



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

6. oktober 2021 *

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 63 TEUF – den frie bevægelighed for kapital – direktiv (EU) 2015/849 – anvendelsesområde – national lovgivning, hvorefter der er krav om, at betalinger over et vist beløb udelukkende gennemføres ved bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto – artikel 65 TEUF – begrundelse – bekæmpelse af skattesvig og skatteunddragelse – proportionalitet – administrative sanktioner af strafferetlig karakter – artikel 49 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder – legalitetsprincippet og princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf«

I sag C-544/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Administrativen sad Blagoevgrad (forvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien) ved afgørelse af 5. juli 2019, indgået til Domstolen den 17. juli 2019, i sagen

»ECOTEX BULGARIA« EOOD

mod

Teritorialna direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Sofia,

procesdeltager:

Prokuror ot Okrazjna prokuratura – Blagoevgrad,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, J.-C. Bonichot, og dommerne L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan og N. Jääskinen (refererende dommer),

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

* Processprog: bulgarsk.

efter at der er afgivet indlæg af:

- den bulgarske regering ved L. Zaharieva og E. Petranova, som befuldmægtigede,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, O. Serdula og J. Vlácil, som befuldmægtigede,
- den spanske regering ved S. Jiménez García, som befuldmægtiget,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato F. Meloncelli,
- den ungarske regering ved M.Z. Fehér og R. Kissné Berta, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved H. Tserepa-Lacombe, Y. Marinova og T. Scharf, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. november 2020, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 63 TEUF, artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT 2015, L 141, s. 73), i lyset af sjette betragtning hertil, og sammenholdt med dets artikel 4 og 5, samt af direktivets artikel 58, stk. 1, og artikel 60, stk. 4, sammenholdt med artikel 47 og artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem »ECOTEX BULGARIA« EOOD (herefter »Ecotex«) og Teritorialna direksia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Sofia (områdedirektoratet for det nationale agentur for skatte- og afgiftsindtægter i Sofia, Bulgarien) (herefter »den kompetente skatte- og afgiftsmyndighed«) vedrørende lovligheden af en administrativ bøde, som dette selskab er blevet pålagt for en overtrædelse af den nationale lovgivning om begrænsning af kontantbetalinger.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Første betragtning til direktiv 2015/849 har følgende ordlyd:

»Strømme af sorte penge kan skade den finansielle sektors integritet, stabilitet og omdømme og true Unionens indre marked og den internationale udvikling. Hvidvask af penge, finansiering af terrorisme og organiseret kriminalitet er fortsat væsentlige problemer, som bør håndteres på

EU-plan. Ud over en videreudvikling af strafferetlige foranstaltninger til bekæmpelse heraf på EU-plan er en målrettet og forholdsmæssig forebyggelse af anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme nødvendig og kan give supplerende resultater.«

4 Sjette betragtning til dette direktiv er sålydende:

»Ved store kontantbetalinger er der høj risiko for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. For at skærpe overvågningen og begrænse de risici, der er forbundet med sådanne kontantbetalinger, bør personer, som handler med varer, være omfattet af dette direktiv i det omfang, de foretager eller modtager kontantbetalinger på 10 000 EUR eller derover. Medlemsstaterne bør have mulighed for at indføre lavere tærskler, yderligere generelle begrænsninger af brugen af kontanter og strengere bestemmelser.«

5 11. betragtning til direktivet har følgende ordlyd:

»Det er vigtigt udtrykkeligt at fremhæve, at »skattemæssige overtrædelser« i forbindelse med direkte og indirekte skatter er omfattet af den brede definition af »kriminell handling« i dette direktiv i overensstemmelse med de reviderede [anbefalinger fra Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF)]. Da de overtrædelser af skattelovgivningen, som de enkelte medlemsstater betragter som »kriminelle handlinger«, der straffes med sanktioner som omhandlet i artikel 3, [nr. 4)], litra f), kan være forskellige, kan også definitionerne af skattemæssige overtrædelser i national ret være forskellige. Selv om der ikke tilstræbes harmonisering af definitionerne af skattemæssige overtrædelser i medlemsstaternes nationale ret, bør medlemsstaterne, så vidt det er muligt i henhold til deres nationale ret, tillade udveksling af oplysninger eller ydelse af bistand mellem EU's finansielle efterretningsenheder (Financial Intelligence Units, FIU'er).«

6 Det fremgår af artikel 1, stk. 1, at direktiv 2015/849 har til formål at forebygge anvendelse af Unionens finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

7 Direktivets artikel 2, stk. 1, bestemmer:

»Dette direktiv gælder for følgende forpligtede enheder:

1) kreditinstitutter

2) finansieringsinstitutter

3) følgende fysiske eller juridiske personer under udøvelsen af deres erhverv:

[...]

e) andre personer, der handler med varer, hvis der betales med eller modtages kontantbeløb på mindst 10 000 EUR, hvad enten transaktionen gennemføres på én gang eller som flere operationer, der ser ud til at være indbyrdes forbundet

[...]«

8 Direktivets artikel 3 bestemmer:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

4) »kriminell handling«: enhver form for strafbar deltagelse i følgende alvorlige lovovertrædelser:

[...]

f) alle lovovertrædelser, herunder skattemæssige lovovertrædelser, som defineret i medlemsstaternes nationale ret, i forbindelse med direkte og indirekte skatter, som kan medføre en frihedsstraf eller en sikkerhedsforanstaltning af en maksimal varighed på over et år, eller for de medlemsstaters vedkommende, der i deres retssystem har en minimumstærskel for lovovertrædelser, alle lovovertrædelser, der kan medføre en frihedsstraf eller en sikkerhedsforanstaltning af en minimal varighed på over seks måneder

[...]«

9 Samme direktivs artikel 4 fastsætter:

»1. Medlemsstaterne sørger i overensstemmelse med den risikobaserede tilgang for, at dette direktivs anvendelsesområde udvides til helt eller delvis også at omfatte erhverv og andre kategorier af virksomheder end de forpligtede enheder omhandlet i artikel 2, stk. 1, som udøver aktiviteter, der er særlig egnede til at blive anvendt til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme.

2. Udvider en medlemsstat dette direktivs anvendelsesområde til erhverv eller kategorier af virksomheder ud over dem, der er omhandlet i artikel 2, stk. 1, underretter den [Europa-]Kommissionen herom.«

10 Artikel 5 i direktiv 2015/849 har følgende ordlyd:

»Medlemsstaterne kan på det område, der er omfattet af dette direktiv, vedtage eller opretholde strengere bestemmelser for at forhindre hvidvask af penge og finansiering af terrorisme under overholdelse af EU-retten.«

11 Direktivets artikel 58, stk. 1, bestemmer:

»Medlemsstaterne sikrer, at forpligtede enheder kan drages til ansvar for overtrædelse af de nationale bestemmelser, som gennemfører dette direktiv, i overensstemmelse med denne artikel og artikel 59-61. Enhver sanktion eller foranstaltning som følge heraf skal være effektiv, forholdsmæssig og have afskrækkende virkning.«

12 Direktivets artikel 60, stk. 4, fastsætter:

»Medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder ved fastsættelsen af typen og omfanget af de administrative sanktioner eller foranstaltninger tager højde for alle relevante omstændigheder, herunder, hvor det er relevant:

a) overtrædelsens grovhed og varighed

- b) graden af ansvar hos den fysiske eller juridiske person, der holdes ansvarlig
- c) den finansielle styrke hos den fysiske eller juridiske person, der holdes ansvarlig, hvilket f.eks. fremgår af den samlede omsætning for den juridiske person, der holdes ansvarlig, eller årsindkomsten for den fysiske person, der holdes ansvarlig
- d) den gevinst, der er opnået som følge af overtrædelsen begået af den fysiske eller juridiske person, der holdes ansvarlig, såfremt den kan beregnes
- e) tredjemands tab som følge af overtrædelsen, såfremt de kan beregnes
- f) graden af samarbejde mellem den fysiske eller juridiske person, der holdes ansvarlig, og den kompetente myndighed
- g) overtrædelser, som den fysiske eller juridiske person, der holdes ansvarlig, tidligere har begået.«

13 Samme direktivs artikel 67, stk. 1, fastsætter:

»Medlemsstaterne sætter de nødvendige love og administrative bestemmelser i kraft for at efterkomme dette direktiv senest den 26. juni 2017. De meddeler straks Kommissionen teksten til disse love og administrative bestemmelser.

Disse love og bestemmelser skal ved vedtagelsen indeholde en henvisning til dette direktiv eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning. De nærmere regler for henvisningen fastsættes af medlemsstaterne.«

Bulgarsk ret

14 I henhold til artikel 1 i zakon za ograničjavane na plasitjanijata v broj (lov om begrænsning af kontantbetalinger, DV nr. 16 af 22.2.2011) fastsætter denne lov bestemmelser om begrænsninger af kontantbetalinger på det bulgarske område.

15 Artikel 2 i lov om begrænsning af kontantbetalinger har følgende ordlyd:

»Denne lov finder ikke anvendelse på:

1. kontanthævninger fra og indbetalinger af kontanter til egen betalingskonto
2. kontanthævninger fra og indbetalinger af kontanter til konti tilhørende personer med en generel eller specifik funktionsnedsættelse eller til en konto tilhørende ægtefælle eller slægtninge i lige linje
3. erhvervsmæssige transaktioner med kontanter i udenlandsk valuta
4. transaktioner i sedler og mønter, som involverer den bulgarske nationalbank
5. bankernes veksling af slidte bulgarske sedler og mønter

6. udbetaling af løn i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i [Kodeks na truda (lov om arbejdsforhold)]

7. [...] betaling af garanterede indskud som omhandlet i [zakon za garantirane na vlogovete v bankite (lov om bankindskudsgaranti)].«

16 Artikel 3 i lov om begrænsning af kontantbetalinger fastsætter:

»(1) Betalinger i indlandet foretages udelukkende via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, når de:

1. [...] har en værdi på 10 000 [bulgarske leva (BGN) (ca. 5 110 EUR)] eller derover
2. [...] har en værdi på under 10 000 BGN, som udgør en del af en pengetransaktion baseret på et kontraktforhold med en værdi på 10 000 BGN eller derover.

(2) [...] Stk. 1 finder ligeledes anvendelse på betalinger i udenlandsk valuta, hvis beløb omregnet til BGN er på 10 000 BGN eller derover. Omregningen til BGN foretages til den af Balgarska narodna banka [(den bulgarske nationalbank)] fastsatte kurs på betalingsdagen.«

17 Artikel 5 lov om begrænsning af kontantbetalinger er affattet som følger:

»(1) Enhver person, som begår eller tillader, at der begås en overtrædelse af artikel 3, kan pålægges en bøde på 25% af den foretagne betalings samlede beløb, hvis der er tale om en fysisk person, eller en bøde på 50% af den foretagne betalings samlede beløb, hvis der er tale om en juridisk person.

(2) Gentages den i stk. 1 omhandlede overtrædelse, er bødebøbet på 50% af den foretagne betaling, og bøden beløber sig til 100% af den foretagne betaling.«

18 Artikel 6 i lov om begrænsning af kontantbetalinger har følgende ordlyd:

»(1) De akter, hvorved en i denne lov omhandlet overtrædelse konstateres, fastsættes af myndighederne i Natsionalnata agentsia za prihodite [(det nationale agentur for skatte- og afgiftsindtægter, Bulgarien)]. Afgørelser om pålæggelse af administrative sanktioner træffes af eksekutivdirektøren for det nationale agentur for skatte- og afgiftsindtægter eller af vedkommende bemyndigede tjenestemænd.

(2) Zakon za administrativnite narusjenia i nakazania [(lov om administrative overtrædelser og sanktioner, DV nr. 92 af 28.11.1969)] fastsætter bestemmelserne for afgørelser om pålæggelse af administrative sanktioner, vedtagelsen heraf, klageadgangen i forbindelse hermed og fuldbyrdelsen heraf.«

19 Artikel 27, stk. 1 og 5, i lov om administrative overtrædelser og sanktioner bestemmer:

»(1) Den administrative sanktion fastsættes i henhold til bestemmelserne i nærværende lov inden for de grænser, der er fastsat for overtrædelsen.

(2) Ved fastsættelsen af sanktionen tages der hensyn til overtrædelsens grovhed, begrundelserne for, at den blev begået, og andre formildende og skærpende omstændigheder samt ophavsmandens formuesituation.

(3) De formildende omstændigheder indebærer, at der anvendes en mindre alvorlig sanktion, og de skærpende omstændigheder en mere alvorlig sanktion.

[...]

(5) Det er heller ikke tilladt at fastsætte sanktionen under det fastsatte minimumsbeløb for de sanktioner, som bøden eller den midlertidige fratagelse af retten til at udøve erhverv eller en bestemt virksomhed udgør.«

20 Artikel 28, litra a), i lov om administrative overtrædelser og sanktioner bestemmer, at i tilfælde af mindre alvorlige administrative overtrædelser kan den myndighed, der har beføjelse til at idømme sanktioner, undlade at pålægge en sanktion, idet lovovertræderen skriftligt eller mundtligt gøres opmærksom på, at denne vil blive pålagt en administrativ sanktion i gentagelsestilfælde.

21 I henhold til denne lovs artikel 63 prøver Rajonen sad (kredsdomstol, Bulgarien), sat af en enkelt dommer, sagens realitet og afsiger en afgørelse, hvormed retten kan stadfæste, ændre eller ophæve afgørelsen om en administrativ bøde eller det elektroniske bødepålæg. Der kan iværksættes kassationsanke af dommen ved Administrativen sad (forvaltningsdomstol, Bulgarien) af de grunde, der er fastsat i nakazatelnoprotsesualen kodeks (strafferetsplejeloven) og i overensstemmelse med kapitel 12 i administrativnoprotsesualen kodeks (forvaltningsprocesloven).

22 Artikel 83 i lov om administrative overtrædelser og sanktioner fastsætter:

»(1) I de tilfælde, der er fastsat i den relevante lov, ved bekendtgørelse udstedt af ministerrådet eller ved en bekendtgørelse udstedt af kommunalbestyrelsen, kan juridiske personer eller enkeltmandsvirksomheder pålægges en bøde for manglende opfyldelse af forpligtelser over for staten eller kommunen i forbindelse med udøvelsen af deres virksomhed.

(2) Sanktionen efter stk. 1 pålægges efter den i denne lov fastlagte procedure, hvis ingen anden procedure er fastsat i den pågældende retsakt.«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

23 Ecotex er et bulgarsk erhvervsdrivende selskab, hvis primære virksomhed består i engroshandel med produktionsmaskiner og installation heraf. KS, der er græsk statsborger og bosiddende i Grækenland, er direktør og eneste selskabsdeltager i dette selskab.

24 På selskabets generalforsamling den 14. marts 2018 blev det besluttet, at det ikke-udloddede overskud på 100 000 BGN (ca. 51 110 EUR), efter selskabsskat, skulle udloddes i form af udbytte til den eneste selskabsdeltager, KS. Det blev ligeledes besluttet, at dette beløb skulle udbetales konstant fra samme selskabs kassebeholdning på grundlag af betalingsordrer.

- 25 Ved en skatte- og afgiftskontrol blev det bl.a. fastslået, at der i henhold til generalforsamlingens beslutning den 14. marts 2018 om udlodning af udbytte i perioden mellem den 14. marts 2018 og den 22. marts 2018 var blevet udbetalt et beløb på 95 000 BGN (ca. 48 550 EUR) i kontanter til KS på grundlag af ni betalingsordrer, der hver især lød på kontantbetalinger af 10 000 BGN (5 110 EUR), og en betalingsordre, der lød på 5 000 BGN (2 555 EUR).
- 26 Den kompetente skatte- og afgiftsmyndighed meddelte den 5. juni 2018, at der ville blive indledt en administrativ strafferetlig sag mod Ecotex, og vedtog den 26. juni 2018 en rapport, hvorved der konstateredes en overtrædelse af bestemmelserne i lov om begrænsning af kontantbetalinger med den begrundelse, at Ecotex den 14. marts 2018 gennem en betalingsordre i kontanter havde betalt et beløb på 10 000 BGN til KS på grundlag af generalforsamlingens beslutning af 14. marts 2018 om til KS at udlodde udbytte på 100 000 BGN.
- 27 Den 10. juli 2018 indgav Ecotex en klage over denne rapport, idet selskabet gjorde gældende, at betalingen af beløbet på 10 000 BGN den 14. marts 2018 kun oversteg begrænsningen for kontantbetalinger i lov om begrænsning af kontantbetalinger med 0,01 BGN (ca. 0,005 EUR), og at overtrædelsen derfor var af »mindre betydning« som omhandlet i artikel 28 i lov om administrative overtrædelser og sanktioner.
- 28 Den 3. september 2018 vedtog den kompetente skatte- og afgiftsmyndighed en afgørelse, som på grundlag af artikel 5, stk. 1, i lov om begrænsning af kontantbetalinger pålagde Ecotex en bøde med den begrundelse, at dette selskab den 14. marts 2018 havde foretaget en kontantbetaling på 10 000 BGN til KS. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de enkelte kontantbetalinger på 10 000 BGN til KS er blevet kvalificeret som en overtrædelse af artikel 3, stk. 1, nr. 1, i lov om begrænsning af kontantbetalinger, og at der blev vedtaget ni administrative sanktioner af økonomisk art i henhold til artikel 5, stk. 1, i lov om begrænsning af kontantbetalinger. I overensstemmelse med de nationale bestemmelser beløb hver enkelt bøde sig til 5 000 BGN, svarende til halvdelen af kontantbetalingen.
- 29 Ved dom af 14. december 2018 afviste Rajonen sad Petrich (byretten i Petrich, Bulgarien) Ecotex' søgsmål om annullation af denne afgørelse fra den kompetente myndighed. Ecotex iværksatte herefter kassationsappel ved den forelæggende ret, Administrativen sad Blagoevgrad (forvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien).
- 30 For denne ret har Ecotex i det væsentlige gentaget det argument, som er anført i nærværende doms præmis 27, idet selskabet har præciseret, at henset til overtrædelsens ubetydelige karakter synes en bøde svarende til halvdelen af det modtagne kontantbeløb at være uforholdsmæssig. Ecotex har ligeledes gjort gældende, at retten til at modtage udbytte fra selskabet ikke udgør en transaktion eller en kontrakt og følgelig ikke omfattes af begrebet »betaling« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, nr. 1, i lov om begrænsning af kontantbetalinger.
- 31 Den kompetente skatte- og afgiftsmyndighed har gjort gældende, at begrebet »betaling« som omhandlet i artikel 3, stk. 1, nr. 1, i lov om begrænsning af kontantbetalinger, skal forstås således, at det uden undtagelser betegner enhver betaling eller finansiel transaktion, uanset om der er tale om en udlodning af udbytte, eller om den er baseret på et kontraktforhold, er uden for kontraktforhold eller er baseret på et medlemsforhold.

- 32 Den forelæggende ret har indledningsvis anført, at lov om begrænsning af kontantbetalinger er den nationale retsakt til gennemførelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (EUT 2005, L 309, s. 15), som med virkning fra den 26. juni 2017 blev ophævet og erstattet ved direktiv 2015/849.
- 33 Den er derfor af den opfattelse, at denne lovs artikel 3, stk. 1, nr. 1, skal fortolkes i lyset af de relevante bestemmelser i direktiv 2015/849, men også i lyset af artikel 63 TEUF.
- 34 Under henvisning til dom af 6. juni 2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294), har den forelæggende ret for det første anført, at begrebet »kapitalbevægelser« bl.a. omfatter oppebørsel af udbytte af aktier og anparter i erhvervsdrivende selskaber. Således opstår spørgsmålet om, hvorvidt artikel 63 TEUF, som ifølge Domstolens praksis navnlig forbyder foranstaltninger, der afholder en ikke-hjemmehørende person fra at foretage investeringer i en medlemsstat eller beholde dem, er til hinder for en lovgivning såsom artikel 3, stk. 1, nr. 1, i lov om begrænsning af kontantbetalinger, som indfører en begrænsning af kontantbetalinger.
- 35 Den forelæggende ret har for det andet anført, at direktiv 2015/849 har til formål at forebygge anvendelse af Unionens finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme. I henhold til dette direktivs artikel 5 kan medlemsstaterne med henblik herpå indføre begrænsninger af brugen af kontanter, der er strengere end dem, som er fastsat i direktivet. I denne forbindelse ønsker den forelæggende ret oplyst, om begrænsningen af kontantbetalingerne i artikel 3, stk. 1, nr. 1, i lov om begrænsning af kontantbetalinger er omfattet af det materielle anvendelsesområde for direktiv 2015/849, og, i bekræftende fald, om medlemsstaterne frit kan fastsætte en tærskel for kontantbetalinger på under 10 000 EUR.
- 36 For det tredje, såfremt dette andet spørgsmål besvares bekræftende, er det henset til artikel 58, stk. 1, og artikel 60, stk. 4, i direktiv 2015/849, sammenholdt med chartrets artikel 49, stk. 3, nødvendigt at vurdere, i hvilket omfang en national bestemmelse som artikel 5, stk. 1, i lov om begrænsning af kontantbetalinger for alle finansielle transaktioner kan fastsætte en bødestraf for juridiske personer på et fast beløb, der udgør halvdelen af det samlede beløb for den betaling, der foretages kontant. Ifølge den forelæggende ret opstår endvidere det spørgsmål, om en sådan national bestemmelse er i strid med princippet om en effektiv domstolskontrol, der er sikret ved chartrets artikel 47, eftersom det fremgår af artikel 27, stk. 5, i lov om administrative overtrædelser og sanktioner, at den kompetente nationale ret ved påklage ikke kan nedsætte sanktionen til et beløb under det i artikel 5, stk. 1, i lov om begrænsning af kontantbetalinger fastsatte minimumsbeløb.
- 37 På denne baggrund har Administrativen sad Blagoevgrad (forvaltningsdomstolen i Blagoevgrad) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 63 TEUF fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national ordning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter betalinger i indlandet på 10 000 BGN eller derover kun må foretages via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, og som begrænser kontantbetalinger af udbytte hidrørende fra ikkeudloddet overskud på 10 000 BGN eller derover? Såfremt artikel 63 TEUF ikke er til hinder for en sådan ordning, spørges: Er en sådan begrænsning begrundet i formålene med [direktiv 2015/849]?

- 2) Skal artikel 2, stk. 1, i [direktiv 2015/849], henset til sjette betragtning hertil og direktivets artikel 4 og 5, fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en generel national retsforordning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter betalinger i indlandet på 10 000 BGN eller derover kun må foretages via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, og som ikke sonderer på grundlag af personen og grunden til kontantbetalingen og i denne forbindelse samtidig omfatter alle kontantbetalinger mellem fysiske og juridiske personer?
- a) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende: Tillader artikel 2, stk. 1, nr. 3, litra e), i [direktiv 2015/849], henset til sjette betragtning hertil og direktivets artikel 4 og 5, at medlemsstaterne fastsætter yderligere generelle begrænsninger for brugen af kontanter i indlandet i en national retsforordning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter kontantbetalinger i indlandet på 10 000 BGN eller derover kun må foretages via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, når grunden til kontantbetalingen er »ikkeudloddet overskud« (udbytte)?
- b) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende: Tillader artikel 2, stk. 1, nr. 3, litra e), i [direktiv 2015/849], henset til sjette betragtning hertil og direktivets artikel 5, at medlemsstaterne fastsætter begrænsninger for kontantbetalinger i en national retsforordning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter betalinger i indlandet på 10 000 BGN eller derover kun må foretages via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, når tærsklen er lavere end 10 000 EUR?
- 3) a) Skal artikel 58, stk. 1, og artikel 60, stk. 4, i [direktiv 2015/849], henset til [chartrets] artikel 49, stk. 3, [...], fortolkes således, at bestemmelserne er til hinder for en national retsforordning som den i hovedsagen omhandlede, der foreskriver en fast størrelse af administrative sanktioner vedrørende overtrædelser af begrænsningerne af kontantbetalinger og ikke tillader en differentieret fastsættelse, der tager hensyn til de konkrete relevante omstændigheder?
- b) Såfremt dette spørgsmål besvares således, at artikel 58, stk. 1, og artikel 60, stk. 4, i [direktiv 2015/849], henset til [chartrets] artikel 49, stk. 3, [...] ikke er til hinder for en national retsforordning som den i hovedsagen omhandlede, der foreskriver en fast størrelse af administrative sanktioner vedrørende overtrædelser af begrænsningerne af kontantbetalinger, skal artikel 58 og artikel 60, stk. 4, i [direktiv 2015/849] da, henset til effektivitetsprincippet og retten til effektive retsmidler i henhold til [chartrets] artikel 47 [...], fortolkes således, at bestemmelserne er til hinder for en national retsforordning som den i hovedsagen omhandlede, som begrænser domstolskontrollen, når denne retsforordning ikke tillader, at retten i tilfælde af, at der anlægges søgsmål [til prøvelse af den pålagte sanktion], fastsætter en administrativ sanktion vedrørende overtrædelser af begrænsningerne af kontantbetalinger, der er rimelig i forhold til de konkrete relevante omstændigheder, og som er lavere end den fastsatte minimumsstørrelse?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det andet spørgsmål

- 38 Med det andet spørgsmål, der skal behandles først, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 1, nr. 3), litra e), i direktiv 2015/849, i lyset af sjette betragtning til dette direktiv og sammenholdt med dets artikel 4 og 5, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er

til hinder for en medlemsstats lovgivning, der – for betalinger på det nationale område af et beløb på en fastsat tærskel eller derover – forbyder fysiske eller juridiske personer at betale i kontanter og stiller krav om, at disse foretager en bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto.

- 39 I denne henseende bemærkes, at artikel 2 i direktiv 2015/849 opregner de enheder, som dette direktiv finder anvendelse på som følge af deres deltagelse i gennemførelsen af en transaktion eller en finansiel aktivitet.
- 40 Direktivet finder således i henhold til dets artikel 2, stk. 1, nr. 3), litra e), bl.a. anvendelse på betalinger, hvor der betales med eller modtages kontantbeløb på mindst 10 000 EUR, hvad enten transaktionen gennemføres på én gang eller som flere operationer, der ser ud til at være indbyrdes forbundet.
- 41 Direktiv 2015/849 fastsætter endvidere i artikel 4, at medlemsstaterne kan udvide anvendelsesområdet til også at omfatte erhverv og andre kategorier af virksomheder, som udøver aktiviteter, der er særlig egnet til at blive anvendt til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme. Desuden fastsætter direktivets artikel 5, at medlemsstaterne på det område, der er omfattet af dette direktiv, også kan vedtage eller opretholde strengere bestemmelser for at forhindre disse kriminelle handlinger under overholdelse af EU-retten. Det fremgår endvidere af sjette betragtning til direktivet, at medlemsstaterne »bør have mulighed for at indføre lavere tærskler [end tærsklen på 10 000 EUR], yderligere generelle begrænsninger af brugen af kontanter og strengere bestemmelser«.
- 42 Det skal således undersøges, om en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, kan omfattes af direktiv 2015/849, og navnlig en eller flere af disse bestemmelser.
- 43 I denne henseende, og således som generaladvokaten har anført i punkt 45 i forslaget til afgørelse, synes dette, henset til formålene med og opbygningen af direktiv 2015/849, ikke at være tilfældet.
- 44 Hvad for det første angår formålene med direktiv 2015/849 tilsigter dette, således som det fremgår af dets artikel 1, sammenholdt med første betragtning hertil, at forhindre anvendelsen af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme for at undgå, at strømme af sorte penge kan skade den finansielle sektors integritet, stabilitet og omdømme og true Unionens indre marked og den internationale udvikling. Som generaladvokaten har anført i punkt 46 i forslaget til afgørelse, harmoniserer direktivet med henblik herpå de kundekendskabskrav og kontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne skal indføre over for de erhvervsgrupper, der er mest udsat for manipulering af midler, der stammer fra grov kriminalitet, og indsamling af midler eller formuegoder til terrorformål.
- 45 Selv om det er korrekt, at de skattemæssige overtrædelser i tilknytning til direkte og indirekte skatter er blandt de kriminelle handlinger, der er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2015/849, fremgår det ikke desto mindre af dets artikel 3, nr. 4), litra f), samt 11. betragtning hertil, at dette kun er under forudsætning af, at disse overtrædelser kan medføre en frihedsstraf eller en sikkerhedsforanstaltning af en vis varighed. Følgelig tager direktivet sigte på at forebygge overtrædelser af skattelovgivningen, der er grovere end overtrædelser, der består i en overtrædelse af en grænse for kontantbetalinger.
- 46 Hvad angår den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den søger at opnå andre mål end dem, der forfølges med direktiv 2015/849. Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning synes nemlig at have til formål at

bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse ved at kræve, at betalinger på 10 000 BGN ikke foretages kontant, men via en bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto for at sikre de finansielle transaktioners sporbarhed. Ifølge den bulgarske regering har lov om begrænsning af kontantbetalinger således til formål at begrænse den uformelle sektor i bulgarsk økonomi og at forhindre tilsløringen, med det formål at omgå betaling af de skatter, af betalinger eller indtægter og udgifter, der er fastsat i den gældende lovgivning, samt betaling af obligatoriske socialsikringsbidrag.

- 47 Den bulgarske regering har endvidere i sit skriftlige indlæg præciseret, at der på nationalt plan findes to tekster, der er blevet vedtaget til gennemførelse af direktiv 2015/849, nemlig zakon za merkite sresjtu izpiraneto na pari (lov om foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning, DV nr. 27 af 27.3.2018) og zakon za merkite sresjtu finantsiraneto na terorizma (lov om foranstaltninger til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, DV nr. 16 af 18.2.2003). Derimod indeholder lov om begrænsning af kontantbetalinger ikke nogen foranstaltning til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme og henviser ikke til direktiv 2015/849.
- 48 Det skal i denne henseende imidlertid fremhæves, at det følger af artikel 67, stk. 1, i direktiv 2015/849, at når medlemsstaterne vedtager de nødvendige love og administrative bestemmelser for at efterkomme dette direktiv, skal disse bestemmelser indeholde en henvisning til direktivet eller skal ved offentliggørelsen ledsages af en sådan henvisning.
- 49 Hvad for det andet angår opbygningen af direktiv 2015/849 fastsætter dette foranstaltninger, der ved deres art og deres adressater adskiller sig fra de mål, som er fastsat ved den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning.
- 50 Hvad for det første angår arten af de nævnte foranstaltninger skal de personer, der omfattes af anvendelsesområdet for dette direktiv, ligesom det var fastsat i direktiv 2005/60, på grund af deres deltagelse i gennemførelsen af en transaktion eller en finansiell aktivitet underlægges et vist antal forpligtelser, nemlig bl.a. identifikation af klienten og den reelle ejer og kontrol af klienten og den reelle ejers identitet, indhentning af oplysninger om forretningsforbindelsens formål og tilsigtede formål samt forpligtelsen til at indberette ethvert tegn på hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme til de kompetente myndigheder (jf. i denne retning for så vidt angår direktiv 2005/60 dom af 17.1.2018, *Corporate Companies*, C-676/16, EU:C:2018:13, præmis 27).
- 51 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at lov om begrænsning af kontantbetalinger derimod blot fastsætter regler for fysiske eller juridiske personers anvendelse af betalingsmidler på det nationale område.
- 52 Det skal ligeledes fremhæves, at direktiv 2015/849 ikke indeholder nogen bestemmelse, der begrænser størrelsen af de betalinger, der kan foretages kontant, og heller ikke kræver, at medlemsstaterne pålægger sådanne begrænsninger.
- 53 Selv om det bl.a. fremgår af artikel 5 i og sjette betragtning til direktiv 2015/849, at dette direktiv ikke er til hinder for, at medlemsstaterne vedtager eller opretholder strengere bestemmelser for at forhindre hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, er dette ikke formålet med den i hovedsagen omhandlede lovgivning, således som det fremgår af nærværende doms præmis 46 og 47. De foranstaltninger, der er fastsat i denne lovgivning, udgør derfor ikke foranstaltninger til gennemførelse af dette direktiv.

- 54 Hvad for det andet angår det personelle anvendelsesområde for direktiv 2015/849 henvender de krav, der blev indført ved direktiv 2015/849, således som generaladvokaten har præciseret i punkt 54 i forslaget til afgørelse, i henhold til direktivets artikel 2 sig til en begrænset kreds af enheder, som kan identificeres på grundlag af deres risiko for at blive udsat for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme eller på grundlag af deres transaktioners eller økonomiske virksomheds sårbarhed.
- 55 Det fremgår derimod af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning finder anvendelse på enhver fysisk eller juridisk person, uanset i hvilken egenskab denne foretager en betaling, og eksistensen og i givet fald arten af den transaktion, som denne hænger sammen med.
- 56 Det skal i øvrigt, henset til de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, bemærkes, at anvendelsesområdet for artikel 2, stk. 1, nr. 3), litra e), i direktiv 2015/849 under alle omstændigheder udelukkende omfatter betalinger, der foretages som vederlag for en levering af varer, og ikke omfatter forholdet mellem et selskab og dets aktionærer. Under disse omstændigheder kan den mulighed, som medlemsstaterne gives i sjette betragtning til dette direktiv for at fastsætte lavere tærskler end dem, der er omhandlet i denne artikel 2, stk. 1, nr. 3), litra e), ikke være relevant i en situation som den i hovedsagen omhandlede.
- 57 Selv om artikel 4 i direktiv 2015/849 tillader medlemsstaterne at udvide direktivets anvendelsesområde, giver denne bestemmelse kun mulighed for at udvide til erhverv og andre kategorier af virksomheder, »som udøver aktiviteter, der er særlig egnet til at blive anvendt til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme«. Den kan ikke derfor ikke tjene som retsgrundlag for en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der, som det fremgår af nærværende doms præmis 55, finder anvendelse på enhver fysisk eller juridisk person, uanset i hvilken egenskab denne foretager en betaling, og eksistensen og i givet fald arten af den transaktion, som denne hænger sammen med.
- 58 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det andet spørgsmål besvares med, at en medlemsstats lovgivning, der – for betalinger på det nationale område af et beløb på en fastsat tærskel eller derover – forbyder fysiske eller juridiske personer at betale i kontanter og stiller krav om, at disse foretager en bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2015/849.

Det første og det tredje spørgsmål

- 59 Med det første og det tredje spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 63 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 49, stk. 3, skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der dels forbyder fysiske og juridiske personer på det nationale område at foretage kontantbetalinger, når disse er på den fastsatte tærskel eller derover, og som med henblik herpå kræver betaling via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, herunder når der er tale om et selskabs udlodning af udbytte, dels ved overtrædelse af dette forbud fastsætter en sanktionsordning, inden for rammerne af hvilken det bødebeløb, der kan pålægges, beregnes på grundlag af en fast procentdel af det samlede beløb for den betaling, der er blevet foretaget i strid med forbuddet, uden at denne bøde kan tilpasses i forhold til de konkrete omstændigheder i den pågældende sag.

- 60 Det skal indledningsvis præciseres, at selv om medlemsstaterne, i mangel af fælles eller harmoniserede regler om betingelserne for og de nærmere regler for, hvornår medlemsstaterne på deres område kan begrænse kontantbetalinger, står det disse frit for at indføre sådanne begrænsninger, skal de imidlertid udøve denne mulighed under overholdelse af EU-retten (jf. analogt dom af 22.11.2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 61 I medfør af artikel 63, stk. 1, TEUF er alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt.
- 62 Det fremgår af Domstolens faste praksis, at begrebet »restriktion« i artikel 63 TEUF generelt dækker enhver hindring for kapitalbevægelser såvel mellem medlemsstater som mellem medlemsstater og tredjelande (dom af 18.6.2020, Kommissionen mod Ungarn (Foreningers gennemsigtighed), C-78/18, EU:C:2020:476, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).
- 63 I overensstemmelse med Domstolens praksis bemærkes endvidere, at foranstaltninger, der er forbudt ved artikel 63, stk. 1, TEUF, i egenskab af restriktioner for kapitalbevægelserne omfatter sådanne foranstaltninger, som kan afholde ikke-hjemmehørende personer fra at foretage investeringer i en medlemsstat, eller sådanne, der kan afholde personer, der er hjemmehørende i denne medlemsstat, fra at foretage investeringer i andre stater (jf. i denne retning dom af 30.4.2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 Det fremgår af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning begrænser de nærmere bestemmelser for, hvorledes et selskab kan foretage betalinger af forfaldent udbytte til både sine hjemmehørende og ikke-hjemmehørende aktionærer, og udelukker i denne henseende kontantbetalinger i Bulgarien, når sådanne er på eller over et bestemt beløb, fra lovlige betalingsmidler i Bulgarien. I den foreliggende sag finder denne lovgivning anvendelse på udlodning af udbytte fra et selskab med hjemsted i Bulgarien til en aktionær, der er statsborger og bosiddende i en anden medlemsstat.
- 65 Selv om den finder anvendelse uden forskel, kan begrænsningen af de lovlige betalingsmidler, hvorved et selskab med hjemsted i en medlemsstat kan udlodde forfaldent udbytte til dets aktionærer, afholde visse ikke-hjemmehørende investorer fra at erhverve en andel i kapitalen i et selskab med hjemsted i denne medlemsstat. I denne henseende bemærkes imidlertid, at EUF-traktatens artikler om den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital udgør bestemmelser, der er grundlæggende for Unionen, og at selv den mindste begrænsning af disse friheder er retsstridig (jf. i denne retning dom af 5.12.2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, præmis 34 og den deri nævnte retspraksis).
- 66 En forbudsforanstaltning som den, der er omhandlet i hovedsagen, udgør følgelig en restriktion for de frie kapitalbevægelser.
- 67 I henhold til Domstolens faste praksis kan de frie kapitalbevægelser alene begrænses af en national forskrift, hvis den er begrundet i en af de i artikel 65 TEUF nævnte grunde eller i tvingende almene hensyn i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i Domstolens praksis, forudsat at der ikke findes nogen harmoniseringsforanstaltning på EU-plan, der sikrer beskyttelsen af disse interesser (dom af 13.11.2014, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-112/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2369, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

- 68 Navnlig har Domstolen gentagne gange fastslået, at formålene om at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse kan begrunde en restriktion for de frie kapitalbevægelser, forudsat at denne restriktion er egnet til at sikre opfyldelsen af disse formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem (jf. i denne retning dom af 13.11.2014, Kommissionen mod Det Forenede Kongerige, C-112/14, ikke trykt i Sml., EU:C:2014:2369, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Domstolen har ligeledes fastslået, at nødvendigheden af at sikre en effektiv skatteopkrævning udgør et lovligt formål, som kan begrunde en restriktion af de grundlæggende rettigheder. En medlemsstat har således lov til at anvende foranstaltninger, der gør det muligt med klarhed og præcision at kontrollere det skyldige skattebeløb, dog under forbehold af, at disse foranstaltninger er egnede til at sikre, at det forfulgte formål nås, og at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det pågældende formål (dom af 30.4.2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis).
- 70 I den foreliggende sag, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 46, har den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning til formål at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse ved at kræve, at betalinger på 10 000 BGN ikke foretages kontant, men via en bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto for at sikre de finansielle transaktioners sporbarhed, hvilket ligeledes bidrager til at bekæmpe, at der opstår en skyggeøkonomi kendetegnet ved ulovlig handel. Ifølge den bulgarske regering har lov om begrænsning af kontantbetalinger således til formål at begrænse praksis med kontantbetalinger, som omfatter den faktiske betaling af beløb, som er højere end dem, der fremgår af regnskaberne, og som dermed undgår beskatning i form af indkomstskat for fysiske personer og selskabsskat for juridiske personer samt betaling af bidrag til sociale sikringsordninger. Følgelig, og således som generaladvokaten har anført i punkt 83 i forslaget til afgørelse, bidrager forpligtelsen ved udlodning af udbytte til at foretage bankoverførsel eller indbetaling til en betalingskonto til at undgå en »sort« udlodning af udbytte og dermed sikre, at udbyttet beskattes af den medlemsstat, hvor det pågældende selskab har sit hjemsted.
- 71 Heraf følger, at en restriktion for de frie kapitalbevægelser som den, der følger af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, kan begrundes i formålet om bekæmpelse af skattesvig og skatteunddragelse. Endvidere kræves det, at denne restriktion, således som det fremgår af nærværende doms præmis 68 og 69, er egnet til at sikre gennemførelsen af dette formål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det.
- 72 Selv om det i sidste instans tilkommer den nationale ret, som er enekompetent til at vurdere de faktiske omstændigheder og til at fortolke den nationale lovgivning, at afgøre, om disse krav er opfyldt i den foreliggende sag, er Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse kompetent til på grundlag af det i hovedsagen oplyste samt de for Domstolen afgivne skriftlige og mundtlige indlæg at give den forelæggende ret nyttige bidrag på en sådan måde, at denne kan træffe sin afgørelse (jf. i denne retning dom af 6.3.2018, SEGRO og Horváth, C-52/16 og C-113/16, EU:C:2018:157, præmis 79 og den deri nævnte retspraksis).
- 73 I denne henseende bemærkes for det første hvad angår spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er egnet til at sikre gennemførelsen af de formål, der forfølges, at en national lovgivning desuden kun er egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte mål, hvis den faktisk forfølger målet hermed på en konsekvent og systematisk måde (jf.

i denne retning dom af 25.4.2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, præmis 66, og af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 61 og den deri nævnte retspraksis).

- 74 I den foreliggende sag, og således som generaladvokaten har anført i punkt 88 i forslaget til afgørelse og med forbehold for den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, fremgår det for det første af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning har til formål at gøre det muligt for de nationale myndigheder at opdage og i givet fald sanktionere skattesvig i videst muligt omfang.
- 75 Den nævnte lovgivning synes således, med forbehold for de i artikel 2 i lov om begrænsning af kontantbetalinger opstillede undtagelser, at finde ensartet anvendelse, således som det fremgår af nærværende doms præmis 55, på alle fysiske og juridiske personer, der foretager en betaling på det nationale område lydende på et beløb på 10 000 BGN eller derover. Alle aktører og økonomiske sektorer er således underlagt de samme forpligtelser, uanset arten af og genstanden for den transaktion, som betalingen er knyttet til.
- 76 Tærsklen på 10 000 BGN synes desuden at finde anvendelse, uanset om transaktionen foretages på en gang eller i form af en række opdeltede transaktioner, hvilket gør det muligt at foregribe adfærden hos de personer, der forsøger at omgå denne lovgivning ved at dele betalingen af det skyldige beløb op i så mange delbetalinger, som det er nødvendigt for, at betalingen ikke er omfattet af dens anvendelsesområde.
- 77 De betalingsregler, der er blevet indført med den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning i forbindelse med betalinger af et beløb på 10 000 BGN eller derover, synes for det andet at være egnede til at sikre, at svigagtige transaktionerne kan identificeres, og at skattereglerne anvendes.
- 78 Bankoverførsler og indbetaling på en betalingskonto bidrager nemlig til, i modsætning til kontantbetalinger, at fjerne de finansielle transaktioners anonymitet og sikre deres sporbarhed, så de kan bogføres og beskattes af landets skatteforvaltning.
- 79 Hvad endelig for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt den sanktionsordning, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, er adækvat i forhold til de formål, der forfølges hermed, bemærkes, at denne ordning har til formål at straffe overtrædelsen af lovgivningen om begrænsning af kontantbetalinger med en bøde på et beløb, der i det konkrete tilfælde kan udgøre 25%, 50% eller 100% af den foretagne betaling. Det må konstateres, at en sådan sanktionsordning herved gør det muligt via forebyggelse og afskrækkelse at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse.
- 80 Det følger af ovenstående betragtninger, at en national lovgivning som den, der er omhandlet i hovedsagen, og som på det nationale område forbyder at foretage kontantbetalinger, når sådanne er på en fastsat tærskel eller derover, og som med henblik herpå kræver betaling via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, under bødeansvar på beløb, der kan være på 25%-100% af det samlede beløb betalt i kontanter, synes, med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, at være egnet til på en sammenhængende og systematisk måde at opnå formålene om at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse.
- 81 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning går ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå de formål, som den forfølger, bemærkes i første række, at tærsklen på 10 000 BGN, hvilken indebærer forpligtelsen til at fore-

tage en bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, ikke synes at være uforholdsmæssig lav, eftersom den ikke resulterer i en situation, hvor privatpersoners kontantbetalinger afvises ved deres dagligdagsindkøb eller -transaktioner. Det skal i øvrigt bemærkes, at i henhold til artikel 2, nr. 6), i lov om begrænsning af kontantbetalinger finder den nævnte lov ikke anvendelse på lønudbetalinger som omhandlet i lov om arbejdsforhold.

- 82 Endvidere synes betalingen af et beløb, der er højere end den tærskel, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, i det foreliggende tilfælde ikke at forhindre eller forsinke gennemførelsen af betalingstransaktionen.
- 83 Henset til disse forhold og med forbehold af den efterprøvelse, som det tilkommer den forelæggende ret at foretage, synes forbuddet mod på det nationale område at foretage en kontantbetaling, når beløbet herfor er på eller over den tærskel, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, og forpligtelsen til i denne forbindelse at foretage bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, ikke at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå de formål, der forfølges med denne lovgivning.
- 84 Hvad for det andet angår proportionaliteten af den sanktionsordning, som er fastsat ved den nævnte lovgivning ved overtrædelse af forbuddet mod på det nationale område at foretage kontantbetalinger, når beløbet herfor er på en tærskel fastsat i nævnte lovgivning eller derover, fremgår det af Domstolens faste praksis, at så længe der ikke er gennemført nogen harmonisering af EU-lovgivningen på området for sanktioner ved manglende opfyldelse af betingelserne i en ved denne lovgivning indført ordning, er medlemsstaterne beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige. Medlemsstaterne skal dog udøve deres beføjelser på dette område under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger og dermed under iagttagelse af proportionalitetsprincippet (dom af 16.7.2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, præmis 21 og den deri nævnte retspraksis, og af 2.6.2016, Kapnoviomichania Karelia, C-81/15, EU:C:2016:398, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).
- 85 I denne sammenhæng skal det bemærkes, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse i alle situationer, der reguleres af EU-retten, og at de dermed skal overholdes, når en national lovgivning henhører under EU-rettens anvendelsesområde (jf. bl.a. dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 86 Dette er bl.a. tilfældet, når en national lovgivning kan hindre en eller flere af de i EUF-traktaten sikrede grundlæggende friheder, og den berørte medlemsstat påberåber sig de i artikel 65 TEUF omhandlede hensyn eller de tvingende almene hensyn, der er anerkendt i EU-retten, for at begrunde en sådan hindring. I en sådan situation kan den omhandlede nationale lovgivning i henhold til fast retspraksis kun omfattes af de således fastsatte undtagelser, såfremt den er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte (dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 87 Det bemærkes i denne henseende, at når en medlemsstat træffer en foranstaltning, der fraviger en grundlæggende frihed, som er sikret ved EUF-traktaten – såsom den frie bevægelighed for kapital – er denne foranstaltning omfattet af anvendelsesområdet for EU-retten (jf. analogt dom af 14.6.2017, Online Games m.fl., C-685/15, EU:C:2017:452, præmis 56).

- 88 En medlemsstats anvendelse af undtagelser, der er fastsat i EU-retten for at begrunde en restriktion for en traktatfæstet grundlæggende frihed, skal nemlig anses for at »gennemføre EU-retten« som omhandlet i chartrets artikel 51, stk. 1 (dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 89 I den foreliggende sag, og således som det fremgår af nærværende doms præmis 66 og 71, udgør en forbudsforanstaltning som den, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, imidlertid en restriktion for de frie kapitalbevægelser, der kan begrundes i tvingende almene hensyn. På denne baggrund skal denne bestemmelses forenelighed med EU-retten undersøges såvel i lyset af de undtagelser, der er fastsat ved traktaten og Domstolens praksis, som i lyset af de grundlæggende rettigheder, der er sikret ved chartret, heriblandt princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf, der fastslås i chartrets artikel 49, stk. 3, hvortil det tredje spørgsmål, som den forelæggende ret har forelagt, henviser (jf. analogt dom af 21.5.2019, Kommissionen mod Ungarn (Brugsrettigheder over landbrugsarealer), C-235/17, EU:C:2019:432, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis).
- 90 Eftersom chartrets artikel 49, stk. 3, som fastsætter, at straffens omfang skal stå i rimeligt forhold til overtrædelsen, tager sigte på sanktioner af strafferetlig karakter, må det først afgøres, om den i hovedsagen omhandlede sanktionsordning er af strafferetlig karakter.
- 91 I denne henseende bemærkes, at ifølge Domstolens faste praksis er tre kriterier relevante. Det første kriterium er den retlige kvalificering af lovovertrædelsen i national ret, det andet kriterium er selve lovovertrædelsens art, og det tredje kriterium er karakteren og stregheden af den sanktion, som den pågældende risikerer at blive pålagt (dom af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).
- 92 Selv om det tilkommer den forelæggende ret ud fra disse kriterier at vurdere, om de sanktioner, som er omhandlet i hovedsagen, har en strafferetlig karakter som omhandlet i chartrets artikel 49, stk. 3, kan Domstolen inden for rammerne af en præjudiciel forelæggelse imidlertid give nærmere oplysninger med henblik på at vejlede den nationale ret i dens fortolkning (jf. analogt dom af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).
- 93 I denne henseende, og således som generaladvokaten har anført i punkt 117 i forslaget til afgørelse, fremgår det først og fremmest af forelæggelsesafgørelsen, at den bøde, som en person, der overtræder forbuddet mod at foretage kontantbetaling på det nationale område, kan pålægges, når beløbet herfor er lig med eller højere end den tærskel, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, er en administrativ sanktion af strafferetlig karakter. Det fremgår således af forelæggelsesafgørelsen, at den administrative sanktion idømmes inden for rammerne af en strafferetlig procedure.
- 94 Endvidere er denne sanktion ikke begrænset til at rette op på den skade, som overtrædelsen har forårsaget, men har karakter af straf i den forstand, at den har til formål at straffe overtrædelser af dette forbud. Det fremgår således, at en sådan sanktion har et repressivt formål, hvilket er kendetegnende for en strafferetlig sanktion som omhandlet i chartrets artikel 49 (jf. analogt dom af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 32).

- 95 Endelig kan stregheden af den nævnte sanktion støtte det synspunkt, at denne sanktion har strafferetlig karakter som omhandlet i chartrets artikel 49, hvilket det imidlertid tilkommer den forelæggende ret at efterprøve (jf. analogt dom af 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 33). Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den i lov om begrænsning af kontantbetalinger fastsatte sanktion i henhold til denne lovs artikel 5 svarer til en bøde, som, hvis lovovertræderen er en fysisk person, er på 25% af den foretagne betaling og i gentagelsestilfælde på 50% af dette beløb, og, hvis lovovertræderen er en juridisk person, på 50% af den samlede betaling og i gentagelsestilfælde på 100% af dette beløb.
- 96 Følgelig synes den sanktionsordning, som er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, at have strafferetlig karakter og kan således bedømmes i lyset af proportionalitetsprincippet, der er sikret ved chartrets artikel 49, stk. 3.
- 97 Det bemærkes i denne henseende, at stregheden af en sanktion skal svare til den pågældende overtrædelses grovhed, idet et sådant krav følger af såvel chartrets artikel 52, stk. 1, som af princippet om straffes proportionalitet i chartrets artikel 49, stk. 3 (jf. i denne retning dom af 4.10.2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, præmis 42 og den deri nævnte retspraksis).
- 98 Det skal ligeledes bemærkes, at proportionalitetsprincippet ikke blot gælder for så vidt angår fastlæggelsen af de forhold, som udgør en overtrædelse, men ligeledes for så vidt angår fastlæggelsen af bestemmelserne vedrørende bødernes størrelse og vurderingen af de forhold, der kan tages hensyn til ved fastsættelsen af disse (jf. i denne retning dom af 31.5.2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).
- 99 Det fremgår ligeledes af Domstolens praksis, at de administrative eller repressive foranstaltninger, der er tilladt i en national lovgivning, ikke må overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt forfølges med denne lovgivning (dom af 16.7.2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, præmis 22 og den deri nævnte retspraksis).
- 100 I denne forbindelse har Domstolen præciseret, at sanktionerne skal tilpasses overtrædelsernes grovhed, bl.a. ved at sikre en tilstrækkelig afskrækkende virkning, samtidig med at det generelle proportionalitetsprincip overholdes (jf. i denne retning dom af 16.7.2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis, og af 15.4.2021, Braathens Regional Aviation, C-30/19, EU:C:2021:269, præmis 38).
- 101 I den foreliggende sag skal det for så vidt angår overtrædelsens art og grovhed bemærkes, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning har til formål at sanktionere den manglende overholdelse af begrænsningen af kontantbetalinger og kravet om, at der skal ske bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, når det beløb, der skal betales, er på en fastsat tærskel eller derover, uanset om denne manglende overholdelse er knyttet til svigagtige eller ulovlige aktiviteter. Det fremgår ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at denne sanktion afhænger af, at der konstateres skattesvig.
- 102 I tvisten i hovedsagen skal det bemærkes, at den sanktionerede overtrædelse består i en beslutning truffet af en aktionær og direktør i et selskab om at udbetale udbytte i kontanter, hvis beløb langt overstiger den tærskel, der er fastsat i den nationale lovgivning for kontantbetaling, på trods af det lovbestemte forbud.

- 103 Hvad angår fremgangsmåden for fastsættelse af sanktionens beløb er der tale om en fast procentdel, som for fysiske personer udgør 25% af den i strid med den i hovedsagen omhandlede lovgivning foretagne betalings samlede beløb og i gentagelsestilfælde 50% af dette beløb. For juridiske personer udgør denne faste procentdel 50% af den foretagne kontantbetalings samlede beløb og i gentagelsestilfælde 100% af dette beløb.
- 104 En ordning, hvorefter sanktionernes beløbsstørrelse varierer alt efter beløbsstørrelsen af det beløb, der er betalt for overtrædelse af en sådan lovgivning, synes imidlertid ikke i sig selv at være principielt uforholdsmæssige. Det bemærkes i denne henseende, at det bødebeløb, der er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, ikke er fastsat, men forhøjes lineært med størrelsen af det beløb, som er betalt i strid hermed, og afspejler følgelig den begåede overtrædelses omfang og grovhed (jf. analogt dom af 16.3.2006, Emsland-Stärke, C-94/05, EU:C:2006:185, præmis 55 og 56).
- 105 Det skal ligeledes fastslås, at der tages hensyn til den situation, som den person, der har begået overtrædelsen, befinder sig i, for så vidt som denne lovgivning fastsætter en vis individuel tilpasning af straffen, idet den første overtrædelse straffes mildere end de efterfølgende.
- 106 Det fremgår endvidere af de supplerende oplysninger fra den forelæggende ret og af den bulgarske regerings svar på Domstolens spørgsmål, at i forbindelse med bedømmelsen af den begåede overtrædelses ubetydelige karakter som omhandlet i artikel 28, litra a), i lov om administrative overtrædelser og sanktioner kan den nationale myndighed med ansvar for at sanktionere overtrædelsen og den judicielle myndighed, ved hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en straffedom, tage hensyn til alle de forhold og omstændigheder i den pågældende sag, der er omhandlet i artikel 27, stk. 2 og 3, i lov om administrative overtrædelser og sanktioner.
- 107 Hvad angår sådanne sanktioners afskrækkende karakter skal det ligeledes bemærkes, at den manglende overholdelse af begrænsningen af kontantbetalinger i det foreliggende tilfælde vedrører relativt høje pengebeløb, og at en sådan manglende overholdelse synes vanskelig at opdage, hvilket kan begrunde en ordning med konsekvente sanktioner med henblik på at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse.
- 108 Som den bulgarske regering har fremhævet i sit skriftlige indlæg, er den manglende overholdelse af begrænsningen af kontantbetalinger nemlig oftest knyttet til hemmeligholdelsen af et bestemt beløb af en juridisk persons indtægter og dermed til den manglende overholdelse af den nationale lovgivning om beskatning og sociale bidrag. Sanktionens størrelse har således en præventiv karakter i forhold til disse risici og kan have en afskrækkende virkning for de pågældende personer.
- 109 Henset til det ovenstående synes den sanktionsordning, som er fastsat i den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning, ikke at gå ud over, hvad der er nødvendigt for at opnå de formål om at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse, som den forfølger. Ikke desto mindre, og således som det fremgår af Domstolens praksis, der er nævnt i nærværende doms præmis 72, tilkommer det i sidste ende den forelæggende ret at foretage den konkrete bedømmelse af denne lovgivnings forholdsmæssighed under hensyntagen til bl.a. de ufravigelige hensyn til bekæmpelse og forebyggelse af overtrædelser, de pågældende beløb og størrelsen af de sanktioner, der faktisk pålægges.

- 110 Navnlig ville en bøde, hvis beløb svarer til 100% af den i strid med den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning foretagne kontantbetalings samlede beløb, gå ud over grænserne for det, der er nødvendigt for at sikre overholdelsen af en forpligtelse til at foretage betalinger via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto (jf. analogt dom af 31.5.2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, præmis 45).
- 111 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første og det tredje spørgsmål besvares med, at artikel 63 TEUF, sammenholdt med chartrets artikel 49, stk. 3, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der, med henblik på at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse, dels forbyder fysiske og juridiske personer på det nationale område at foretage kontantbetalinger, når disse er på den fastsatte tærskel eller derover, og som med henblik herpå kræver betaling via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, herunder når der er tale om et selskabs udlodning af udbytte, dels ved overtrædelse af dette forbud fastsætter en sanktionsordning, inden for rammerne af hvilken det bødebeløb, der kan pålægges, beregnes på grundlag af en fast procentdel af det samlede beløb for den betaling, der er blevet foretaget i strid med forbuddet, uden at denne bøde kan tilpasses i forhold til de konkrete omstændigheder i den pågældende sag, forudsat at denne lovgivning er egnet til at sikre opfyldelsen af de nævnte formål, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem.

Sagsomkostninger

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

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

- 1) **En medlemsstats lovgivning, der – for betalinger på det nationale område af et beløb på en fastsat tærskel eller derover – forbyder fysiske eller juridiske personer at betale i kontanter og stiller krav om, at disse foretager en bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, er ikke omfattet af anvendelsesområdet for Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF.**
- 2) **Artikel 63 TEUF, sammenholdt med artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, skal fortolkes således, at den ikke er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der, med henblik på at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse, dels forbyder fysiske og juridiske personer på det nationale område at foretage kontantbetalinger, når disse er på den fastsatte tærskel eller derover, og som med henblik herpå kræver betaling via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, herunder når der er tale om et selskabs udlodning af udbytte, dels ved overtrædelse af dette forbud fastsætter en sanktionsordning, inden for rammerne af hvilken det bødebeløb, der kan pålægges, beregnes på grundlag af en fast procentdel af det samlede beløb for den betaling, der er blevet foretaget i strid med forbuddet, uden at**

denne bøde kan tilpasses i forhold til de konkrete omstændigheder i den pågældende sag, forudsat at denne lovgivning er egnet til at sikre opfyldelsen af de nævnte formål, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dem.

Underskrifter