



Datum van
inontvangstneming

:

04/02/2022

Zaak C-752/21

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

7 december 2021

Verwijzende rechter:

Administrativen sad – Haskovo (Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

17 november 2021

Verzoekster tot cassatie:

JP EOOD

Verweerder in cassatie:

Otdel „Mitnichesko razsledvane i razuznavane” v Teritorialna direktsia „Mitnitsa Burgas”

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Cassatieberoep tegen een beslissing van de rechter in eerste aanleg, waarbij het beroep tegen een beschikking van de douaneautoriteit die voorzag in de oplegging van een geldboete en in de confiscatie ten gunste van de staat van een bij het vervoer van gesmokkelde goederen gebruikt motorvoertuig, niet-ontvankelijk is verklaard zonder de zaak inhoudelijk te toetsen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Uitlegging van de in het geding van toepassing zijnde bepalingen van het Unierecht; artikel 267 VWEU

Prejudiciële vragen

1. Moet artikel 44, lid 1, van verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013, gelezen in samenhang met artikel 13 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: „EVRM”) en artikel 47 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”), aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling zoals artikel 59, lid 2, van de Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (Bulgaarse wet op de bestuursrechtelijke overtredingen en straffen; hierna: „ZANN”), op grond waarvan de eigenaar van voorwerpen die in het kader van een boetebeschikking zijn geconfisqueerd, indien hij de overtreding niet heeft begaan, niet behoort tot de kring van personen die tegen deze beschikking een voorziening in rechte kunnen instellen.

2. Moet artikel 22, lid 7, gelezen in samenhang met de artikelen 29 en 44 van verordening (EU) nr. 952/2013, artikel 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling zoals artikel 232, lid 1, van de Zakon za mitnitsite (Bulgaarse douanewet, hierna: „ZM”), op grond waarvan geen voorzieningen in rechte kunnen worden ingesteld tegen een boetebeschikking ten aanzien van een onbekende dader, indien bij deze beschikking volgens het nationale recht de confiscatie van voorwerpen die toebehoren aan een niet bij de administratieve overtredingsprocedure betrokken derde, ten gunste van de staat kan worden gelast?

3. Moet artikel 4 van kaderbesluit 2005/212/JBZ van de Raad van 24 februari 2005, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest, per argumentum a fortiori in die zin worden uitgelegd, dat het ook moet worden toegepast wanneer de handelwijze geen misdrijf vormt, alsook in die zin, dat het in de weg staat aan nationale regelingen waarin – zoals in artikel 59, lid 2, ZANN – de eigenaar van de geconfisqueerde voorwerpen wordt uitgesloten van de kring van personen die gerechtigd zijn om een voorziening in rechte in te stellen, of waarin – zoals in artikel 232 ZM – uitdrukkelijk wordt bepaald dat geen voorzieningen in rechte openstaan tegen een beschikking waarbij volgens het nationale recht voorwerpen van een niet bij de administratieve overtredingsprocedure betrokken derde kunnen worden geconfisqueerd?

Aangehaalde bepalingen van het recht van de Unie en rechtspraak van het Hof van Justitie

Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden – artikel 13

Aanvullend protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden – artikel 1

Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, artikelen 17 en 47

Verordening (EU) nr. 952/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 9 oktober 2013 tot vaststelling van het douanewetboek van de Unie – artikel 1, lid 1, artikel 22, lid 7, artikel 29, artikel 42, leden 1 en 2, en artikel 44, leden 1 en 4

Kaderbesluit 2005/212/JBZ van de Raad van 24 februari 2005 inzake de confiscatie van opbrengsten van misdrijven, alsmede van de daarbij gebruikte hulpmiddelen en de door middel daarvan verkregen voorwerpen – artikel 2, lid 1, en artikel 4

Arrest van het Hof van Justitie van 14 januari 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo en Apelativna prokuratura – Plovdiv, C-393/19 (EU:C:2021:8)

Aangehaalde bepalingen van nationaal recht

Zakon za mitnitsite (douanewet; hierna: „ZM”)

Artikel 230 van deze wet bepaalt dat de douaneautoriteiten in geval van het niet naleven van een douaneprocedure een beschikking (de boetebeschikking) vaststellen. Indien de overtreder niet bekend is, wordt overeenkomstig artikel 232, lid 1, een boetebeschikking uitgevaardigd, die daarmee onmiddellijk van kracht wordt. Artikel 233 betreft de bestuursrechtelijke overtreding „smokkel”. Volgens lid 1 hiervan wordt aan een persoon die bij het passeren van de staatsgrens zonder medeweten of toestemming van de douaneautoriteiten goederen bij zich heeft of vervoert of daartoe een poging onderneemt, zonder dat er sprake is van een misdrijf, een administratieve boete opgelegd. Volgens lid 8 worden de voor het smokkelen van de goederen gebruikte vervoersmiddelen ongeacht de eigendomsverhoudingen ten gunste van de staat geconfisqueerd, tenzij de waarde daarvan kennelijk niet overeenkomt met de waarde van de gesmokkelde goederen.

Zakon za administrativnite narushenia i nakazania (wet op de bestuursrechtelijke overtredingen en straffen; hierna: „ZANN”)

Overeenkomstig artikel 59 van deze wet, in de versie van voor 23 december 2021, kunnen boetebeschikkingen door de overtreder en de persoon die schadevergoeding eist bij de bevoegde Rayonen sad (rechter in eerste aanleg) worden aangevochten; bovendien kan het openbaar ministerie hiertegen beroep aantekenen.

Overeenkomstig artikel 59 van dezelfde wet, in de versie die van kracht wordt op 23 december 2021, kunnen boetebeschikkingen ook worden aangevochten door de eigenaar van de ten gunste van de staat geconfisqueerde voorwerpen, wanneer deze de overtreding niet zelf heeft begaan.

Zakon za normativnite aktove (wet betreffende normatieve rechtshandelingen)

Artikel 11, lid 2, bepaalt dat bij bijzondere wet van de algemene regeling van een onderwerp kan worden afgeweken.

Korte weergave van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Op 11 juli 2020 heeft de Okrazhna prokuratura Haskovo (openbaar ministerie Haskovo, Bulgarije) een strafrechtelijk vooronderzoek ingesteld, omdat op die dag bij het douanekantoor „Kapitan Andreevo” bij binnenkomst in Bulgarije vanuit Turkije is gepoogd om 3 840 brandstofinjectoren voor voertuigen, geladen in een vrachtwagen, over de staatsgrens te vervoeren zonder medeweten en toestemming van de douaneautoriteiten, hetgeen een misdrijf is in de zin van artikel 242, lid 1, onder d), van de Nakazatelen kodeks (Bulgaars wetboek van strafrecht, hierna: NK).
- 2 Dit strafrechtelijk vooronderzoek is op 15 december 2020 door het openbaar ministerie geseponneerd, omdat er geen bewijzen konden worden gevonden voor het plegen van het genoemde misdrijf. De dossierstukken werden doorgezonden naar de douaneadministratie om te onderzoeken of er sprake was van aansprakelijkheid wegens een administratiefrechtelijke overtreding. Opgemerkt zij dat het criterium voor het onderscheid tussen het in artikel 242, lid 1, onder d), NK als „ernstige smokkel” gekwalificeerde misdrijf en de in artikel 233 ZM als „smokkel” gekwalificeerde administratiefrechtelijke overtreding is gelegen in de waarde van de smokkelwaar.
- 3 De Nachalnik na otdel „Mitnicheskoto razuznavane i razsledvane Yuzhna morska“ (hoofd van de afdeling „douaneonderzoek en -opsporingen Yuzhna morska”, nu otdel „Mitnicheskoto razsledvane i razuznavane” v Teritorialna direktsia „Mitnitsa Burgas” [afdeling „douaneonderzoek en -opsporingen bij het territoriaal directoraat „Douanekantoor Burgas”]) bij de Agentsia „Mitnitsi” (Dienst „Douane”), (hierna: „hoofd van de bevoegde douaneautoriteit”) heeft de verzamelde bewijzen onderzocht en bevonden dat er geen bewijzen waren met betrekking tot de persoon van de dader. Daarom heeft hij krachtens artikel 232, lid 1, ZM boetebeschikking nr. 233/20.02.2021 uitgevaardigd tegen een onbekende dader en hierbij krachtens artikel 233, lid 6, juncto lid 1, ZM de confiscatie van 3 840 brandstofinjectoren voor voertuigen met een douanewaarde van 479 813,05 lev (BGN) van een onbekende dader bevolen ten gunste van de staat.
- 4 In het kader van deze boetebeschikking werd het voertuig waarin de gesmokkelde goederen waren vervoerd, te weten een vrachtwagencombinatie bestaande uit een truck „Mercedes” met oplegger, krachtens artikel 233, lid 8, ZM ten behoeve van de staat geconfisqueerd.
- 5 In het kader van de administratiefrechtelijke overtredingsprocedure is een gerechtelijk taxatierapport opgemaakt, waarin de waarde van de ten gunste van de staat geconfisqueerde vrachtwagencombinatie op het moment van overtreding (11 juli 2020), werd vastgesteld op 111 604,20 lev (BGN).

- 6 Blijkens de betreffende kentekenbewijzen stond de ten gunste van de staat geconfisqueerde vrachtwagencombinatie op naam van JP EOOD.
- 7 JP EOOD heeft tegen deze boetebeschikking beroep ingesteld.
- 8 Bij beslissing van 20 april 2021 heeft de Rayonen sad Svilengrad (rechter in eerste aanleg Svilengrad, Bulgarije) het beroep van JP EOOD afgewezen zonder de zaak inhoudelijk te toetsen. Ten eerste heeft hij het beroep wegens gebrek aan procesbelang niet-ontvankelijk verklaard en overwogen dat volgens artikel 59, lid 2, ZANN de overtreder en de persoon die schadevergoeding eist het recht hadden om de boetebeschikking aan te vechten, terwijl het openbaar ministerie beroep kon instellen. Ten tweede heeft hij verwezen naar artikel 64, onder a), ZANN, op grond waarvan niet-aanvechtbare boetebeschikkingen vanaf de uitvaardiging ervan onmiddellijk van kracht worden. Verder heeft hij erop gewezen dat de onderhavige boetebeschikking, nu deze overeenkomstig artikel 232, lid 1, ZM was uitgevaardigd tegen een onbekende dader, daarmee onmiddellijk van kracht was geworden en niet kon worden aangevochten. Om de genoemde redenen heeft hij geoordeeld dat de door JP EOOD aangevochten boetebeschikking een beschikking was waarvan de rechtmatigheid niet rechterlijk kon worden getoetst in het kader van beroepsprocedures. Tegen deze achtergrond heeft hij geoordeeld dat het voor JP EOOD niet mogelijk was om een voorziening in rechte in te stellen, ofschoon deze [rechts]persoon, wiens vervoermiddel ten gunste van de Staat was geconfisqueerd, onrecht was aangedaan. De rechter wees uitdrukkelijk op het dwingende karakter van artikel 232 ZM alsook op zijn verplichting om deze regeling te eerbiedigen door te erkennen dat de aangevochten boetebeschikking onmiddellijk van kracht en niet-aanvechtbaar was.
- 9 JP EOOD heeft tegen deze beslissing cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Administrativen sad – Haskovo (bestuursrechter Haskovo, Bulgarije).

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 10 JP EOOD stelt dat zij vermogensschade heeft geleden als gevolg van de bij de bestreden beschikking gelaste confiscatie van aan haar toebehorende voorwerpen ten gunste van de staat, te weten een vrachtwagencombinatie bestaande uit een „Mercedes” truck met oplegger met een waarde van ongeveer 50 000 EUR. Ofschoon zij een niet bij de administratieve procedure betrokken derde is, lijdt zij niettemin vermogensschade, zonder dat zij de mogelijkheid heeft om haar rechten en legitieme belangen daadwerkelijk te beschermen. Derhalve heeft zij een rechtsbeschermingsbelang om tegen de bestreden beschikking een voorziening in rechte in te stellen.
- 11 Bij afzonderlijke akten heeft de procesgemachtigde van verzoekster tot cassatie verklaringen ingediend, waarin wordt gesteld dat de bestreden sepotbeslissing van de Rayonen sad Svilengrad onrechtmatig is wegens schending van artikel 4 van kaderbesluit 2005/212/JBZ, gelezen in samenhang met artikel 47 van het

Handvest, en dat de genoemde bepalingen rechtstreeks door de rechter kunnen worden toegepast.

- 12 De procesgemachtigde van verzoekster tot cassatie beroept zich op artikel 2, lid 1, en artikel 4 van kaderbesluit 2005/212/JBZ en op het arrest van het Hof van Justitie (hierna: „Hof”) van 14 januari 2021, Okrazhna prokuratura – Haskovo en Apelativna prokuratura – Plovdiv, C-393/19 (hierna: „arrest C-393/19”). Hierin heeft het Hof geoordeeld dat de confiscatie van een vervoermiddel dat was gebruikt voor het plegen van het misdrijf van ernstige smokkel in de zin van artikel 242 NK, niet toelaatbaar was, indien het in eigendom toebehoorde aan een te goeder trouw zijnde derde. Ook werd confiscatie ten nadele van een persoon die niet in staat was zijn aangetaste rechten daadwerkelijk te verdedigen, ontoelaatbaar bevonden. De procesgemachtigde betoogt dat een dergelijke uitlegging ook van toepassing is in een zaak als de onderhavige, aangezien verzoekster tot cassatie in de administratieve overtredingsprocedure een te goeder trouw zijnde derde is en de confiscatie van haar voorwerpen een onevenredige en onaanvaardbare aantasting vormt die in strijd is met de wezenlijke inhoud van het eigendomsrecht.
- 13 Bij gebreke van regels in het Bulgaarse procesrecht betreffende de uitoefening van het recht van de benadeelde eigenaar op toegang tot de rechter en een eerlijk proces, wordt verzocht om vast te stellen dat de uitvaardiging van een boetebeschikking tegen een onbekende dader, die daarmee onmiddellijk van kracht wordt en niet kan worden aangevochten en waarbij ten gunste van de staat voorwerpen worden geconfisqueerd die niet in eigendom aan de dader toebehooren, een rechtstreekse inbreuk vormt op het recht van de eigenaar op het ongestoord genot van zijn eigendom alsook op de toegang tot een onafhankelijke en onpartijdige rechter.
- 14 Voor het geval de rechtsprekende formatie van de rechter het niet eens zou zijn met de hierboven uiteengezette argumenten tot nietigverklaring van het bestreden besluit, verzoekt de procesgemachtigde van verzoekster tot cassatie om het indienen van een prejudiciële verwijzing krachtens artikel 267, derde alinea, VWEU over de uitlegging van bovengenoemde bepalingen van kaderbesluit 2005/212/JBZ, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest.
- 15 De verweerder in cassatie en het openbaar ministerie achten het cassatieberoep niet-ontvankelijk. Voorts voert verweerder in cassatie aan dat ook een deel van de argumenten van verzoekster tot cassatie ongegrond is.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 16 Het onderhavige geding heeft het karakter van een cassatieprocedure en is gericht tegen de sepotbeslissing van een rechter in eerste aanleg, die verzoekster tot cassatie belet om de litigieuze boetebeschikking aan te vechten.

- 17 De verwijzende rechter stelt vast dat bij boetebeschikking nr. 233/22.02.2021 van het hoofd van de bevoegde douaneautoriteit daadwerkelijk aan JP EOOD in eigendom toebehorende voorwerpen ten gunste van de staat zijn geconfisqueerd. Dit rechtvaardigt de conclusie dat de litigieuze boetebeschikking het eigendomsrecht van verzoekster tot cassatie aantast. Zij is een niet bij de administratieve overtredingsprocedure betrokken derde en behoort overeenkomstig artikel 59, lid 2, ZANN, zoals ten tijde van de overtreding van toepassing, niet tot de kring van personen die de uitgevaardigde boetebeschikking kunnen aanvechten, ook niet voor wat betreft het deel dat te maken heeft met haar geconfisqueerde voorwerpen. Dit artikel is in de nieuwe versie van de wet, die op 23 december 2021 in werking treedt, aldus gewijzigd dat de eigenaar van voorwerpen die ten gunste van de staat zijn geconfisqueerd, indien hij geen overtreder is, een boetebeschikking kan aanvechten binnen een termijn van 14 dagen na de betekening ervan.
- 18 Van deze mogelijkheid zou echter geen gebruik kunnen worden gemaakt in een zaak als de onderhavige, die is gericht tegen een onbekende dader wegens een administratiefrechtelijke overtreding als bedoeld in 233 ZM, ook al werd het bij het vervoer van de smokkelwaar gebruikte transportmiddel overeenkomstig artikel 233, lid 8, ZM ten gunste van de staat is geconfisqueerd, ofschoon het niet aan deze dader toebehoorde of deze niet kon worden geïdentificeerd. Dit volgt uit artikel 232, lid 1, ZM, waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat een tegen een onbekende dader uitgevaardigde boetebeschikking (zoals in casu) onmiddellijk van kracht wordt.
- 19 De ZM is een bijzondere wet ten opzichte van de ZANN, zodat artikel 232 ZM een bijzondere regeling is ten opzichte van de algemene regeling van artikel 59, lid 2, ZANN en derhalve met voorrang moet worden toegepast. Zelfs na de inwerkingtreding van het gewijzigde artikel 59, lid 2, ZANN, op grond waarvan de eigenaar van voorwerpen die ten gunste van de staat zijn geconfisqueerd, de boetebeschikking op dit onderdeel zou kunnen aanvechten, zullen de eigenaren van voorwerpen die overeenkomstig artikel 233, lid 8, ZM zijn geconfisqueerd, het recht van verweer tegen de confiscatie van de voorwerpen dus niet kunnen uitoefenen in een geval als het onderhavige, waarin de beschikking is uitgevaardigd tegen een onbekende dader. Dit volgt uit de dwingende toepassing van de bijzondere regeling van artikel 232, lid 1, ZM, waarin uitdrukkelijk wordt bepaald dat deze boetebeschikking niet kan worden aangevochten.
- 20 Om de hiervoor uiteengezette redenen vraagt de verwijzende rechter zich af, of artikel 44, lid 1, van verordening nr. 952/2013, gelezen in samenhang met artikel 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als artikel 59, lid 2, ZANN, op grond waarvan de eigenaar van in het kader van een boetebeschikking geconfisqueerde voorwerpen, indien hij de overtreding niet heeft begaan, niet behoort tot de kring van personen die tegen deze beschikking een voorziening in rechte kunnen instellen, niet toelaatbaar is.

- 21 Vervolgens vraagt de verwijzende rechter zich af, of artikel 22, lid 7, gelezen in samenhang met de artikelen 29 en 44 van verordening nr. 952/2013, artikel 13 EVRM en artikel 47 van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling zoals artikel 232, lid 1, ZM, op grond waarvan geen voorzieningen in rechte kunnen worden ingesteld tegen een boetebeschikking jegens een onbekende dader, indien bij deze beschikking volgens het nationale recht de confiscatie van voorwerpen die toebehoren aan een niet bij de administratieve overtredingsprocedure betrokken derde, ten gunste van de staat kan worden gelast.
- 22 De verwijzende rechter beroept zich op het arrest C-393/19, dat betrekking heeft op „ernstige smokkel”, een misdrijf in de zin van artikel 242 NK, die zich enkel wat de waarde van de smokkelwaar betreft onderscheidt van „smokkel”, een administratiefrechtelijke overtreding in de zin van artikel 233 ZM, zoals aan de orde in het onderhavige geval. In het licht van dat arrest acht de verwijzende rechter de door de procesgemachtigde van verzoekster in cassatie opgeworpen vraag relevant, of artikel 4 van kaderbesluit 2005/212/JBZ, gelezen in samenhang met artikel 47 van het Handvest per argumentum a fortiori in die zin moet worden uitgelegd, dat die bepalingen ook moeten worden toegepast wanneer de handelwijze geen misdrijf vormt, alsook in die zin, dat voornoemd artikel 4 in de weg staat aan nationale regelingen waarin – zoals in artikel 59, lid 2, ZANN – de eigenaar van de geconfisqueerde voorwerpen wordt uitgesloten van de kring van personen die gerechtigd zijn om een voorziening in rechte in te stellen, of waarin – zoals in artikel 232 ZM – uitdrukkelijk wordt bepaald dat geen voorzieningen in rechte openstaan tegen een beschikking waarbij volgens het nationale recht voorwerpen van een derde die niet bij de administratieve overtredingsprocedure is betrokken, kunnen worden geconfisqueerd, .
- 23 De verwijzende rechter is van oordeel dat de vragen van de procesgemachtigde over de uitlegging van artikel 2 van kaderbesluit 2005/212 niet aan het Hof hoeven te worden voorgelegd, aangezien deze bepaling van toepassing zou kunnen zijn om uitspraak te doen over de rechtmatigheid van de boetebeschikking, terwijl de rechter in casu is aangezocht om uitspraak te doen op een cassatieberoep tegen de beslissing waarbij het beroep [tegen de boetebeschikking] niet-ontvankelijk is verklaard.
- 24 Bijgevolg acht de verwijzende rechter het voor een juiste beslechting van het bij hem aanhangige geding noodzakelijk, de hierboven geformuleerde vragen krachtens artikel 267, derde alinea, juncto artikel 267, eerste, onder a) en b), VWEU voor te leggen aan het Hof.