

Mål C-372/23

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i rättegångsreglerna för domstolen

Datum för ingivande:

13 juni 2023

Domstol som begär förhandsavgörande:

Administrativen sad Haskovo (Bulgarien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

1 juni 2023

Klagande:

VU

Motpart:

Teritorialna direksia Mitnitsa Burgas kam Agentsia „Mitnitsi“

Ytterligare deltagare i rättegången:

Okrazhna prokuratura Haskovo

Saken i målet vid den nationella domstolen

Överklagande till högsta instans av en dom, genom vilken ett strafföreläggande blev fastställt som innebär att en tullmyndighet tillämpade en sanktion i form av en avgift för ”varusmuggling” och förverkade till staten de varor som var föremål för överträdelsen.

Saken och rättslig grund i begäran om förhandsavgörande

Tolkning av unionsrätten, artikel 267 FEUF

Tolkningsfrågor

1. Ska artikel 15, jämförd med artikel 42.1, i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse såsom artikel 233.1 i Zakon za mitnitsite (tullagen, även nedan kallad tullagen), jämförd med artikel 7 i Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (lagen om administrativa överträdelse och sanktioner, nedan kallad Zann), i vilken det föreskrivs att sanktionen för en överträdelse av tullagstiftningen i form av icke uppsåtligt begången smuggling ska tillämpas i de fall då en överträdelse av tullagstiftningen har begåtts oaktsamt och inneburet att det föreskrivna förfarandet för deklaration av varor som transporteras över statsgränsen inte har iakttagits? Är det tillåtet med en nationell bestämmelse som i sådana fall medger att en överträdelse rubriceras som vårdslös varusmuggling, eller är uppsåt ett tvingande rekvisit för varusmuggling?
2. Ska artikel 42.1 i förordning (EU) nr 953/2013 tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse såsom artikel 233.1 i tullagen jämförd med artikel 7 i Zann, enligt vilken en förstagångsöverträdelse som omfattas av begreppet ”varusmuggling”, oavsett om den har begåtts med uppsåt eller med vårdslöshet, kan beläggas med en sanktion av samma slag och samma belopp, det vill säga med en ”sanktionsavgift” om 100–200 procent av det tullvärde som föremålet för överträdelsen har?
3. Ska artikel 42.2 i förordning (EU) nr 952/2013 tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse såsom artikel 233.6 i tullagen, enligt vilken det som ytterligare administrativ sanktion föreskrivs att de varor och den egendom som är föremål för överträdelsen, och som inte är förbjudna att inneha, ska förverkas (förverkande av egendom till staten)? Får föremålet för överträdelsen förverkas i de situationer då den förverkade egendomen tillhör en annan person än den som begått överträdelsen?
4. Ska artikel 42.1 i förordning (EU) nr 952/2013 jämförd med artikel 49.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna tolkas så, att en nationell bestämmelse såsom artikel 233.6 i tullagen, i vilken, vid sidan om sanktionen ”avgift”, det föreskrivs att de varor och den egendom som är föremål för överträdelsen och som det inte är förbjudet att inneha ska förverkas (förverkande av egendom till staten), i följande fall utgör ett oproportionerligt ingrepp i äganderätten som inte står i proportion till det legitima mål som eftersträvas: i allmänhet i de fall då den förverkade egendomen, som var föremål för överträdelsen, tillhör den person som har begått överträdelsen, sedan i de fall då egendomen tillhör tredje man som inte har begått överträdelsen och särskilt i fall då den som har begått överträdelsen inte har begått den med uppsåt utan har varit vårdslös?
5. Ska artikel 5.3 i förordning (EU) nr 952/2013, jämförd med artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, tolkas så, att de

myndigheter som genomför tullkontroller är skyldiga att iaktta bestämmelserna i den europeiska kodexen för god förvaltningssed, särskilt artiklarna 6–10? Kan den vidare tolkas så, att en nationell bestämmelse som den i artikel 233.1 i tullagen, jämförd med artikel 7.2 i Zann, är otillåten? Enligt den bestämmelsen kan samma sanktioner som gäller för uppsåtligt handlande tillämpas avseende personer som på ett vårdslöst sätt har begått en formell överträdelse av tullagstiftningen, och den egendom som har varit föremål för överträdelsen och som tillhör tredje man kan enligt artikel 233.6 i tullagen förverkas till staten utan att den oaktsamma personen tidigare har upplysts om hur han eller hon ska agera för att följa lagen och hur dokument avseende transport av varor över en yttre gräns till Europeiska unionen ska fyllas i på ett lagenligt och korrekt sätt.

Europeiska unionens lagstiftning och rättspraxis

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (nedan kallad förordning nr 952/2013 – artiklarna 5, 15, 42 och 198

Rådets rambeslut 2005/212/RIF av den 24 februari 2005 om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott (nedan kallat rambeslut 2005/212) – artiklarna 2 och 4

Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan) – artiklarna 17, 41, 47 och 49

Den europeiska kodexen för god förvaltningssed – artiklarna 6, 7, 8, 9 och 10

EU-domstolens dom av den 14 januari 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo och Apelativna prokuratura – Plovdiv (C- 393/19, EU:C:2021:8, punkterna 1 och 2 i domslutet)

Bestämmelser i nationell rätt

Zakon za mitnitsite (tullagen, även nedan kallad tullagen) – artiklarna 16, 66 och 233

Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (lagen om administrativa överträdelser och sanktioner, nedan kallad Zann) – artiklarna 6, 7, 11, 28, 36 och 58d

Nakazatelen kodeks (strafflagen, även nedan kallad strafflagen) – artiklarna 11 och 242

Kort redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet

- 1 Genom utredande tullinspektörs beslut under pågående förundersökning underrättades VU, Novi Pazar, Republiken Serbien, om hans ställning som tilltalad i förfarandet. Han anklagades för att ha begått ett brott som lyder under allmänt åtal genom att den 28 maj 2021 vid gränsövergången Kapitan Andreevo i kommunen Svilengrad, område Haskovo, med en lastbil av märket ”Mercedes” med påhängsvagn i stor skala ha transporterat varor för kommersiella ändamål över Republiken Turkiets statsgräns in i Republiken Bulgarien utan tullmyndigheternas vare sig kännedom eller godkännande. Transporten avsåg aluminiumplåtar med [en höjd] om 6 mm och en storlek om 2,80 x 1,30 m, totalt 728 m², aluminiumplåtar med [en höjd] om 12 mm och en storlek om 3,66 x 1,40 m, totalt 459,62 m², och aluminiumplåtar med [en höjd] om 6 mm och en storlek om 2,80 x 1,30 m, totalt 152,88 m², allt sammantaget 1 340,5 m² till ett sammanlagt värde om 72 711,00 lewa (BGN) (brott enligt artikel 242.1 e i strafflagen).
- 2 Åklagaren vid Okrazhna prokuratura Haskovo (regionala åklagarmyndigheten i Haskovo) beslutade att lägga ned det straffrättsliga förfarandet på grund av bristande bevisning. Bevismaterialet återlämnades för ställningstagande till direktören för Teritorialna direksia Mitnitsa Burgas (tullstyrelsen för området Burgas).
- 3 Enligt uppgifter från den hänskjutande domstolen är smuggelgodsets värde det kriterium som tillämpas för att åtskilja brottet grov smuggling (artikel 242.1 e i strafflagen) och den administrativa överträdelsen som betecknas varusmuggling (artikel 233 i tullagen).
- 4 Under förfarandets gång upprättades hos tullstyrelsen för området Burgas ett yttrande, i vilket det fastställdes att tullvärdet på de angivna varorna uppgick till 73 140,06 BGN.
- 5 Den 10 december 2021 meddelade den ställföreträdande direktören vid tullstyrelsen för området Burgas, med anledning av en överträdelse av artikel 233.1 i tullagen och med stöd i samma bestämmelse, ett beslut om att VU ska påföras en sanktionsavgift om 73 140,06 BGN (**nr I**), och att aluminiumplåtar [med en höjd] om 6 mm och en storlek om 2,80 x 1,30 m, totalt om 728 m², aluminiumplåtar [med en höjd] om 12 mm och en storlek om 3,66 x 1,40 m, totalt om 307,44 m², aluminiumplåtar [med en höjd] om 12 mm och en storlek om 3,66 x 1,54 m, totalt om 152,88 m², samt aluminiumplåtar [med en höjd] om 4 mm och en storlek om 2,88 x 1,30 m, totalt om 152,88 m², allt sammantaget om 1340,5 m², till ett tullvärde om 73140,06 BGN, ska förverkas till staten (**nr II**). I beslutsmeddelandets punkt **nr III** anfördes att dragfordonet med påhängsvagnen av märket ”Mercedes”, som ägs av den juridiska personen ZEBEX D.O.O., Republiken Serbien, två registreringsintyg och en kontaknyckel **inte** ska förverkas till staten, utan återlämnas till ägaren eller till av denna befullmäktigad person.

- 6 VU överklagade punkterna I och II i beslutet om påförande av en sanktionsavgift till Rayonen sad Svilengrad (distriktsdomstolen i Svilengrad). Denna domstol fastställde beslutet genom dom av den 17 januari 2022. Rätten konstaterade att VU bevisligen hade transporterat varor av kommersiell karaktär och kvantitet över statsgränsen och importerat dessa till Bulgarien utan tullmyndigheternas kännedom och godkännande. Därigenom ansågs att de objektiva rekvisiten för den andra av de uppräknade varianterna (transport) av den tullrättsliga överträdelsen ”varusmuggling” enligt artikel 233.1 i tullagen har varit uppfyllda, eftersom VU inte i förväg hade fullgjort sin skyldighet att skriftligen deklarerat de transporterade varorna. Rayonen sad Svilengrad angav vidare att den omständigheten att klaganden muntligen hade meddelat att de av honom transporterade varorna vägde cirka 23 000 kg inte på något sätt uppfyllde kriterierna för begreppet ”deklaration”, eftersom en tulldeklaration ska innehålla uttömmande, precisa och entydiga uppgifter om de transporterade varorna och varje varas kvantitet samt ha skriftlig form. En muntlig deklaration är tillåten i de fall varorna inte är av kommersiell karaktär, när de är av kommersiell karaktär, men befinner sig i en resenärs personliga bagage och i ytterligare fall. Mot bakgrund av de fastställda faktiska omständigheterna skulle man kunna dra den logiska slutsatsen att klaganden har varit oaktsam, eftersom han, om han hade fullgjort sina skyldigheter på ett mera omsorgsfullt sätt, redan i början av transporten hade konstaterat att de faktiskt transporterade varorna inte stämde överens med de varor som redovisats i transportdokumenten. Eftersom oaktsamhet utgör vårdslöshet, även med hänsyn till artikel 7.2 i Zann, och eftersom vårdslöshet som en skuldform inte uttryckligen angivits vara olaglig vid en överträdelse enligt artikel 233.1 i tullagen är de objektiva rekvisiten för den nämnda överträdelsen otvivelaktigt uppfyllda.
- 7 Rayonen sad Svilengrad fann att den administrativa sanktionens art och omfattning hade tillämpats på ett korrekt sätt. I enlighet med artikel 233.1 i tullagen hade sanktionsavgiftens belopp bestämts till 100 procent av den inte deklarerade varans tullvärde – 73 140,06 BGN. Beslutet om påförandet av en sanktionsavgift ansågs även med hänsyn till förverkandet till staten av de varor som har varit föremål för överträdelsen vara lagenligt och korrekt. Beslutet bedömdes i denna del vara helt rättsenligt, eftersom det hade stöd i tillämpligt lagrum (artikel 233.6 i tullagen).

Parternas huvudsakliga argument i målet vid den nationella domstolen

- 8 VU gör gällande, att överträdelsen ”varusmuggling” inte kan begås med skuldformen ”vårdslöshet”, eftersom själva begreppet ”smuggling” redan inbegriper ett uppsåtligt handlande. I förevarande fall har överträdelsen begåtts med vårdslöshet. Den av den brottsbekämpande förvaltningsmyndigheten tillämpade bestämmelsen i artikel 233 i tullagen syftar emellertid till att bekämpa uppsåtlig smuggling. Tillämpningen av en sanktion, närmare bestämt en sanktionsavgift om 100–200 procent av tullvärdet för de inte deklarerade varorna (i föreliggande fall 100 procent), är således inte förenligt med lagens syfte.

- 9 VU åberopar vidare, att i och med beslutet om påförande av en sanktionsavgift varor har förverkats till staten som ägs av tredje man, som inte alls hade med den begånga överträdelsen att göra. De aluminiumplåtar om ett sammantaget värde om 73 140,06 BGN, och som förverkats till staten, ägs av ett serbiskt företag. Det var transportören som hade handlat vårdslöst genom att inte deklarerat dessa i den föreskrivna formen hos tullmyndigheterna.
- 10 VU gör inom ramen för denna argumentation gällande att beslutet att påföra en sanktionsavgift strider mot unionsrätten. I detta hänseende framhåller han särskilt att tulltjänstemännens uppförande vid kontrollen stred mot artiklarna 6, 7, 8, 9 och 10 i den europeiska kodexen för god förvaltningssed (nedan kallad kodexen) samt mot artikel 49 i stadgan och att han i förevarande fall hölls ansvarig i strid mot artikel 7 i kodexen. Han lämnade de behövliga uppgifterna muntligen till tulltjänstemännen, varför det är ett felaktigt antagande att han handlade vårdslöst och att han utan tullmyndigheternas kännedom och godkännande hade fört (transporterat) varor över statsgränsen som inte hade deklarerats i föreskriven form. Klaganden betonar, att det av distriktsdomstolen fastställda beslutet att påföra honom en sanktionsavgift, vid sidan om avgiften, även förordnar om att de varor som inte hade deklarerats och som ägs av en annan person förverkas till staten. Det är en sanktion som inte är föreskriven i artikel 42.2 i förordning nr 952/2013. Rambeslutet 2005/212 är tillämpligt *per argumentum a fortiori*, och dess artikel 2.1 jämförd med artikel 17.1 i stadgan samt dess artikel 4 jämförd med artikel 47 i stadgan ska, även på grundval av EU-domstolens dom av den 14 januari 2021 i mål nr C-393/19, tolkas så, att dessa även ska tillämpas i sådana fall där en handling inte utgör ett brott, utan en administrativ överträdelse. Smuggling kan således endast begås med uppsåt. Artikel 233.1 i tullagen kan därför – trots artikel 7.1 och artikel 7.2 i Zann – inte tillämpas på vårdslösa ageranden. Artikel 4 i rambeslutet 2005/212 och artikel 47 i stadgan tillåter inte, att egendom som ägs av en annan person än gärningsmannen förverkas i ett straffrättsligt förfarande utan att denna person får tillgång till effektiva rättsmedel.
- 11 På grundval av vad som anförts ovan yrkar VU att både den överklagade domen och det genom domen fastställda beslutet om påförande av en sanktionsavgift ska upphävas. För det fallet att högsta domstolen finner att den nationella rätten inte har tillämpats konformt med unionsrätten, yrkas att den hänskjutande domstolen ska begära ett förhandsavgörande från Europeiska unionens domstol om tolkningen av unionsrättsliga bestämmelser.
- 12 Motparten har gjort gällande att överklagandet är ogrundat.
- 13 Den regionala åklagarmyndigheten i Haskovo har uppgett att myndigheten under det nationella målets handläggning kommer att yttra sig över överklagandet. Åklagarmyndigheten anser inte att det ska hänskjutas en begäran om förhandsavgörande .

Kort redogörelse för grunden till begäran om förhandsavgörande

- 14 Den hänskjutande domstolen finner å ena sidan att avsaknaden i den speciallag som tullagen utgör av en bestämmelse enligt vilken det i fråga om den administrativa överträdelsen som avses artikel 233.1 i tullagen ska göras en åtskillnad mellan en uppsåtlig och en vårdslös handling kan strida mot unionsrätten. Rätten anser i detta sammanhang, att frågan om huruvida VU har begått en administrativ överträdelse och hur denna ska beivras eventuellt inte behandlades rättvist av tullmyndigheten i den mening som avses i artikel 41.1 i stadgan. Tillämpningen av en sanktion utan att det finns ett kriterium för särskiljande med hänsyn till skuldformen leder till att den aktuella bestämmelsen i nationell rätt tillämpas på alla personer som har uppfyllt de objektiva rekvisiten för den överträdelse som är upptagen i denna bestämmelse. Det innebär att de berörda behandlas lika utan hänsyn till att de som begått överträdelser i några fall eventuellt inte hade för avsikt eller inte har försökt att föra respektive transportera varor utan tullmyndigheternas kännedom och godkännande över statsgränsen. Den nationella lagstiftarens tillvägagångssätt i en situation som den aktuella kan anses strida mot proportionalitetsprincipen med avseende på förhållandet mellan straff och lagöverträdelse, vilket inte kan anses vara förenligt med artikel 49.3 i stadgan. I detta sammanhang kan det även hävdas, att tullmyndigheternas ageranden inte är i enlighet med vad som föreskrivs i artiklarna 6–10 i kodexen. Det i förevarande mål gällande regelverket medger inte i samtliga fall att den person som har ålagts en sanktion får en rättslig möjlighet att bevisa att han eller hon inte har begått handlingarna med uppsåt, och att därmed eventuellt kunna uppnå att sanktionen sätts ned, upphävs, eller omvandlas till en mildare sanktion. Dessa alternativ ligger inom ramen för de brottsbekämpande förvaltningsmyndigheternas utrymme för skönsmässig bedömning. De kan besluta på detta sätt enligt artikel 28 i Zann, som utgör *lex generalis*. En annan snarlik möjlighet i detta hänseende är att uppnå en överenskommelse om erkännande av skuld i enlighet med artikel 58d i Zann.
- 15 Å andra sidan är det tänkbart att de i förevarande mål tillämpliga bestämmelserna är förenliga med unionsrätten och att staten (i det aktuella målet företräd av tullmyndigheterna), när den tillämpar bestämmelserna, agerar i enlighet med artikel 15.1 och 15.2, samt artikel 42.1 och 42.2 i förordning nr 952/2013 respektive att varken artikel 41.1 eller 49.3 i stadgan eller andra unionsrättsliga bestämmelser har åsidosatts och att tullmyndigheterna inte heller har agerat i strid mot kodexen.
- 16 Det ska vidare påpekas att EU-domstolen i dom av den 14 januari 2021 i mål C-393/19, som meddelades med anledning av begäran om förhandsavgörande av Apelativen sad Plovdiv (appellationsdomstolen i Plovdiv, Bulgarien), har beslutat följande:
- ”Artikel 2.1 i rådets rambeslut 2005/212/RIF av den 24 februari 2005 om förverkande av vinning, hjälpmedel och egendom som härrör från brott, jämförd med artikel 17.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som tillåter

förverkande av ett hjälpmedel som använts för att begå ett grovt smugglingsbrott, när detta tillhör tredje man i god tro.

2) Artikel 4 i rambeslut 2005/212, jämförd med artikel 47 i stadgan om de grundläggande rättigheterna ska tolkas så, att den utgör hinder för en nationell lagstiftning som, inom ramen för ett brottmål, tillåter förverkande av egendom som tillhör en annan person än den som har begått brottet, utan att den förstnämnda personen har tillgång till ett effektivt rättsmedel.”

- 17 Föremålet för prövningen i den ovan anförda domen var en nationell bestämmelse i Republiken Bulgarien, närmare bestämt artikel 242.7 och 242.8 i strafflagen (under tiden har åttonde stycket genom en dom från Konstitutionsen sad [författningsdomstolen] befunnits strida mot konstitutionen. Sjunde stycket är emellertid alltjämt gällande rätt.) Enligt artikel 242.7 i strafflagen förverkas föremålet för smugglingen till staten oavsett vem som äger det. Om föremålet inte längre finns eller har sålts ska det beslutas om ett förverkande av dess motvärde motsvarande det nationella detaljhandelspriset.
- 18 Det i andra punkten i det av regionala domstolen i Svilengrad fastställda beslutet om påförande av en sanktionsavgift förordnade förverkande till staten av föremålet för överträdelsen liknar situationen som avses i artikel 242.7 i strafflagen, med skillnaden att förverkandet av föremålet i förevarande mål är föranlett av en administrativ överträdelse (enligt artikel 233.1 i tullagen) och inte av ett brott.
- 19 På grundval av de ovan redovisade skälen anser den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt att EU-domstolen uttryckligen uttalar sig om förverkande av föremål i samband med en sådan administrativ överträdelse som avses i artikel 233.1 i tullagen respektive att det klarläggs, huruvida artikel 233.6 i tullagen strider mot unionsrätten.
- 20 Men hänsyn till artikel 17 i stadgan och artikel 42.2 i förordning nr 952/2013 kan det å ena sidan hävdas att förverkandet av föremålet för överträdelsen kränker VU:s rättigheter. Det är i förevarande mål relevant att pröva frågan om förverkande till staten av föremålet för överträdelsen, eftersom den som begått överträdelsen är för det av honom transporterade föremålet ansvarig gentemot ägaren. Av detta skäl kan förverkandet av varan genom ett beslut om att påföra en sanktionsavgift påverka VU:s rättsliga ställning i och med att regress- och andra fordringar kommer att ställas mot honom.
- 21 Å andra sidan kan hävdas att förverkandet till staten av föremålet för överträdelsen enligt artikel 233.6 i tullagen är en tillåten rättshandling, som är förenlig med artikel 2 i rambeslutet 2005/212, artikel 42 och artikel 198.1 a i förordning nr 952/201 samt andra bestämmelser i unionsrätten och som är förenlig med bestämmelserna i kodexen.
- 22 Enligt uppgifter från den hänskjutande domstolen har lagstiftaren infört artikel 7.2 i Zann, som i förhållande till artikel 233.1 i tullagen utgör lex generalis, med

hänsyn till att administrativa överträdelser utgör en lägre fara för allmänheten jämförd med till exempel straffrättsliga gärningar enligt strafflagen, i vilken det för vissa fall föreskrivs att påföljden ska stå i relation till skuldformen (uppsåt eller vårdslöshet). Det kan således antas, att den i artikel 233.1 i tullagen föreskrivna sanktionen inte går utöver det normativa innehållet i artikel 42 i förordning nr 952/2013 och inte heller strider mot artikel 49.3 i stadgan. Dessutom föreskrivs det i artikel 233.1 i tullagen en sanktion om maximalt 100–200 procent av varornas tullvärde, vilket innebär, att den brottsbekämpande förvaltningsmyndigheten tillämpar bestämmelsen med beaktande av alla fakta och omständigheter i det enskilda fallet, inbegripet skuldformen.

- 23 På grundval av de ovan redovisade skälen finner den hänskjutande domstolen att det är nödvändigt för att komma fram till ett korrekt avgörande i det vid nämnda domstol anhängiga målet att enligt artikel 267.3 jämförd med artikel 267.1 a och b FEUF ställa de ovan angivna frågorna och att begära att förevarande mål ska förenas med mål C-717/22 för att prövas gemensamt.
- 24 EU-domstolens mål C-717/22 avser en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 19.3 b i FEU jämförd med artikel 267 FEUF (förfarande enligt artikel 93 och följande artiklar i domstolens rättegångsregler). Tolkningsfrågorna har fastställts inom ramen för ett administrativt förfarande med straffrättslig karaktär, som sedan år 2022 är anhängigt hos Rayonen sad Svilengrad med anledning av ett överklagande från Sistem Lux OOD, Serbien.