

Sag C-806/21

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

21. december 2021

Forelæggende ret:

Hoge Raad der Nederlanden (Nederlandene)

Afgørelsens dato:

14. december 2021

Anklager:

Openbaar Ministerie

Straffesag mod:

TF

Hovedsagens genstand

Kassationsappel efter frifindelse for tiltale for manglende opfyldelse af forpligtelsen i henhold til artikel 8, stk. 2, i forordning (EF) nr. 273/2004 til at give indberetning om blandt andet transport og besiddelse af store mængder narkotikaprækursorer.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

I kassationsinstansen er der i forbindelse med bevisfastlæggelsen for tiltalen rejst det spørgsmål, om begreberne »erhvervsdrivende« og »forhold« i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 273/2004 skal fortolkes vidt eller restriktivt.

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, litra d), i rammeafgørelse 2004/757 skal være

strafbar, betragtes som »erhvervsdrivende« som omhandlet i artikel 2, litra d), [i] forordning nr. 273/2004?

Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende:

2a. Udgør den i det første spørgsmål nævnte erhvervsdrivendes handlinger et »forhold« som omhandlet i artikel 8, stk. 1, [i] forordning nr. 273/2004?

2b. 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?

Anførte EU-retlige forskrifter

1., 2., 3., 6., 10., 11., 12 og 13. betragtning til forordning (EF) nr. 273/2004 og denne forordnings artikel 1 og 2, artikel 3, stk. 1-4, og stk. 6, artikel 4, stk. 1-3, artikel 5, 7, 8, 10 og 12,

Artikel 1, nr. 2, artikel 2, stk. 1, litra d), i rammeafgørelse 2004/757/RIA

Artikel 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder

Anførte nationalretlige forskrifter

Artikel 2 i Wet voorkoming misbruik van chemicaliën (lov om forhindring af misbrug af kemikalier)

Artikel 1, nr. 1°, i Wet op de economische delicten (lov om økonomiske lovovertrædelser)

Artikel 2, 10 og 10a i Opiumwet (lov om euforiserende stoffer)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 TF (herefter »tiltalte«) har med en i eget navn lejet varevogn ved flere lejligheder transporteret kemikalier (blandt andet saltsyre og svovlsyre) mellem Liège (Belgien) og forskellige adresser i Nederlandene. Han har ikke angivet nogen acceptabel forklaring, der kan efterprøves, vedrørende en eventuel lovlig anvendelse af disse kemikalier. Tiltalte vidste trods manglende etikettering, at der var tale om kemikalier, og havde transporteret stofferne som en vennetjeneste uden transportaftale.

- 2 Det ligger fast, at tiltalte måtte vide, at der var en stor chance for, at de pågældende kemikalier ville blive anvendt som »narkotikaprækursorer« til ulovlig fremstilling af syntetisk narkotika, og at han havde accepteret denne risiko.
- 3 For denne handling blev han tiltalt for to strafbare forhold, nemlig tilsidesættelse af artikel 10a i loven om euforiserende stoffer samt manglende opfyldelse af pligten i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning (EF) nr. 273/2004 til som erhvervsdrivende at indberette ethvert forhold.
- 4 I appelinstansen blev tiltalte dømt for det første strafbare forhold men frifundet for det andet. Dette begrundede andeninstansen således.
- 5 Det kontrolsystem, der er indført med forordning nr. 273/2004, har til formål at finde en balance mellem narkotikaproducenternes ulovlige brug af kemiske stoffer til narkotikaproduktion og den kemiske industris brug af disse stoffer til lovlige formål.
- 6 Med dette for øje er der pålagt de erhvervsdrivende en indberetningspligt, hvorefter disse skal underrette de kompetente myndigheder om ethvert forhold, som giver grund til at formode, at disse stoffer kan blive benyttet til ulovlig fremstilling af narkotika.
- 7 Ordene »erhvervsdrivende« og »forhold«, som anvendes i tiltalen, må antages at være brugt i den betydning, der må tillægges dem i artikel 8, stk. 1, i nævnte forordning.
- 8 På basis af en vid fortolkning af det første begreb – »erhvervsdrivende« – kan tiltalte betragtes som en sådan. Tiltaltes faktiske handlinger og de omstændigheder, hvorunder disse har fundet sted, er in casu imidlertid ikke af en sådan art, at der er tale om et indberetningspligtigt »forhold« som omhandlet i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 273/2004. Bestanddelene af dette punkt i anklagen er da heller ikke opfyldt, hvorfor der må ske frifindelse herfor.
- 9 Anklagemyndigheden har appelleret denne frifindelse med påstand om kassation.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 10 Anklagemyndigheden har med sit kassationsanbringende i det væsentlige gjort gældende, at henset til formålet med forordning nr. 273/2004 må begrebet »forhold« i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 273/2004 fortolkes vidt.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 11 Udgangspunkt for denne anmodning om præjudiciel afgørelse er, at det er godtgjort, at tiltalte har forberedt eller fremmet lovovertrædelser, der er strafbare i henhold til loven om euforiserende stoffer derved, at han har afhentet registrerede stoffer på en kemisk fabrik i Liège og efterfølgende transporteret og oplagret dem

på forskellige lokaliteter i Nederlandene. Disse handlinger er gjort strafbare blandt andet til gennemførelse rammeafgørelse 2004/757, hvis artikel 2, stk. 1, bestemmer, at hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at fremstilling, transport og distribution af narkotikaprækursorer med viden om, at de skal anvendes i forbindelse med eller til ulovlig produktion eller fremstilling af narkotika, er strafbart.

- 12 Det spørgsmål, som er opstået i kassationsinstansen, er, om andeninstansen med urette ikke har taget hensyn til, at tiltalte med sine handlinger også har gjort sig skyldig i tilsidesættelse af den pligt, der efter artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 273/2004 påhviler de erhvervsdrivende til omgående at underrette de kompetente myndigheder om forhold vedrørende registrerede stoffer. Tilsidesættelse af denne forskrift skal i henhold til forordningens artikel 12 belægges med effektive sanktioner, der skal stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning og udgør efter nederlandsk ret en økonomisk forbrydelse.
- 13 Det er nu et spørgsmål, om det var EU-lovgivers hensigt, at en fysisk person som følge af en og samme handling (transport af kemikalier) gør sig skyldig i begge lovovertrædelser.
- 14 Forordning nr. 273/2004 har til formål at forhindre den i rammeafgørelse 2004/757 nævnte adfærd, nemlig illegal handel med narkotika, derved, at der pålægges de erhvervsdrivende en pligt til indberetning af forhold vedrørende registrerede stoffer. EU-lovgivningen kunne derfor forstås således, at der er tilstræbt en tydelig afgrænsning mellem de handlinger, som ifølge denne lovgivning skal være strafbare: Enten gør den tiltalte sig – som erhvervsdrivende – skyldig i tilsidesættelse af indberetningspligten efter artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 273/2004, eller den tiltalte gør sig skyldig i en handling, der skal være strafbar på grundlag af rammeafgørelsen (overtrædelser af loven om euforiserende stoffer).
- 15 En anden mulig fortolkning er, at en tiltalt, der gør sig skyldig i handlinger vedrørende registrerede stoffer, der skal være strafbare i henhold til rammeafgørelse 2004/757, også skal opfylde indberetningspligten i henhold til artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 273/2004.
- 16 Spørgsmålet er så, hvilke følger dette kan have henset til nemo tenetur-princippet, således som dette følger af artikel 47 og 48 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og artikel 6 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder. Af praksis ved den europæiske menneskerettighedsdomstol og af chartret følger, at dette princip kan være til hinder for at forfølge og straffe en tiltalt for strafbare forhold på grundlag af fra tiltalte under tvang – herunder også under trussel om strafferetlige sanktioner – fremskaffede oplysninger, for så vidt som disse oplysninger vedrører en af tiltalte afgiven forklaring, eventuelt i et dokument. Det er ikke utænkeligt, at tiltalte – hvis han skulle indberette sin egen strafbare handling på grundlag af

indberetningspligten – ville forsøge at undvige retsforfølgelse og straf på grundlag af loven om euforiserende stoffer, eller at det i hvert fald ville kunne vanskeliggøre rets- og strafforfølgningen.

- 17 I direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme bestemmes, at indberetning afgivet i god tro af en indberetningspligtig enhed ikke kan føre til nogen form for ansvar. Forordning nr. 273/2004 indeholder ikke nogen tilsvarende bestemmelse – og giver således i modsætning til førnævnte klausul ingen beskyttelse mod krænkelse af nemo tenetur-princippet.
- 18 På denne baggrund opstår det spørgsmål, hvorledes ordene »erhvervsdrivende« og »forhold« i forordning nr. 273/2004 skal fortolkes. Hvis begge begreber skal fortolkes vidt, hvorved der påhviler tiltalte i denne sag en indberetningspligt, bliver de foran nævnte konsekvenser mere mærkbare. Dette er ikke tilfældet, hvis begge eller et af begreberne fortolkes mere indskrænkende. Herved kan der henvises til følgende.
- 19 Andeninstansen har kendeligt fortolket begrebet »erhvervsdrivende« vidt i den forstand, at dette begreb også omfatter en tiltalt, hvis handlinger omfatter faktiske omstændigheder, der i henhold til rammeafgørelsen skal være straffbare. Således har denne instans anset tiltalte for erhvervsdrivende på grundlag af, at det er blevet konstateret, at tiltalte har hentet kemikalier på en kemisk fabrik og har transporteret dem og oplagret dem på forskellige lokaliteter i Nederlandene.
- 20 Denne vide fortolkning indebærer, at enhver, der beskæftiger sig med transport og oplagring af registrerede stoffer, kan anses for erhvervsdrivende, og som – hvis der er tale om et forhold – er omfattet af en indberetningspligt. Et argument for denne tilgang til begrebet »erhvervsdrivende« er, at begrebet er defineret bredt i forordningen, nemlig som »fysisk eller juridisk person, som er beskæftiget med markedsføring af registrerede stoffer«. Også således opnås det, at de i forordningen nævnte forpligtelser – hvormed misbrug af narkotikaprækursorer skal forhindres – gælder for det størst muligt antal personer. Herved drejer det sig ikke alene om indberetningspligten efter artikel 8, stk. 1, men også om de andre forskrifter, der er optaget i forordning nr. 272/2004, og som er rettet til de erhvervsdrivende.
- 21 En restriktiv fortolkning af dette begreb, hvorefter kun fysiske personer, som ikke beskæftiger sig med handel med registrerede stoffer, der efter rammeafgørelsen skal være straffbare, betragtes som »erhvervsdrivende«, er imidlertid tæt forbundet med den måde, på hvilken begrebet erhvervsdrivende er defineret i forslaget til ændring af forordning nr. 273/2004 [COM (2012)548]. I bemærkningerne til forslaget betegnes erhvervsdrivende som »producenter, distributører, formidlere, [importører,] eksportører og engrosforhandlere af kemikalier inden for lovlig handel med narkotikaprækursorer«. Dette kan udgøre en bekræftelse af det synspunkt, at EU-lovgivers formål med denne forordning ikke var, at alle, der beskæftiger sig med nogen form for handel med registrerede stoffer, også på

ulovlig vis, skal betragtes som »erhvervsdrivende« Denne fortolkning fører til en afgørende systematik i EU-retten, hvorved forordning nr. 273/2004 og rammeafgørelse 2004/757 indeholder fra hinanden afgrænsede handlinger, der enten er strafbare eller skal være strafbare, hvorved det forhindres, at en tiltalt, der har gjort sig skyldig i overtrædelse af loven om euforiserende stoffer, samtidigt gør sig skyldig i tilsidesættelse af indberetningspligten. Ved denne tilgang behøver tiltalte ikke at indberette egne strafbare forhold, hvilket udelukker vanskeligheder afstedkommet af nemo tenetur-princippet.

- 22 En god afgræsning mellem de i forordning nr. 273/2004 og rammeafgørelse 2004/757 beskrevne handlinger taler også til fordel for en restriktiv fortolkning af begrebet »forhold« den forstand, at begrebet ikke vedrører handlinger, der står i direkte sammenhæng med strafbare handlinger, som de erhvervsdrivende selv har foretaget.
- 23 Mod en sådan restriktiv fortolkning taler formuleringen af artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 273/2004. Denne bestemmelse taler nemlig 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 kan blive benyttet til ulovlig fremstilling af narkotika eller psykotrope stoffer«. De handlinger, der er omhandlet i denne sag – transport og oplagring af stoffer, synes at kunne falde herunder.
- 24 Såfremt begrebet »forhold« ikke skal fortolkes restriktivt, har det også betydning for bedømmelsen af denne sag, om der ved fortolkningen også skal tages hensyn til handlingernes art i den forstand, at handlingerne skal være rettet mod at overdrage registrerede stoffer til tredjemand. Ved denne tilgang kan der ikke være tale om et forhold, såfremt transporten og oplagringen af de registrerede stoffer sker med det formål – alene eller sammen med andre – at overtræde loven om euforiserende stoffer.
- 25 Det anførte tydeliggør, at begreberne »erhvervsdrivende« og »forhold« i forordning nr. 273/2004 kan fortolkes forskelligt. Fortolkningen af disse begreber er afgørende for udfaldet af denne sag. Rækkevidden af indberetningspligten i artikel 8, stk. 1, i forordning nr. 73/2004 kan i sidste ende også have konsekvenser for forholdet mellem de handlinger, der efter artikel 2, stk. 1, litra d), i rammeafgørelse 2004/757 skal være strafbare, og nemo tenetur-princippet.