



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

16. juli 2015*

»Præjudiciel forelæggelse — forordning (EF) nr. 1889/2005 — kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Den Europæiske Union — artikel 3 og 9 — angivelsespligt — tilsidesættelse — sanktioner — proportionalitet«

I sag C-255/14,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (Ungarn) ved afgørelse af 19. maj 2014, indgået til Domstolen den 27. maj 2014, i sagen:

Robert Michal Chmielewski

mod

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta (refererende dommer), og dommerne J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça og C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Wathelet

justitssekretær: fuldmægtig I. Illéssy,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 18. marts 2015,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága ved B. Gyenge, som befuldmægtiget
- den ungarske regering ved Z. Fehér, G. Koós og M. M. Tátrai, som befuldmægtigede
- den belgiske regering ved J.-C. Halleux, M. Jacobs og C. Pochet, som befuldmægtigede
- den spanske regering ved A. Gavela Llopis, som befuldmægtiget

* Processprog: ungarsk.

- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato P. Gentili
 - Europa-Kommissionen ved L. Grønfeldt og A. Sipos, som befuldmægtigede,
- og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 7. maj 2015,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 65 TEUF og artikel 9 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1889/2005 af 26. oktober 2005 om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet (EUT L 309, s. 9).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet under en sag mellem Robert Michal Chmielewski og Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (styrelsen for told- og skatteinspektion i regionen Del-alföld under den nationale skatte- og toldforvaltning) vedrørende en bøde, som sidstnævnte har pålagt Robert Michal Chmielewski, fordi denne havde undladt at angive de likvide midler, som han var i besiddelse af ved sin indrejse til Den Europæiske Unions område.

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Første til tredje samt femte, sjette og trettende betragtning til forordning nr. 1889/2005 har følgende ordlyd:
 - »(1) En af Fællesskabets opgaver er at fremme en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af den økonomiske virksomhed i Fællesskabet som helhed gennem oprettelsen af et fælles marked og en økonomisk og monetær union. Med henblik herpå indebærer det indre marked et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital.
 - (2) Indførsel af udbyttet af ulovlige aktiviteter i det finansielle system og investering deraf efter hvidvaskning er til skade for en sund og bæredygtig økonomisk udvikling. Med Rådets direktiv 91/308/EØF af 10. juni 1991 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge (EFT L 166, s. 77) indførtes der en fællesskabsmekanisme til forebyggelse af hvidvaskning af penge ved overvågning af transaktioner gennem kredit- og finansieringsinstitutter og visse erhvervstyper. Da der er risiko for, at anvendelsen af den nævnte mekanisme vil føre til øgede bevægelser af likvide midler til ulovlige formål, bør direktiv [91/308] suppleres med et kontrolsystem for likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet.
 - (3) For tiden anvendes sådanne kontrolsystemer kun af nogle få medlemsstater i henhold til national lovgivning. Forskellene i lovgivning er til skade for et velfungerende indre marked. De grundlæggende elementer bør derfor harmoniseres på fællesskabsplan for at sikre et ensartet kontrolniveau for bevægelser af likvide midler på tværs af Fællesskabets grænser. En sådan harmonisering bør imidlertid ikke berøre medlemsstaternes mulighed for i overensstemmelse med de eksisterende bestemmelser i traktaten at anvende national kontrol med bevægelser af likvide midler inden for Fællesskabet.

[...]

(5) Der bør derfor principielt gælde angivelsespligt for likvide midler, som medføres af fysiske personer, der rejser ind i eller forlader Fællesskabet. Dette princip vil gøre det muligt for toldmyndighederne at indsamle oplysninger om sådanne bevægelser af likvide midler og eventuelt videregende dem til andre myndigheder. [...]

(6) Da angivelsespligten skal have forebyggende og afskrækkende virkning, bør den være opfyldt ved indrejse i eller udrejse fra Fællesskabet. For at koncentrere myndighedernes indsats om betydelige bevægelser af likvide midler bør imidlertid kun beløb på 10 000 EUR eller derover være omfattet af pligten. Det bør tillige specificeres, at angivelsespligten gælder for den fysiske person, der medfører beløbet, uanset om den pågældende er dets ejer eller ej.

[...]

(13) De kompetente myndigheds beføjelser bør suppleres med en forpligtelse for medlemsstaterne til at fastsætte sanktioner. Der bør imidlertid kun fastsættes sanktioner ved manglende angivelse i medfør af denne forordning.«

4 Artikel 1, stk. 1, i denne forordning indeholder følgende bestemmelse:

»Denne forordning supplerer bestemmelserne i direktiv [91/308] vedrørende transaktioner gennem kredit- og finansieringsinstitutter og visse erhverv ved fastlæggelse af harmoniserede regler for de kompetente myndigheds kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet.«

5 Nævnte forordnings artikel 3 bestemmer:

»1. Alle fysiske personer, som rejser ind i eller forlader Fællesskabet med likvide midler af en værdi på 10 000 EUR eller derover, skal angive dette beløb til de kompetente myndigheder i den medlemsstat, gennem hvilken den pågældende person rejser ind i eller forlader Fællesskabet, i overensstemmelse med denne forordning. Angivelsespligten er ikke opfyldt, hvis oplysningerne er ukorrekte eller ufuldstændige.

2. Angivelsen, jf. stk. 1, skal indeholde oplysning om:

[...]

e) oprindelsen af de likvide midler og deres anvendelsesformål

[...]«

6 Samme forordnings artikel 4, stk. 2, bestemmer:

»I tilfælde af manglende overholdelse af angivelsespligten som fastsat i artikel 3 kan de likvide midler administrativt tilbageholdes i overensstemmelse med de betingelser, der er fastlagt i den nationale lovgivning.«

7 Artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1889/2005 fastsætter:

»Hver medlemsstat skal indføre sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af, at den i artikel 3 fastsatte angivelsespligt ikke opfyldes. Sådanne sanktioner skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.«

Ungarsk ret

- 8 I medfør af § 1 i lov nr. XLVIII af 2007, der blev vedtaget med henblik på gennemførelse af forordning nr. 1889/2005, i den version, der finder anvendelse på tvisten i hovedsagen (herefter »lov nr. XLVIII«), er det toldmyndighederne, der har kompetence til at gennemføre forordning nr. 1889/2005.
- 9 § 3 i lov nr. XLVIII fastsætter, at for at kontrollere trafikken med likvide midler og overholdelsen af den angivelsespligt, der er fastsat i nævnte forordnings artikel 3, er toldmyndigheden under udøvelsen af sine kompetencer på toldområdet beføjet til at kontrollere fysiske personer, deres bagage og deres transportmiddel.
- 10 § 5/A, stk. 1, i lov nr. XLVIII bestemmer:
- »I henhold til bestemmelserne i artikel 9 i forordning [nr. 1889/2005] skal alle fysiske personer, som rejser ind i eller forlader Fællesskabet, og som ikke opfylder den i artikel 3, stk. 1, i [forordning nr. 1889/2005] fastsatte angivelsespligt med hensyn til de likvide midler, som vedkommende har i sin besiddelse, jf. artikel 2, stk. 2, i [denne forordning], eller som har opfyldt nævnte pligt ukorrekt eller ufuldstændigt, betale en bøde på stedet, der fastsættes i [ungarske forint (HUF)], og hvis størrelse svarer til
- a) 10% af summen af de likvide midler, som er i vedkommendes besiddelse, såfremt dette beløb er på 10 000 EUR eller derover, men ikke overstiger 20 000 EUR
- b) 40% af summen af de likvide midler, som er i vedkommendes besiddelse, såfremt dette beløb er større end 20 000 EUR, men ikke overstiger 50 000 EUR
- c) 60% af summen af de likvide midler, som er i vedkommendes besiddelse, såfremt dette beløb overstiger 50 000 EUR.«

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 11 Den 9. august 2012 indrejste Robert Michal Chmielewski til det ungarske område fra Serbien uden at angive de likvide midler, som han havde i sin besiddelse, nemlig et samlet beløb på 147 492 EUR bestående af 249 150 bulgarske lev (BGN), 30 000 tyrkiske liray (TRY) og 29 394 rumænske leu (RON).
- 12 Ved afgørelse af 4. oktober 2013 blev Robert Michal Chmielewski af Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága pålagt at betale en administrativ bøde på 24 532 000 HUF med den begrundelse, at han havde tilsidesat den forpligtelse, der er pålagt ved forordning nr. 1889/2005 og lov nr. XLVIII, eftersom han havde undladt at angive det pågældende beløb ved indrejse til Unionens område.
- 13 Robert Michal Chmielewski har anlagt sag til prøvelse af denne afgørelse ved den forelæggende ret, idet han bl.a. har gjort gældende, at bestemmelserne i lov nr. XLVIII var i strid med EU-retten.

- 14 Under disse omstændigheder har Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (forvaltnings- og arbejdsretten i Kecskemét) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Overholder størrelsen af den bøde, der pålægges i medfør af § 5/A i lov nr. XLVIII [...] om gennemførelse af [...] forordning nr. 1889/2005], kravet i nævnte forordnings artikel 9, stk. 1, hvorefter de sanktioner, som fastsættes i national ret, skal være effektive, have afskrækkende virkning og samtidig stå i et rimeligt forhold til den overtrædelse, der er begået, og det formål, der skal opnås?
 - 2) Er § 5/A i lov nr. XLVIII ikke i strid med forbuddet mod skjulte begrænsninger af den frie bevægelighed for kapital som omhandlet i artikel 65, stk. 3, [TEUF] og i [EU-]traktaten [...], når henses til størrelsen af de bøder, som bestemmelsen fastsætter?»

Om de præjudicielle spørgsmål

- 15 Med disse spørgsmål, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 65, stk. 3, TEUF og artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1889/2005 skal fortolkes således, at de er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der, som sanktion for en tilsidesættelse af den angivelsespligt, der er fastsat i denne forordnings artikel 3, pålægger betaling af en administrativ bøde, hvis beløb svarer til 60% af de likvide midler, som ikke er angivet, når dette beløb er større end 50 000 EUR.
- 16 For så vidt som forordning nr. 1889/2005 fastsætter harmoniserede regler om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Unionen, skal den i hovedsagen omhandlede lovgivning først undersøges med hensyn til bestemmelserne i denne forordning.
- 17 Som det fremgår af nævnte forordnings artikel 1, stk. 1, sammenholdt med første til tredje betragtning hertil, har denne forordning, som et led i at fremme en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig økonomisk udvikling i Unionen som helhed, til formål at supplere bestemmelserne i direktiv 91/308 ved fastlæggelse af harmoniserede regler for kontrollen med likvide midler, der indføres til eller forlader Unionen.
- 18 I overensstemmelse med anden, femte og sjette betragtning til forordning nr. 1889/2005 tilsigter forordningen således at forebygge, afskrække og undgå indførsel af udbyttet af ulovlige aktiviteter i det finansielle system samt investering deraf efter hvidvaskning, ved navnlig at indføre et princip om angivelsespligt af sådanne bevægelser, der gør det muligt at indsamle oplysninger om disse.
- 19 Forordningens artikel 3, stk. 1, fastsætter forpligtelsen til, for alle fysiske personer, som rejser ind i eller forlader Unionen, der medfører et beløb i likvide midler på 10 000 EUR eller derover, at angive dette beløb.
- 20 I medfør af nævnte forordnings artikel 9, stk. 1, skal hver medlemsstat fastsætte de sanktioner, der skal anvendes i tilfælde af manglende overholdelse af angivelsespligten. Ifølge denne bestemmelse skal sanktionerne være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.
- 21 I denne henseende skal det bemærkes, at det følger af Domstolens faste praksis, at så længe der ikke er gennemført nogen EU-retlig harmonisering på området for sanktioner ved manglende opfyldelse af betingelserne i en EU-retlig 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 (jf. domme Ntioni og Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, præmis 53, og Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 23).

- 22 Navnlig må de restriktive foranstaltninger, der er tilladt i en national lovgivning, således ikke overskride grænserne for, hvad der nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med denne lovgivning (jf. domme *Ntönik* og *Pikoulas*, C-430/05, EU:C:2007:410, præmis 54, og *Urbán*, C-210/10, EU:C:2012:64, præmis 24 og 53).
- 23 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. domme *Asociația Accept*, C-81/12, EU:C:2013:275, præmis 63, og *LCL Le Crédit Lyonnais*, C-565/12, EU:C:2014:190, præmis 45).
- 24 Hvad angår tvisten i hovedsagen skal det bemærkes, at den effektive og afskrækkende virkning af de sanktioner, som er foreskrevet i § 5/A i lov nr. XLVIII, ikke er blevet bestridt, hverken under sagen for den forelæggende ret eller for Domstolen.
- 25 I denne forbindelse er det tilstrækkeligt at bemærke, at sanktioner som de i hovedsagen omhandlede fremstår som egnede til at nå de mål, som forfølges med forordning nr. 1889/2005 og til at sikre en effektiv gennemførelse af den angivelsespligt, der er fastsat i denne forordnings artikel 3, eftersom de kan afskrække de pågældende personer fra at tilsidesætte denne forpligtelse.
- 26 En ordning, hvorefter beløbsstørrelsen af de i forordningens artikel 9 omhandlede sanktioner varierer alt efter summen af de likvide midler, som ikke er blevet angivet, fremstår i øvrigt ikke i sig selv som principielt uforholdsmæssige.
- 27 Hvad angår forholdsmæssigheden af de sanktioner, som er fastsat i den i hovedsagen omhandlede lovgivning, skal det bemærkes, at bødernes størrelse, som er fastsat heri, er progressiv i forhold til summen af de likvide midler, som ikke er angivet.
- 28 I modsætning til det, som Europa-Kommissionen har gjort gældende, kræver proportionalitetsbetingelsen, som de sanktioner, der indføres af medlemsstaterne i henhold til artikel 9 i forordning nr. 1889/2005 skal opfylde, ikke, at de kompetente myndigheder skal tage de konkrete og specifikke omstændigheder i hver enkelt sag i betragtning.
- 29 Som generaladvokaten har anført i punkt 79-81 i forslaget til afgørelse, råder medlemsstaterne i medfør af nævnte forordnings artikel 9, stk. 1, over en skønsmargen med hensyn til valget af de sanktioner, som de vedtager for at sikre overholdelsen af den angivelsespligt, der er fastsat i samme forordnings artikel 3, idet en overtrædelse af denne forpligtelse skal kunne sanktioneres på en enkel, effektiv og virksom måde, og uden at de kompetente myndigheder nødvendigvis tager andre omstændigheder, såsom hensigt eller gentagelse, i betragtning.
- 30 Henset til karakteren af den pågældende overtrædelse, dvs. en tilsidesættelse af den angivelsespligt, der er fastsat i artikel 3 i forordning nr. 1889/2005, fremstår en bøde, hvis beløb svarer til 60% af de likvide midler, som ikke er angivet, når dette beløb er større end 50 000 EUR, imidlertid ikke at være forholdsmæssig. En sådan bøde går nemlig ud over grænserne for, hvad der er nødvendigt for at sikre overholdelsen af denne forpligtelse og at sikre, at de mål, der forfølges med denne forordning, nås.
- 31 I denne henseende skal det bemærkes, at den sanktion, der er fastsat i artikel 9 i forordning nr. 1889/2005, ikke tilsigter at sanktionere formodede svigagtige eller ulovlige aktiviteter, men alene en tilsidesættelse af den nævnte forpligtelse.
- 32 I denne forbindelse skal det bemærkes, at forordningen, således som det fremgår af 3. og 15. betragtning hertil, tilsigter at sikre en mere effektiv kontrol af likvide midler, der indføres til eller forlader Unionen, for at forhindre indførslen af udbyttet af ulovlige aktiviteter i det finansielle system, samtidig med at de principper, der er anerkendt i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, overholdes.

- 33 Det skal ligeledes bemærkes, at artikel 4, stk. 2, i forordning nr. 1889/2005 fastsætter muligheden for administrativt og i overensstemmelse med de betingelser, der er fastlagt i den nationale lovgivning, at tilbageholde de likvide midler, der ikke er genstand for den angivelse, der er fastsat i denne forordnings artikel 3, bl.a. med henblik på at gøre det muligt for de kompetente myndigheder at foretage de nødvendige kontroller og undersøgelser vedrørende oprindelsen af de likvide midler, deres anvendelsesformål og deres modtager. En sanktion, som består i en bøde på et mindre beløb, kombineret med tilbageholdelse i overensstemmelse med denne artikel 3 af de likvide midler, der ikke er blevet angivet, er således egnet til at nå de mål, der forfølges med nævnte forordning, uden at overskride grænserne for, hvad der nødvendigt herfor. I den foreliggende sag fremgår det af de for Domstolen fremlagte sagsakter, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ikke indeholder en sådan mulighed.
- 34 Henset til ovenstående betragtninger er det ufornuddent at undersøge, om der foreligger en begrænsning som omhandlet i artikel 65, stk. 3, TEUF.
- 35 Under disse omstændigheder skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 9, stk. 1, i forordning nr. 1889/2005 skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der, som sanktion for en tilsidesættelse af den angivelsespligt, der er fastsat i denne forordnings artikel 3, pålægger betaling af en administrativ bøde, hvis beløb svarer til 60% af de likvide midler, som ikke er angivet, når dette beløb er større end 50 000 EUR.

Sagens omkostninger

- 36 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 sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parter udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

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

Artikel 9, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1889/2005 af 26. oktober 2005 om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet, skal fortolkes således, at den er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der, som sanktion for en tilsidesættelse af den angivelsespligt, der er fastsat i denne forordnings artikel 3, pålægger betaling af en administrativ bøde, hvis beløb svarer til 60% af de likvide midler, som ikke er angivet, når dette beløb er større end 50 000 EUR.

Underskrifter