

Sag C-520/20**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

16. oktober 2020

Forelæggende ret:

Administrativen sad Silistra (Bulgarien)

Afgørelse af:

14. oktober 2020

Sagsøgere:

DB

LY

Sagsøgt:

Nachalnik na Rayonno upravlenie Silistra pri Oblastna direktsia na Ministerstvo na vatreshnite raboti

Hovedsagens genstand

Procedure til anfægtelse af lovligheden af anordning i henhold til artikel 94, stk. 8, i Zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti (lov om indenministeriet, herefter »ZMVR«) vedrørende udlevering af et motorkøretøj, som blev indberettet i anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II), og som skriftligt blev begæret udleveret.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Fortolkning af artikel 39, stk. 3, i Rådets afgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II). Forelæggelsen sker i henhold til artikel 267 TEUF.

Præjudicielt spørgsmål

Skal artikel 39 og navnlig artikel 39, stk. 3, i Rådets afgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II) fortolkes således, at den tillader en national bestemmelse og administrativ praksis, hvorefter det kompetente håndhævende organ kan og skal afvise håndhævelsen, hvis der er belæg for at antage, at indberetningen til SIS ikke er omfattet af de formål, som den blev registreret for at opnå, og navnlig ikke af formålene med artikel 38, stk. 1?

EU-retten

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1987/2006 af 20. december 2006 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II), femte betragtning, artikel 1, 2 og 52

Rådets afgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II), artikel 1, 2, 36, 38, 39 og 49

Nationale bestemmelser

Zakon za ministerstvoto na vatreshnite raboti (lov om indenrigsministeriet), artikel 84, 120, 121, 122 og 123

Naredba Nr. 81213-465 za organizatsiata i funktsioniraneto na Natsionalnata Shengenska informatsionna sistema na Republika Balgaria (bekendtgørelse nr. 8121h-465 om organisation og drift af Republikken Bulgariens nationale Schengeninformationssystem), artikel 3 og 7

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Den 6. marts 2017 købte sagsøgeren DB i Varna (Bulgarien) af AB fra Varna en personbil med en skriftlig kontrakt om køb af et motorkøretøj og notariel bekræftelse af underskrifterne i henhold til artikel 144, stk. 2, i Zakon za dvizhenieto po patishtata (færdselsloven). Den 7. marts 2017 blev bilen indregistreret hos indenrigsministeriets regionaldirektion i Silistra, afdelingen »færdselspoliti«, og blev tildelt et registreringsnummer. Forud for købet blev der foretaget de mulige søgninger på eventuelle byrder på genstanden i offentlige registre, og de kompetente afdelinger foretog i forbindelse med indregistreringen de relevante søgninger, nemlig om bilen var indberettet i forbindelse med strafferetlige sager i indlandet, og gennemførte søgningerne i Interpols databaser og i Schengeninformationssystemet. Bilen blev købt af ægtefællerne som

fælleseje. De relevante skatter, obligatoriske forsikringspræmier og øvrige afgifter blev betalt.

- 2 Den 24. maj 2017 blev der i Norges nationale Schengeninformationssystem (herefter »N.SIS«) registreret en indberetning, hvor der som eftersøgningsgrund var angivet »genstand – stjålet, ulovligt handlet eller forsvundet«, og bilen, herunder stelnummeret, var korrekt identificeret.
- 3 Den 26. maj 2017 bemærkede en politibetjent bilen, som var forsynet med en bulgarsk nummerplade og var indregistreret i DB's navn, på en parkeringsplads i Silistra (Bulgarien). Efter søgning i det automatiserede informationssystem »Efterforskningsaktivitet« – N.SIS II blev det konstateret, at stelnummeret var identisk med den eftersøgte bil, som var indberettet fra Norge. Den omtvistede bil blev beslaglagt hos sagsøgeren DB sammen med registreringsattesten, del 2, i henhold til ZMVR's artikel 84, stk. 3, ved protokol fra Rayonno upravlenie na politsiata – Silistra (distriktpolitiet i Silistra).
- 4 Der blev udfyldt en formular 38 (køretøj) – formular til informationsudveksling med SIRENE-kontoret ved konstatering af et positivt resultat i forbindelse med en genstand, som eftersøges med henblik på beslaglæggelse eller som bevis i en straffesag – som omgående blev indgivet til indenrigsministeriets direktion »Internationalt operativt samarbejde«, afdelingen »SIRENE«.
- 5 Informationsudvekslingen med SIRENE-kontoret i Norge blev gennemført, og lederen af distriktpolitiet i Silistra udstedte den omtvistede anordning om udlevering af genstandene. Disse blev beslaglagt og indført i protokollen om beslaglæggelse. Det fremgår af begrundelsen til anordningen, at det pågældende køretøj af SIRENE-kontoret i Norge blev indberettet i forbindelse med den strafbare handling bedrageri/underslæb, som var begået den 23. december 2014 i Hordaland (Norge) og anmeldt til politiet i Oslo den 20. marts 2017.
- 6 Selskabet SANTANDER CONSUMER BANK (Norge) oplyste, at det var interesseret i at få køretøjet udleveret, og bemyndigede virksomheden LINDORFF AS (Norge) med en repræsentant i Bulgarien, »Plam« EOOD med vedtægtsmæssigt hjemsted i Dobrich, repræsenteret ved direktøren CD, til at modtage genstanden.
- 7 Den 6. juni 2017 anmodede »Plam« EOOD, Dobrich, gennem sin direktør CD den sagsøgte myndighed om at træffe foranstaltninger til overdragelse af køretøjet. Politimyndigheden indgav en formel anmodning til direktøren for indenrigsministeriets direktion »Internationalt operativt samarbejde« i Sofia om fremsendelse af den formelle anmodning om udlevering af genstanden, der var blevet indgivet af den stat, der havde efterlyst denne. Den 4. juli 2017 blev det pågældende køretøj med protokol udleveret til CD.
- 8 Efter DB's anmeldelse af sælgeren af køretøjet, AB, blev der hos distriktsanklagemyndigheden i Varna oprettet en sag vedrørende de efterforskninger, der blev anordnet i henhold til artikel 145, stk. 1, nr. 3, i Zakon

za sadebnata vlast (lov om retssystemet). Ved afslutningen af retsmødet i hovedsagen var det ikke fastslået, at der foreligger en strafbar handling.

- 9 Den 13. august 2019 indgav sagsøgerne en anmodning til den relevante politimyndighed om omgående udlevering af køretøjet, idet de under påberåbelse af ZMVR's artikel 84, stk. 9, er af den opfattelse, at beslaglæggelsen af køretøjet blev foretaget ved tvang og fra begyndelsen uden faktisk og retligt grundlag. De indbragte det udtrykkelige afslag på denne anmodning for Administrativen sad Silistra (forvaltningsdomstolen i Silistra), hvor der blev indledt en forvaltningsretlig sag. Denne er udsat på afgørelsen i hovedsagen.
- 10 Sagsøgerne forsøgte at anlægge sag mod »Santander Consumer Bank« AS (Norge) ved de almindelige domstole, idet de subsidiært gør civilretlige krav gældende på grundlag af artikel 108 i Zakon za sobstvenostta (lov om ejendom) (tingligt søgsmål) og artikel 57, stk. 2, i Zakon za zadalzhniata i dogovorite (lov om obligationsforhold og kontrakter) (i tilfælde af ekspropriation, tab osv. af det omtvistede køretøj). Den civilretlige sag, der var indledt ved Okrazhen sad Silistra (den regionale domstol i Silistra), blev imidlertid indstillet, da den bulgarske domstol ikke har kompetence til at behandle og træffe afgørelse i den sag, der verserer for den.
- 11 Aktuelt anfægter sagsøgerne for den forelæggende ret den omtvistede anordning om udlevering af det køretøj, der er beslaglagt hos dem, til Norge. Det fremgår af meddelelse af 20. marts 2017, som er føjet til sagens akter, og den internationale søgning på køretøjet af mærket »VOLKSWAGEN« fra regionalpolitiet i Hordaland, Kongeriget Norge, som ligger til grund for den omhandlede indberetning til N.SIS II om udlevering af køretøjet, at den bulgarske statsborger EF den 23. december 2014 underskrev en låneaftale hos Santander Consumer Bank AS for at optage et lån til finansiering af købet af et køretøj »Volkswagen Passat«, model 2014. Aftalen blev indgået, og salgsplanen aftalt. Den 23. december 2014 blev der udstedt egenveksler, og den 6. januar 2015 blev salgsplanen (tilbagebetaling af lånet) indført i tingbogen. Lånebeløbet udgør 421 840 norske kroner (NOK), idet der blev truffet tvangsfuldbyrdsforanstaltninger mod debitor vedrørende det udestående beløb på 213 679 NOK. Det fremgår af Santander Banks erklæring om »opsigelse af lånet [...] og erklæring af ejendomsret«, at den sidste betaling skete den 26. februar 2016. I maj 2016 indstillede debitor tilbagebetalingen af lånet, og banken sendte sagen videre til Lindorff AS med henblik på inddrivelse af tilgodehavendet. Den 13. maj 2016 blev der fremsendt en opfordring til frivillig betaling og meddelelse om tvangsfuldbyrdelse. Debitor meddelte virksomheden, at bilen befandt sig i Bulgarien. Restbeløbet blev anført, og der blev anført en række betænkeligheder med hensyn til, om der foreligger en strafbar handling. Der blev fremført tvivl om, at der er sket en overtrædelse af straffeloven. I denne forbindelse blev politiet anmodet om en international søgning via Schengens, Interpols og Autosys' med fleres systemer og muligheder. Der blev erklæret vilje til at anlægge en civilretlig sag i forbindelse med en eventuel straffesag, idet advokaten underskrev et processkrift, som blev fremlagt i hovedsagen af den

procesfuldmægtige EOOD »Plam«, Dobrich, i hvis besiddelse det omtvistede køretøj faktisk befinder sig. Efter den forelæggende rets opfattelse foreligger der i den foreliggende sag typiske privatretlige relationer mellem den norske bank og dens kunde/låntager, men de ytrede betænkeligheder om, hvorvidt der er begået strafbare handlinger, bekræftes i sagen ikke af akterne fra de retshåndhævende myndigheder eller anklagemyndighederne. Sælgeren af sagsøgernes køretøj er ikke personen EF, som optog lånet hos den norske bank og indstillede tilbagebetalingen af dette, men en ejer, som er behørigt registreret i Bulgarien. Den forelæggende ret er af den opfattelse, at konklusionen om, at der foreligger et civilretligt forhold i forbindelse med et nødlidende banklån og ikke en strafferetlig sag, støttes også af, at eftersøgte køretøjer også i andre lignende sager er blevet udleveret gennem samme bemyndigede repræsentant i Bulgarien, nemlig »Plam« EOOD, Dobrich, hvis aktiviteter svarer til »inkassovirksomhed« til inddrivelse af private udestående fordringer, for kreditinstitutter i forskellige lande (bl.a. Norge, Island, Belgien).

- 12 Under sagen opfordrede den forelæggende ret sagsøgte til at fremlægge et officielt svar fra de norske politimyndigheder på spørgsmålene om, hvorvidt der er indledt en straffesag i Norge i forbindelse med det omhandlede køretøj, hvornår den blev indledt og på grund af hvilken strafbar handling, og hvilken fase den befinder sig i. Under retsmødet blev der fremlagt en skrivelse fra lederen af afdelingen »SIRENE« i indenrigsministeriets direktion »Internationalt operativt samarbejde«, hvoraf det fremgår, at »sagen og efterforskningen blev lukket den 10. juli 2017, fordi køretøjet var blevet fundet og bragt tilbage til Norge«.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 13 Sagsøgerne gør gældende, at politimyndigheden i den foreliggende sag handlede som domstol og traf afgørelse om en tinglig tvist. Den anfægtede anordning blev uretmæssigt støttet på ZMVR's artikel 84, stk. 8, idet retsforholdet mellem det norske kreditinstitut, der betegner sig som ejer af køretøjet, og låntageren, som sikrede sin gæld med køretøjet, som var købt på kredit, og misligholdt lånet, ikke er omfattet af artikel 100, stk. 3, litra a), i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 og afgørelse 2007/533/RIA. Anvendelsesområdet for denne retlige ramme er fastsat i afgørelsens artikel 2 og er udelukkende begrænset til samarbejde i straffesager. Dette omfatter ikke det spørgsmål, som skal prøves i den foreliggende sag. Hvis betingelserne for at acceptere og registrere indberetningen af personbilen i N.SIS, som Norge foretog, ikke var opfyldt, var den efterfølgende udveksling af yderligere data via de to staters »SIRENE«-kontorer henholdsvis eftersøgningen og udleveringen af den omtvistede personbil til Norge via den bemyndigede repræsentant i Bulgarien ulovlig.
- 14 Dette er det centrale omtvistede spørgsmål i sagen. Det skal nu løses i den forvaltningsretlige sag, ved at der fremlægges holdbare beviser for, at der i Norge føres en straffesag, som omhandler det omtvistede køretøj. Låntagerens (som er

sagsøgerne ubekendt) adfærd var klassificeret som »groft bedrageri«, »underslæb« osv., men sådanne retsrelationer (manglende opfyldelse af en bankkreditaftale) udgør ikke et strafbart forhold efter national ret. De reguleres med civilretlige metoder, nemlig direkte gennem fuldbyrdelsesprocedurer (som ifølge oplysningerne i sagsakterne føres i Norge) og eventuelt gennem handels- eller civilretlige søgsmål. Manglende tilbagebetaling af et lån er ikke en strafbar handling efter national ret, og der er derfor ikke grundlag for at registrere den omhandlede indberetning i N.SIS II.

- 15 Sagsøgerne påpeger endvidere, at anordningen fra lederen af distriktpolitiet i Silistra om udlevering af den eftersøgte genstand, som er omtvistet i den foreliggende sag, ikke en gang blev fremsendt til dem. I betragtning af gældende national ret er den således beskrevne situation i hovedsagen præjudiceret, idet politimyndigheden er bundet i sin afgørelse, og beskyttelsen af rettighederne for eventuelle indehavere i god tro, hvis gode tro konkret prøves i hovedsagen, er helt ureguleret.
- 16 Sagsøgerne er desuden af den opfattelse, at politimyndighedernes ulovlige handling indebærer en »konfiskation«. Denne tvangsinddragelse, som i henhold til ZMVR's artikel 84, stk. 1, kun er »midlertidig«, bliver til en varig ekspropriation, da den indehaver, som køretøjet blev beslaglagt hos, ikke har nogen retsmidler. De indgav derfor en detaljeret og begrundet anmodning om udsættelse af sagen for Administrativen sad Silistra (forvaltningsdomstolen i Silistra) og indgivelse af en anmodning om præjudiciel afgørelse til Den Europæiske Unions Domstol.
- 17 Den sagsøgte politimyndighed gør gældende, at den handlede i overensstemmelse med loven og de faktiske omstændigheder, der er fastslået i denne sag. Den anser den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse til Domstolen for irrelevant, idet den relevante nationale lovgivning og EU-lovgivningen besvarer det præjudicielle spørgsmål entydigt, nemlig således: I alle tilfælde, hvor en genstand er indberettet til N.SIS II, og denne genstand er præcist identificeret i indberetningen, skal den udleveres til det indberettende land, såfremt der inden for sagsbehandlingsfristerne er indgivet anmodning herom. Den oplyser ikke, hvorledes det forholder sig med rettighederne for eventuelle indehavere af den omtvistede genstand, som er i god tro.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 18 Tvisten mellem parterne omhandler den af lederen i distriktpolitiet i Silistra udstedte anordning om udlevering af den genstand, der blev beslaglagt i henhold til ZMVR's artikel 84, stk. 1, og navnlig spørgsmålet om, hvorvidt der i N.SIS II er registreret en indberetning fra de norske myndigheder, som er omfattet af målene for artikel 1 i forordning (EF) nr. 1987/2006 og afgørelse 2007/533/RIA.
- 19 I henhold til Schengenkonventionens artikel 100 optages oplysninger om genstande, der eftersøges med henblik på beslaglæggelse eller som bevismidler i en straffesag, i Schengen- informationssystemet, dvs. alene med det formål at

fastslå mistænktets strafferetlige ansvar, og ikke med det formål at afgøre privatretlige tvister hurtigt.

- 20 I betragtning af formålet med formular 38 (køretøjer) – formular til informationsudveksling med SIRENE-kontoret ved konstatering af et positivt resultat i forbindelse med en genstand, som eftersøges med henblik på BESLAGLÆGGELSE eller SOM BEVISMIDLER i en straffesag – og i betragtning af de muligheder for den nationale kompetente myndighed, som udtrykkeligt er fastsat i artikel 49 i afgørelse 2007/533/RIA, som (delvist) blev gennemført i national ret ved artikel 7, stk. 2, i indenrigsministeriets bekendtgørelse nr. 8121h-465, er den forelæggende ret af den overbevisning, at der ikke findes noget andet legitimt formål med at registrere indberetninger af genstande i SIS end strafforfølgelse med henblik på at opfylde det generelle mål for Schengenreglerne, som består i at sikre et højt niveau af sikkerhed i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU for alle europæiske borgere, herunder sagsøgerne i den foreliggende sag. Artikel 38 »Formål med og betingelser for at foretage indberetninger« og artikel 39 »Iværksættelse af forholdsregler på grundlag af en indberetning« i Rådets afgørelse 2007/533/RIA af 12. juni 2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet bør (i betragtning af det formål, som er udtrykkeligt anført i formularen) finde umiddelbar anvendelse.
- 21 I denne forbindelse er den forelæggende ret i betragtning af skrivelsen fra lederen af afdelingen »SIRENE« i indenrigsministeriets direktion »Internationalt operativt samarbejde«, som blev fremlagt på rettens udtrykkelige opfordring, og hvoraf det fremgår, at de norske myndigheder lukkede sagen efter tilbageførslen af køretøjet, af den opfattelse, at der ikke foreligger relevante og sikre indicier på, at indberetningen blev registreret i SIS i overensstemmelse med reguleringsmålet i henhold til artikel 1 i forordning (EF) nr. 1987/2006 og artikel 1 og 2 i afgørelse 2007/533/RIA.
- 22 Efter den forelæggende rets opfattelse foreligger der ikke egnede og tilstrækkeligt pålidelige beviser for, at der overhovedet er indledt en straffesag i Norge, hvorfor indberetningen i SIS ligger uden for anvendelsesområdet i henhold til artikel 2 i afgørelse 2007/533/RIA. Formålet med etableringen af SIS II, som fremgår af artikel 1 i forordning (EF) nr. 1987/2006, foreligger heller ikke. Et tilfælde af uregulerede civil- eller handelsretlige relationer som det, der er tale om i den foreliggende sag, er ikke foreneligt med den grundlæggende idé om politi- og retssamarbejde i gensidig tillid. Kreditorernes rettigheder er i reglen stærkt beskyttet i de nationale retssystemer, idet de har mulighed for hurtigt at få indledt en tvangsfuldbyrdelse. I sager med internationale relationer findes der detaljerede internationale retsregler om anerkendelse og fuldbyrdelse af retsafgørelser.
- 23 Den forelæggende ret gør opmærksom på, at der ikke findes konkret praksis fra Domstolen om det spørgsmål, som stilles i den foreliggende sag, men anser med visse begrænsninger følgende afgørelser fra Domstolen for relevante, i det mindste analogt: Kendelse [af 12. november 2010] C-339/10 om formaliteten;

dom af 16. juli 2015, C-237/15 PPU; dom af 30. maj 2013, C-168/13 PPU; dom af 26. februar 2013, C-399/11 (Stefano Melloni mod Ministerio Fiscal, Spanien) m.fl. Da disse afgørelser imidlertid er afsagt som besvarelse af præjudicielle spørgsmål vedrørende det politimæssige samarbejde på området for håndhævelse af den europæiske arrestordre, er de ikke tilstrækkelige til at træffe afgørelse i den foreliggende sag uden tvivl.

- 24 Efter den forelæggende rets opfattelse bør anmodningen om præjudiciel afgørelse antages til realitetsbehandling, selv om Kongeriget Norge ikke er medlem af Den Europæiske Union, og Republikken Bulgarien ikke er kontraherende part i Schengenkonventionen. Kongeriget Norge står på listen over lande i Schengenområdet, og Schengenreglerne har uden begrænsninger haft gyldighed for Norge siden den 23. marts 2003. Disse blev ved protokollen til TEU og TEF (»Schengenprotokollen«) integreret i EU's retsorden, og de retsakter, der bygger på den eller på anden måde er knyttet til den, er bindende for medlemsstaterne, herunder Republikken Bulgarien. Dette fremgår udtrykkeligt af betragtningerne til Kommissionens gennemførelsesafgørelse (EU) 2017/1528 af 31. august 2017 om erstatning af bilaget til gennemførelsesafgørelse 2013/115/EU om Sirenehåndbogen og andre gennemførelsesforanstaltninger i forbindelse med anden generation af Schengeninformationssystemet (SIS II), som blev etableret ved forordning (EF) nr. 1987/2006 og afgørelse 2007/533/RIA (»SIS II-retsakten«). Ved disse retsakter, som har fundet anvendelse siden den 9. april 2013, blev afsnit IV i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen ophævet. Schengenreglerne er derfor integreret i det europæiske retssystem, og begge de stater, der har relation til den foreliggende sag – den, som registrerede indberetningen i SIS (Norge), og den, som fuldbyrdede den (Bulgarien) – er generelt bundet af dem, således at det uden tvivl tilkommer Den Europæiske Unions Domstol at afgøre det præjudicielle spørgsmål.