den, der forsætligt handler i strid med forbuddet i artikel 2, litra C, straffes med fængsel i højst seks år eller en bøde af femte kategori.

4. Den, der forsætligt handler i strid med forbuddet i artikel 2, litra B eller D, straffes med fængsel i højst otte år eller en bøde af femte kategori.

5. Den, der forsætligt handler i strid med forbuddet i artikel 2, litra A, straffes med fængsel i højst 12 år eller en bøde af femte kategori.

[...]«

21 Lovens artikel 10a, stk. 1, bestemmer:

»Den, der med henblik på at forberede eller fremme en strafbar lovovertrædelse som omhandlet i artikel 10, stk. 4 eller 5:

- 1°. forsøger at tilskynde en anden person til at begå denne lovovertrædelse eller tilskynde til begåelsen heraf, at deltage heri eller være ophavsmand hertil, at bistå denne eller at give vedkommende lejlighed, midler eller oplysninger med henblik herpå
- 2°. søger at give sig selv eller tredjemand den lejlighed eller de midler eller oplysninger, som er nødvendige for begåelsen af denne lovovertrædelse
- 3°. er i besiddelse af genstande, transportmidler, stoffer, midler eller andre betalingsinstrumenter, om hvilke den pågældende ved eller har rimelig grund til at mistænke, at det med disse tilsigtes at begå denne lovovertrædelse,

straffes med fængsel i højst seks år eller en bøde af femte kategori.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 22 TF blev tiltalt for at have lejet et køretøj, som han efterfølgende – den 12. januar 2016 eller deromkring – anvendte til at køre til en kemikalievirksomhed beliggende i Liège (Belgien), hvor han gentagne gange fik leveret store mængder kemikalier, herunder svovlsyre, saltsyre, myresyre og natriumhydroxid. Han transporterede herefter disse produkter til en garage og en parkeringsplads beliggende i Nederlandene med henblik på at levere dem. Mens han var på vej til Waalre (Nederlandene) for dér at foretage en yderligere levering, blev TF og den person, som ledsagede ham i et andet køretøj, anholdt af politiet.
- 23 De pågældende kemikalier var for størstedelens vedkommende ikke forsynet med et mærke, og TF var ikke i besiddelse af de krævede transportdokumenter.
- 24 Den af TF transporterede og leverede saltsyre og svovlsyre (herefter »de omhandlede produkter«) er opført i kategori 3 i bilag I til forordning nr. 273/2004 og er derfor »registrerede stoffer« som omhandlet i denne forordnings artikel 2, litra a). Openbaar Ministerie (anklagemyndigheden, Nederlandene) indledte derfor en straffesag mod TF for dels at have forberedt eller fremmet fremstillingen, behandlingen, bearbejdningen, salget, leveringen, tilvejebringelsen, fragten, produktionen, importen og eksporten af MDMA og/eller amfetamin, hvilke handlinger er strafbare i henhold til artikel 10a, stk. 1, nr. 1 og 3, i lov om opium, dels at have tilsidesat den i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 273/2004 fastsatte underretningspligt.
- 25 Ved dom af 11. juni 2020 kendte Gerechtshof 's-Hertogenbosch (appeldomstolen i 's-Hertogenbosch, Nederlandene) TF skyldig i det første af disse anklagepunkter. TF gjorde gældende, at han ikke var uvidende om arten af de omhandlede produkter, men at han havde transporteret dem uden egen vinding for øje. Den nævnte domstol fandt imidlertid, at for så vidt som det er almindeligt kendt, at sådanne produkter kan anvendes til masseproduktion af syntetisk narkotika, herunder amfetamin eller MDMA, og for så vidt som TF transporterede dem med henblik på at levere dem på usædvanlige steder, kunne han ikke være uvidende om, at disse produkter ville blive anvendt til ulovlige eller kriminelle formål. Den nævnte domstol fandt, at TF med sit væsentlige bidrag til transporten og leveringen af de omhandlede produkter havde

accepteret risikoen for, at produkterne ville blive anvendt til fremstilling af syntetisk narkotika. Derimod frifandt den nævnte domstol TF for det andet af disse anklagepunkter, idet den fastslog, at selv om han kan kvalificeres som »erhvervsdrivende« som omhandlet i artikel 2, litra d), i forordning nr. 273/2004, udgør de forhold, som han foreholdes – dvs. transport, modtagelse, opbevaring eller besiddelse af registrerede stoffer – ikke »forhold«, som der skal foretages en underretning om i henhold til forordningens artikel 8, stk. 1.

- 26 Anklagemyndigheden har iværksat kassationsappel til prøvelse af den nævnte dom ved Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol).
- 27 Den nævnte domstol ønsker oplysninger om fortolkningen af disse bestemmelser. Den har navnlig anført, at artikel 10a, stk. 1, nr. 3, i lov om opium gennemfører artikel 2, stk. 1, litra d), i rammeafgørelse 2004/757, som pålægger hver medlemsstat at sørge for, at fremstilling, transport og distribution af prækursorer med viden om, at de skal anvendes i forbindelse med eller til ulovlig produktion eller fremstilling af narkotika, er strafbare. Den forelæggende ret ønsker derfor oplyst, om en person, der har fremstillet, transporteret eller distribueret prækursorer vel vidende, at de ville blive anvendt i forbindelse med eller til ulovlig produktion eller fremstilling af narkotika, på samme tid kan kendes skyldig i en tilsidesættelse af den nationale lovgivning til gennemførelse af rammeafgørelse 2004/757 og i en tilsidesættelse af den i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 273/2004 fastsatte underretningspligt.
- 28 Den forelæggende ret er navnlig i tvivl om, hvorvidt en sådan kumulation er forenelig med princippet *nemo tenetur se ipsum accusare*, der er fastsat i artikel 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og i artikel 6 i konventionen til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950. Den berørte person kan nemlig i et sådant tilfælde ikke undgå, at underretningen om den pågældendes egen kriminelle adfærd i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 273/2004 vil medføre strafforfølgning og eventuelle sanktioner for tilsidesættelse af den nationale lovgivning til gennemførelse af artikel 2, stk. 1, i rammeafgørelse 2004/757.
- 29 For at afgøre, om en sådan kumulation er mulig, er den forelæggende ret af den opfattelse, at det for det første er nødvendigt at afgøre, om begrebet »erhvervsdrivende« som defineret i artikel 2, litra d), i forordning nr. 273/2004 skal fortolkes bredt, således at enhver person, der markedsfører registrerede stoffer, udgør en »erhvervsdrivende«, eller strengt, således at det kun omfatter de personer, som beskæftiger sig med lovlig handel med sådanne stoffer. For det andet skal det ligeledes afgøres, om det i forordningens artikel 8, stk. 1, indeholdte begreb »forhold« skal fortolkes bredt, således at det omfatter alle former for adfærd, herunder den erhvervsdrivendes egen adfærd, eller strengt, således at det kun henviser til tredjemands adfærd, mens den erhvervsdrivendes adfærd derimod er reguleret ved rammeafgørelse 2004/757.
- 30 På denne baggrund har Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandenes øverste domstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal fysiske og juridiske personer, der er beskæftiget med markedsføring af registrerede stoffer på en sådan måde, at denne beskæftigelse udgør en handling, der i henhold til artikel 2, stk. 1, indledningen og litra d), i rammeafgørelse 2004/757 skal være strafbar, betragtes som »erhvervsdrivende« som omhandlet i artikel 2, litra d), i forordning nr. 273/2004?
- 2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

- a) Udgør den i det første spørgsmål nævnte erhvervsdrivendes handlinger et »forhold« som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 273/2004?
- b) Udgør handlinger som modtagelse, transport og oplagring af registrerede stoffer et »forhold« som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 273/2004, når disse handlinger ikke sker med det formål at levere disse stoffer til tredjemand?»

31 Ved afgørelse af 2. december 2022 har Domstolens præsident i medfør af artikel 53, stk. 3, i Domstolens procesreglement besluttet, at nærværende sag skal pådømmes forud for andre.

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

- 32 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, litra d), i forordning nr. 273/2004 skal fortolkes således, at en person, som i forbindelse med en ulovlig aktivitet deltager i markedsføringen af registrerede stoffer i EU, er en »erhvervsdrivende« i denne bestemmelses forstand.
- 33 Med henblik herpå skal det navnlig afgøres, om »markedsføring« i den nævnte bestemmelses forstand henviser til enhver afhændelse af registrerede stoffer i EU, uanset om den foretages som led i en lovlig eller ulovlig aktivitet, eller om den kun omfatter afhændelse af sådanne stoffer foretaget i forbindelse med en lovlig aktivitet.
- 34 Ifølge Domstolens faste praksis skal der ved fortolkningen af en EU-retlig bestemmelse ikke blot tages hensyn 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 (dom af 18.10.2022, IG Metall og ver.di, C-677/20, EU:C:2022:800, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis).
- 35 I artikel 2, litra d), i forordning nr. 273/2004 er en »erhvervsdrivende« defineret som en »fysisk eller juridisk person, som er beskæftiget med markedsføring af registrerede stoffer«. Denne bestemmelse præciserer ikke, således som den er affattet, om markedsføringen af sådanne stoffer også omfatter markedsføringen af disse stoffer i forbindelse med en ulovlig aktivitet.
- 36 Hvad angår den nævnte forordnings artikel 8, stk. 1, fastsætter denne bestemmelse, at »[e]rhvervsdrivende [omgående underretter] de kompetente myndigheder om ethvert forhold, såsom usædvanlige ordrer eller transaktioner vedrørende registrerede stoffer, der er bestemt til at skulle markedsføres, som giver grund til at formode, at disse stoffer kunne benyttes til ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer«, og at »[d]e erhvervsdrivende [til dette formål meddeler] alle de til rådighed værende oplysninger, som gør det muligt for den kompetente myndighed at kontrollere, om den pågældende ordre eller transaktion er lovlig«.
- 37 Det følger af den nævnte bestemmelse, at den af EU-lovgiver fastsatte underretningspligt vedrører ordrer og transaktioner, der forekommer usædvanlige, dvs. dem, som kan være gennemført med det formål ulovligt at unddrage disse registrerede stoffer fra deres normale anvendelsesformål.

- 38 Det følger heraf, at artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 273/2004 pålægger »erhvervsdrivende« som omhandlet i forordningens artikel 2, litra d), at foretage en underretning af alle de forhold, som giver grund til at formode, at registrerede stoffer, der er bestemt til at skulle markedsføres, kan være genstand for uretmæssig unddragelse fra det lovlige handelskredsløb med henblik på ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer.
- 39 Det er følgelig kun de personer, der deltager i markedsføringen af registrerede stoffer inden for lovlige rammer, som kan anses for »erhvervsdrivende« i sidstnævnte bestemmelses forstand.
- 40 Denne ordlydsfortolkning støttes for det første af den sammenhæng, hvori den pågældende bestemmelse indgår.
- 41 Indledningsvis skal det bemærkes, at forordning nr. 273/2004 bl.a. ophævede og erstattede Rådets direktiv 92/109 og Kommissionens forordning (EF) nr. 1485/96 af 26. juli 1996 om fastsættelse af gennemførelsesbestemmelser til direktiv 92/109 for så vidt angår aftagererklæringer om specifikke anvendelsesformål for en række stoffer, der benyttes ved ulovlig fremstilling af narkotika og psykotrope stoffer (EFT 1996, L 188, s. 28). Disse retsakter vedrørte imidlertid lovlig handel med narkotikaprækursorer. Første betragtning til direktiv 92/109 henviste nemlig udtrykkeligt til, at det »af hensyn til det indre marked« var nødvendigt at fastlægge »fælles regler på fællesskabsplan med henblik på at hindre konkurrencefordrejning i den lovlige handel og sikre ensartet anvendelse af de fastlagte regler«. Det fremgik af anden betragtning til forordning nr. 1485/96, at »udarbejdelse af bestemmelser vedrørende aftageerklæringer vil gøre det lettere at sikre, at det i forbindelse med hver enkelttransaktion klart angives, hvorledes aftageren af et registreret stof agter at anvende dette; en sådan angivelse vil bidrage til at undgå, at registrerede stoffer afledes til ulovlig fremstilling af narkotika«.
- 42 Dernæst bemærkes, at der i tredje, sjette og syttende betragtning til forordning nr. 273/2004 henvises til en ordning for overvågning af »handelen« med narkotikaprækursorer, og i femte og ellefte betragtning til denne forordning anføres det, at det er nødvendigt henholdsvis »at afsløre eventuel ulovlig anvendelse af narkotikaprækursorer i Fællesskabet« og at »træffe[...] foranstaltninger til at sikre bedre kontrol med handelen inden for Fællesskabet med de registrerede stoffer«. I sjette, ottende og trettende betragtning til den nævnte forordning sondres der imidlertid mellem lovlig handel med disse stoffer og ulovlig fremstilling heraf.
- 43 Endelig fastsætter stk. 1 i artikel 3 i forordning nr. 273/2004 vedrørende krav til markedsføring af registrerede stoffer, at »[e]rhvervsdrivende, som ønsker at markedsføre de registrerede stoffer, der er nævnt i kategori 1 og 2 i bilag I, skal udpege en medarbejder, der skal være ansvarlig for handelen med registrerede stoffer«, og som »skal sikre, at den handel med registrerede stoffer, der foretages af den erhvervsdrivende, finder sted i overensstemmelse med denne forordnings bestemmelser«. I nævnte artikels stk. 2 og 3 anføres det ligeledes henholdsvis, at »[e]rhvervsdrivende [...] skal erhverve en licens udstedt af de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor de er etableret, før de må være i besiddelse af eller markedsføre de i kategori 1 i bilag I registrerede stoffer«, og at »[e]rhvervsdrivende, der er indehavere af en licens, [kun må] levere de registrerede stoffer i kategori 1 i bilag I til erhvervsdrivende [...], der også er indehavere af en licens, og som har underskrevet en aftagererklæring i henhold til artikel 4, stk. 1«. Desuden pålægger artiklens stk. 6 erhvervsdrivende at erhverve registrering fra de kompetente myndigheder i den medlemsstat, hvor de er etableret. Det følger af de krav, der er knyttet til markedsføringen af registrerede stoffer, og som er fastsat i denne forordnings artikel 3, at disse har til formål at opstille retlige rammer for handelen med registrerede stoffer.

- 44 Den samme fortolkning gør sig gældende med hensyn til artikel 4-7 i forordning nr. 273/2004, der fastsætter de formelle regler, som gælder for handel med registrerede stoffer, såsom nødvendigheden af, at aftageren afgiver en erklæring om disse stoffers anvendelsesformål, den erhvervsdrivendes pligt til i forbindelse med transaktioner at vedlægge visse stoffer dokumentation eller den omstændighed at mærke visse stoffer med en passende etikettering.
- 45 Det samme gælder for så vidt angår den nævnte forordnings artikel 10, som bestemmer, at »[m]ed henblik på at sikre, at artikel 3-8 anvendes korrekt, træffer hver medlemsstat de nødvendige foranstaltninger med henblik på at sætte deres kompetente myndigheder i stand til at udføre deres kontrol- og overvågningsopgaver, især [...] at få adgang til erhvervsdrivendes og brugeres forretningslokaler med henblik på at finde bevis for uregelmæssigheder«.
- 46 Det følger af samtlige disse bestemmelser, at de har til formål at opstille retlige rammer for handelen med registrerede stoffer.
- 47 Den i nærværende doms præmis 39 foretagne ordlydsfortolkning af begrebet »erhvervsdrivende« som omhandlet i artikel 2, litra d), i forordning nr. 273/2004 understøttes for det andet af de formål, der forfølges med den ordning, som bestemmelsen udgør en del af.
- 48 Således som det fremgår af artikel 1 i forordning nr. 273/2004, fastsætter denne forordning nemlig harmoniserede foranstaltninger til kontrol og overvågning inden for EU af visse stoffer, som hyppigt anvendes til ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer, med henblik på at hindre ulovlig anvendelse af disse stoffer. Denne forordning er, således som Domstolen allerede har fastslået, blevet vedtaget med henblik på at bekæmpe den ulovlige anvendelse af stoffer, der hyppigt benyttes ved ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer, ved at indføre en ordning med overvågning af handelen med disse stoffer ledsaget af effektive, forholdsmæssige og afskrækkende sanktioner (dom af 5.2.2015, M. m.fl., C-627/13 og C-2/14, EU:C:2015:59, præmis 53, og af 12.2.2015, Gielen m.fl., C-369/13, EU:C:2015:85, præmis 36).
- 49 Det følger af første til sjette betragtning til forordning nr. 273/2004, at denne forordning gennemfører artikel 12 i Wienerkonventionen imod ulovlig handel i Unionens retsorden (dom af 5.2.2015, M. m.fl., C-627/13 og C-2/14, EU:C:2015:59, præmis 47), hvilken artikel fastsætter, at de kontraherende stater skal træffe de foranstaltninger, de skønner hensigtsmæssige, for at forhindre spredning af de opregnede stoffer, der anvendes til ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer, og skal samarbejde med hinanden herom. De nævnte stater skal bl.a. træffe de nødvendige foranstaltninger for at indføre og opretholde et system til overvågning af international handel med stofferne med henblik på at fremme identifikation af mistænkelige transaktioner.
- 50 Det skal i øvrigt tilføjes, at det af Domstolens praksis fremgår, at EU-lovgiver ved forordning nr. 273/2004 og nr. 111/2005, der forfølger det samme formål, i detaljer har defineret den ordning, der finder anvendelse på narkotikaprækursorer (dom af 5.2.2015, M. m.fl., C-627/13 og C-2/14, EU:C:2015:59, præmis 52). Det forholder sig nemlig således dels, at forordning nr. 273/2004 fastsætter harmoniserede foranstaltninger til kontrol og overvågning inden for EU af narkotikaprækursorer med henblik på at hindre ulovlig anvendelse heraf, dels, at forordning nr. 111/2005 i overensstemmelse med sin artikel 1 fastsætter regler for overvågning af handel med narkotikaprækursorer mellem EU og tredjelande.
- 51 Forordning nr. 273/2004 indgår derfor i en bredere lovgivning, som også omfatter rammeafgørelse 2004/757.

- 52 Det skal bemærkes, at rammeafgørelse 2004/757 fastsætter mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig narkotikahandel og straffene herfor, som gør det muligt at anvende en fælles EU-strategi til bekæmpelse af denne ulovlige handel. Med henblik herpå bestemmer rammeafgørelsens artikel 2, at hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at de i bestemmelsen opregnede forsætlige handlinger er strafbare, når de begås uden tilladelse, herunder fremstilling, transport og distribution af prækursorer med viden om, at de skal anvendes i forbindelse med eller til ulovlig produktion eller fremstilling af narkotika. I denne rammeafgørelsens artikel 1, nr. 2), er udtrykket »prækursorer« endvidere defineret som stoffer, der er registreret i fællesskabslovgivningen til gennemførelse af forpligtelserne i henhold til artikel 12 i Wienerkonventionen imod ulovlig handel.
- 53 Det følger heraf, at selv om rammeafgørelse 2004/757, forordning nr. 273/2004 og forordning nr. 111/2005 forfølger det samme formål, har disse retsakter, selv om de supplerer hinanden, ikke den samme rækkevidde. Rammeafgørelse 2004/757 fastsætter gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig narkotikahandel, som dermed vedrører narkotikaprækursorer og derfor registrerede stoffer, mens anvendelsesområdet for forordning nr. 273/2004 og nr. 111/2005 er begrænset til lovlig handel med sådanne stoffer.
- 54 Denne sontring følger i øvrigt af retsgrundlaget for disse forskellige retsakter. Rammeafgørelse 2004/757 er nemlig vedtaget på grundlag af artikel 31, litra e), TEU og artikel 34, stk. 2, litra b), TEU, der er blevet erstattet af artikel 82 TEUF, 83 TEUF og 85 TEUF, som henhører under EUF-traktatens afsnit V med overskriften »Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed« og nærmere bestemt dette afsnits kapitel 4 vedrørende retligt samarbejde i straffesager. Retsgrundlaget for forordning nr. 273/2004 er derimod artikel 95 EF, der er blevet erstattet af artikel 114 TEUF, som henhører under EUF-traktatens afsnit VII med overskriften »De fælles regler om konkurrence, fiskale spørgsmål og indbyrdes tilnærmelse af lovgivningerne«. Tilsvarende er forordning nr. 111/2005 vedtaget på grundlag af artikel 133 EF, som er blevet erstattet af artikel 207 TEUF. Sidstnævnte artikel henhører under EUF-traktatens femte del, der har overskriften »Unionens optræden udadtil«, og nærmere bestemt denne dels afsnit II med overskriften »Den fælles handelspolitik«.
- 55 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at en situation, hvor en person i forbindelse med en ulovlig aktivitet deltager i markedsføringen af registrerede stoffer i EU, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for forordning nr. 273/2004.
- 56 Følgelig skal det første spørgsmål besvares med, at artikel 2, litra d), i forordning nr. 273/2004 skal fortolkes således, at en person, som i forbindelse med en ulovlig aktivitet deltager i markedsføringen af registrerede stoffer i EU, ikke er en »erhvervsdrivende« i denne bestemmelses forstand.

Det andet spørgsmål

- 57 Henset til besvarelsen af det første spørgsmål er det ufornuddent at besvare det andet spørgsmål.

Sagsomkostninger

- 58 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 parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Artikel 2, litra d), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 273/2004 af 11. februar 2004 om narkotikaprækursører, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1258/2013 af 20. november 2013,

skal fortolkes således, at

en person, som i forbindelse med en ulovlig aktivitet deltager i markedsføringen af registrerede stoffer i Den Europæiske Union, ikke er en »erhvervsdrivende« i denne bestemmelses forstand.

Underskrifter