



# Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL  
P. MENGOZZI  
van 21 december 2016<sup>1</sup>

**Zaak C-17/16**

**Oussama El Dakkak  
Intercontinental SARL  
tegen**

**Administration des douanes et droits indirects**

„Prejudiciële verwijzing — Controle van liquide middelen die de Europese Unie binnenkomen of verlaten — Verordening (EG) nr. 1889/2005 — Artikel 3, lid 1 — Omvang van de aangifteplicht — Internationale transitzone van de luchthaven van een lidstaat”

## I – Inleiding

1. Deze zaak betreft een verzoek om een prejudiciële beslissing dat is ingediend door de Cour de cassation (hoogste rechterlijke instantie, Frankrijk), met betrekking tot de uitlegging van artikel 3, lid 1, van verordening (EG) nr. 1889/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten<sup>2</sup>, en van artikel 4, lid 1, van verordening (EG) nr. 562/2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore)<sup>3</sup>.

2. Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds Oussama El Dakkak en Intercontinental SARL en anderzijds de administration des douanes et droits indirects (Frankrijk) (hierna: „dienst douane en indirecte belastingen”) over hun vorderingen tot vergoeding van de schade die zij zeggen te hebben geleden als gevolg van de inbeslagneming door die dienst van liquide middelen die El Dakkak vervoerde tijdens zijn transit op de luchthaven Roissy-Charles-de-Gaulle (Frankrijk), op grond dat hij had verzuimd die bedragen aan te geven.

3. In deze zaak staat de vraag centraal of de plicht die artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 oplegt aan „[i]edere natuurlijke persoon die de [Europese Unie] binnenkomt of verlaat, en liquide middelen ten bedrage van EUR 10 000 of meer vervoert” om dit bedrag bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat van binnenkomst of vertrek aan te geven, ook van toepassing is op passagiers die uit een derde land komen en die na landing in de internationale transitzone van een luchthaven van een lidstaat verblijven alvorens aan boord te gaan voor een vlucht naar een ander derde land.

1 — Oorspronkelijke taal: Frans.

2 — PB 2005, L 309, blz. 9.

3 — PB 2006, L 105, blz. 1. Deze verordening is met ingang van 11 april 2016 ingetrokken en vervangen bij verordening (EU) 2016/399 van het Europees Parlement en de Raad van 9 maart 2016 betreffende een Uniecode voor de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB 2016, L 77, blz. 1).

## II – Hoofding en prejudiciële vraag

4. Intercontinental heeft El Dakkak opgedragen Amerikaanse dollars (USD) per vliegtuig van Cotonou (Benin) naar Beiroet (Libanon) te vervoeren met een transit op de luchthaven Roissy-Charles-de-Gaulle.<sup>4</sup>

5. Op 9 december 2010 is El Dakkak tijdens de transit op die luchthaven bij de gate voor passagiers met bestemming Beiroet door douanebeambten gecontroleerd. Uit het dossier blijkt dat El Dakkak bij die controle heeft verklaard contant geld bij zich te hebben en een aangifte heeft overgelegd die hij had gedaan bij de douane in Benin. De douanebeambten hebben hem verzocht hen te volgen, waarna na inventarisatie bleek dat hij een bedrag van 1 607 650 USD en van 3 900 EUR bij zich had.<sup>5</sup>

6. El Dakkak is door de douane vastgehouden waarna door de onderzoeksrechter een gerechtelijk onderzoek is ingeleid wegens het niet-nakomen van de aangifteplicht van artikel 464 van de code des douanes (Frans douanewetboek)<sup>6</sup> en het witwassen van de opbrengst van fraude. De geldbedragen die hij vervoerde zijn op grond van artikel 465, punt II, van de code des douanes<sup>7</sup> in bewaring genomen en vervolgens verzegeld door de dienst douane en indirecte belastingen.

7. Bij uitspraak van 11 mei 2011 heeft de chambre d'instruction van de cour d'appel de Paris (onderzoekskamer van de rechter in tweede aanleg, Parijs, Frankrijk), de hele procedure vanwege een onregelmatigheid nietig verklaard en teruggave van het verzegelde geld gelast. Uit het dossier blijkt dat die nietigverklaring is uitgesproken op grond dat El Dakkak zonder wettelijke basis gedurende een periode van zeven uur en drie kwartier ter beschikking van de douanebeambten is gehouden, terwijl die periode niet noodzakelijk was, dat die eerste procedure onrechtmatig was en dat de nietigheid ervan de nietigheid met zich bracht van alle latere handelingen die daar noodzakelijkerwijs uit voortvloeiden.

8. Bij brief van 2 april 2012 heeft het bevoegde bestuursorgaan El Dakkak ervan op de hoogte gesteld dat het zou overgaan tot overschrijving van het in beslag genomen bedrag in EUR van de tegenwaarde van de in beslag genomen USD en van een evenredig deel van de op de behandelingskosten verleende korting.

9. El Dakkak en Intercontinental hebben een schadevordering ingediend bij het tribunal d'instance d'Aulnay-sous-Bois (rechter in eerste aanleg, Aulnay-sous-Bois, Frankrijk) en vervolgens bij de cour d'appel de Paris (rechter in tweede aanleg, Parijs), waarbij zij stellen dat de dienst douane en indirecte belastingen zich niet kon beroepen op niet-nakoming van de aangifteplicht door El Dakkak, aangezien deze daartoe niet was gehouden.

4 — Uit het dossier blijkt dat het geldtransport diende voor de betaling van een leverancier van Intercontinental, een in de autohandel gespecialiseerde vennootschap.

5 — De dienst douane en indirecte belastingen – in haar opmerkingen in het kader van het cassatieberoep van El Dakkak – en de Franse regering – in de schriftelijke opmerkingen die zij heeft ingediend bij het Hof – wijzen erop dat de aangifte van El Dakkak in Benin betrekking had op een bedrag van slechts 983 000 USD.

6 — Dit artikel luidde in de ten tijde van de feiten van het hoofding geldende redactie als volgt: „Natuurlijke personen die zonder tussenkomst van een kredietinstelling of van een in artikel L. 518-1 van de code monétaire et financier (Frans monetair en financieel wetboek) genoemde instelling of dienst geldbedragen, effecten of waardepapieren overbrengen naar of vanuit een lidstaat van de Europese Unie dienen daarvan onder de vastgestelde voorwaarden aangifte te doen”. Artikel R152-6, punt I, eerste alinea, van dit wetboek bepaalt het volgende: „De aangifte waarin is voorzien bij artikel 3 van verordening [...] nr. 1889/2005 [...] en de aangifte van geldbedragen, effecten of waardepapieren die naar of vanuit een lidstaat van de Europese Unie worden overgebracht [...], dienen schriftelijk door natuurlijke personen voor eigen rekening of voor rekening van derden bij de douanediens te geschieden uiterlijk op het tijdstip van het binnenkomen in of verlaten van de Europese Unie of van het overbrengen naar of vanuit een lidstaat van de Europese Unie.”

7 — Artikel 465, punt I, van de code des douanes, in de redactie die gold ten tijde van de feiten van het hoofding, bepaalde het volgende: „Het niet-naleven van de aangifteverplichtingen van artikel 464 en van verordening [...] nr. 1889/2005 [...] wordt bestraft met een geldboete ten bedrage van een kwart van het geldbedrag waarop het strafbare feit of de poging daartoe betrekking had.” Artikel 465, punt II, van dat wetboek bepaalde: „Ingeval douanebeambten het in punt I genoemde strafbare feit vaststellen, nemen zij het gehele bedrag waarop het strafbare feit of de poging daartoe betrekking had, gedurende een periode van drie maanden in bewaring, welke periode [...] kan worden verlengd tot maximaal zes maanden.”

10. Uit het dossier blijkt dat El Dakkak voor de cour d'appel de Paris heeft betoogd dat de aangifteplicht van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 en van de Franse wettelijke bepalingen waarmee deze aangifteplicht in Frans recht is omgezet, slechts geldt voor personen die de buitengrenzen van de Unie overschrijden. El Dakkak heeft met een beroep op de bewoordingen van artikel 4 van verordening nr. 562/2006 aangevoerd dat er slechts sprake is van een dergelijke grensoverschrijding indien de persoon zich meldt bij een grensdoorlaatpost en deze overschrijdt, en dat, aangezien de door Frankrijk met betrekking tot de luchthaven Roissy-Charles-de-Gaulle aangewezen grensdoorlaatpost zich bij de uitgang van de internationale transitzone bevindt, een persoon die binnen die zone blijft, deze doorlaatpost nooit passeert en bijgevolg het grondgebied van de Unie nooit betreedt.

11. Aangezien de cour d'appel de Paris zijn beroep bij arrest van 25 maart 2014 op dit punt heeft verworpen, heeft El Dakkak cassatieberoep ingesteld.

12. In die omstandigheden heeft de Cour de cassation besloten de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vraag voor te leggen:

„Moeten artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 en artikel 4, lid 1, van verordening nr. 562/2006 aldus worden uitgelegd dat een onderdaan van een derde staat die zich in de internationale transitzone van een luchthaven bevindt, niet onderworpen is aan de aangifteplicht krachtens artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005, dan wel dat deze onderdaan onderworpen is aan de genoemde verplichting als iemand die een buitengrens van de [Unie] via een grensdoorlaatpost zoals bedoeld in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 562/2006 heeft overschreden?”

### III – Analyse

13. Met haar prejudiciële vraag wenst de Cour de cassation in wezen te vernemen of een passagier die verblijft in de internationale transitzone van de luchthaven van een lidstaat – te weten in de ruimte tussen de gates van vertrek en van aankomst en de posten voor douane- en migratiecontrole – na van boord te zijn gegaan van een vlucht uit een derde land en alvorens aan boord te gaan van een vlucht naar een ander derde land, een buitengrens van de Unie in de zin van verordening nr. 562/2006 heeft overschreden en diens gevolg is onderworpen aan de aangifteplicht van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005.

14. De verwijzende rechter gaat uit van de veronderstelling dat het begrip „binnenkomst in de Unie” in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 moet worden uitgelegd in het licht van het begrip „overschrijding van de grenzen” in de zin van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 562/2006.

15. Met de Franse regering ben ik van mening dat dit een onjuiste veronderstelling is.

16. Verordening nr. 562/2006 is vastgesteld op grond van artikel 62, EG-Verdrag en met name de punten 1 en 2, onder a), daarvan, dat de Raad van de Europese Unie bevoegdheid verleende voor (1) het aannemen van maatregelen om te waarborgen dat personen bij het overschrijden van de binnengrenzen van de Unie niet worden gecontroleerd en (2) het vaststellen van normen en procedures waaraan controles van personen die de buitengrenzen van de lidstaten overschrijden, moeten voldoen. Verordening nr. 1889/2005 is daarentegen vastgesteld op grond van artikel 95 EG-Verdrag, dat betrekking heeft op maatregelen inzake de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten die de instelling en de werking van de interne markt betreffen, en van artikel 135 EG-Verdrag over de douanesamenwerking.

17. Hoewel beide regelingen bijdragen aan de verwezenlijking van dezelfde in artikel 14 EG-Verdrag verwoorde doelstelling, namelijk de totstandbrenging van een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van personen, diensten en kapitaal is gewaarborgd, betreffen zij overeenkomstig hun van elkaar verschillende rechtsgrondslagen twee verschillende onderwerpen en twee verschillende doelen: eerstgenoemde stelt gemeenschappelijke regels vast inzake de overschrijding van grenzen door personen, voor de consolidatie en ontwikkeling van het Schengenacquis<sup>8</sup> en laatstgenoemde richt een systeem in voor de controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen en verlaten ter aanvulling van richtlijn 91/308/EEG tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld<sup>9</sup>.

18. Bijgevolg behoeven de begrippen in verordening nr. 1889/2005 niet te worden uitgelegd in het licht van de begrippen in verordening nr. 562/2006. Het Hof behoeft in het kader van deze zaak derhalve niet te oordelen over de uitlegging van het begrip „overschrijding van grenzen” in de zin van verordening nr. 562/2006.

19. Hieruit volgt dat de vraag van de verwijzende rechter dient te worden geherformuleerd in die zin dat hij in wezen wenst te vernemen of de aangifteplicht van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 eveneens van toepassing is op een derdelander in de omstandigheden van het hoofdgeding, en dat het begrip „binnenkomst in de Unie” in de zin van die bepaling dient te worden uitgelegd op basis van haar bewoordingen, opzet en strekking en van het systeem en de doelstellingen van de regeling waarin zij is opgenomen.

20. Indien men alleen de normale betekenis van de in die bepaling gebruikte woorden in aanmerking neemt, lijkt het begrip te betekenen dat een natuurlijk persoon zich verplaatst van een grondgebied dat geen deel uitmaakt van het grondgebied van de Unie naar een grondgebied dat daar wel deel van uitmaakt.

21. Aangezien het grondgebied van de Unie in het kader van deze zaak als afgebakend moet worden beschouwd door het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen, zoals dat is vastgesteld in artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU<sup>10</sup>, zou sprake zijn van een dergelijke verplaatsing wanneer deze persoon de geografische grens van een lidstaat in de fysieke zin van het woord overschrijdt en het grondgebied van die staat betreedt, waarop de Verdragen van toepassing zijn. Op grond van deze uitlegging moet een persoon worden beschouwd als te zijn binnengekomen in de Unie in de zin van de betrokken bepaling, indien hij zich – net als El Dakkak – na van boord te zijn gegaan van een vlucht uit een derde land in de internationale transitzone begeeft van een luchthaven op het grondgebied van een lidstaat (zoals hierboven verduidelijkt) en daar verblijft alvorens aan boord te gaan voor een vlucht naar een derde land, ook indien hij geen grensdoorlaatpost heeft overschreden.

22. Het begrip „binnenkomst in de Unie” kan echter ook duiden op een juridisch begrip dat losstaat van de overschrijding van een geografische grens. Zoals advocaat-generaal Fennelly heeft benadrukt in punt 24 van zijn conclusie in de zaak Commissie/Raad (C-170/96, EU:C:1998:43), moeten bij een grensoverschrijding namelijk twee aspecten worden onderscheiden. Het eerste is dat van de fysieke binnenkomst op het grondgebied van een land, zonder dat er noodzakelijkerwijs sprake is van het overschrijden van een grenscontrolepost; het tweede is dat van de binnenkomst op het grondgebied in de juridische betekenis van de overschrijding van een grenscontrolepost.

8 — Zie met name overwegingen 3, 4 en 5 van verordening nr. 562/2006.

9 — PB 1991, L 166, blz. 77. Deze richtlijn is ingetrokken bij richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme (PB 2005, L 309, blz. 15), die op haar beurt is vervangen bij richtlijn (EU) 2015/849 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en richtlijn 2006/70/EG van de Commissie (PB 2015, L 141, blz. 73).

10 — Zoals het Hof heeft verduidelijkt in zijn arrest van 15 december 2015, Parlement en Commissie/Raad (C-132/14–C-136/14, EU:C:2015:813, punten 75-77) moet het territoriale toepassingsgebied van een handeling van afgeleid recht, indien de handeling zelf geen precisering bevat, worden bepaald op basis van artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU.

23. Zo zou men van mening kunnen zijn dat een persoon die de geografische grens van een lidstaat heeft overschreden alleen binnenkomt in de Unie wanneer hij daartoe toestemming krijgt bij de overschrijding van een grenscontrolepost. Volgens deze uitlegging kan een persoon die in de omstandigheden van El Dakkak verkeert niet worden beschouwd als zijnde *binnengekomen* in de Unie in de zin van de betrokken bepaling.

24. Welke van beide uitleggingen moet worden gekozen?

25. Ten gunste van de eerste uitlegging pleit, naast de formulering van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005, het ontbreken in die verordening van een uitdrukkelijke uitsluiting van de internationale transitzones op luchthavens van de werkingssfeer van de in dit artikel bedoelde aangifteplicht.

26. De internationale transitzones op luchthavens maken evenwel deel uit van de staat waar zij zich bevinden en zelfs wanneer men aanvaardt dat zij een bijzondere rechtsstatus hebben, zijn het geen ruimten waar geen recht geldt, aangezien zij onder het juridische en administratieve toezicht van die staat staan. In dit verband is vermeldenswaard dat de Franse Republiek op het gebied van immigratie via een juridische fictie aan zogenoemde „zones d’attente” (wachtruimten)<sup>11</sup>, die de internationale transitzones van de luchthavens omvatten, een bepaalde extraterritoriale status<sup>12</sup> verleent. Dit neemt echter niet weg, zoals de Cour de cassation heeft benadrukt, dat een persoon die in een dergelijke zone geplaatst is, zich in feite op het Franse grondgebied bevindt, waar Frans recht van toepassing is.<sup>13</sup>

27. De Franse regering wijst er in haar schriftelijke opmerkingen op dat het Europese Hof voor de Rechten van de Mens de niet-extraterritoriale aard van de internationale transitzones overigens heeft benadrukt in de zaak die heeft geleid tot het arrest van 25 juni 1996 Amuur/Frankrijk (ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, punt 52). In die zaak was dit Hof de vraag voorgelegd of het „vasthouden” van een aantal Somalische asielzoekers in de „wachtruimte” van luchthaven Roissy-Charles-de-Gaulle verenigbaar is met artikel 5 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden. De Franse regering spreekt zich in de onderhavige zaak eveneens uit voor de niet-extraterritoriale aard van die transitzones en benadrukt dat de internationale transitzone van luchthaven Roissy-Charles-de-Gaulle tot het Franse grondgebied behoort en dat het Franse recht en het Unierecht daar van toepassing zijn.

28. De totstandkomingsgeschiedenis van verordening nr. 1889/2005 geeft slechts weinig aanwijzingen voor de uitlegging van de werkingssfeer van de aangifteplicht van artikel 3, lid 1, van deze verordening.

11 — Artikel L221-1, eerste alinea, van de code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (wetboek betreffende de binnenkomst en het verblijf van vreemdelingen en het asielrecht) bepaalt: „Een vreemdeling die per [...] vliegtuig aankomt in Frankrijk en die geen toestemming heeft om binnen te komen op het Franse grondgebied dan wel om toelating vraagt als asielzoeker, kan in een wachtruimte [...] op een luchthaven worden vastgehouden gedurende de tijd die strikt noodzakelijk is voor zijn vertrek en – in geval van een asielzoeker – voor een onderzoek om vast te stellen of zijn aanvraag niet kennelijk ongegrond is.”

12 — Artikel L221-2, eerste alinea, van de code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile verduidelijkt: „De wachtruimte wordt afgebakend door de bevoegde administratieve autoriteit. Zij strekt zich uit tussen de gates van vertrek en aankomst en de posten voor personencontrole.”

13 — Cour de cassation, arrest van 25 maart 2009 nr. 08-14.125, waar die rechterlijke instantie ten aanzien van een minderjarige die in de wachtruimte van de luchthaven Roissy-Charles-de-Gaulle is geplaatst, heeft geoordeeld dat „de Cour d’appel – die erop heeft gewezen dat de jonge X, een alleenstaande minderjarige, meteen na zijn aankomst op het Franse grondgebied op de luchthaven Roissy-Charles-de-Gaulle is aangehouden en in verzekering is gesteld vanwege een poging zich aan een politiecontrole te onttrekken, en vervolgens bij het einde van de inverzekeringstelling in de wachtruimte van de luchthaven is geplaatst – uit zijn eigen vaststellingen had moeten opmaken dat belanghebbende zich op het Franse grondgebied bevond, zodat hij zich als alleenstaande minderjarige met de Irakese nationaliteit noodzakelijkerwijs in een gevaarlijke situatie bevond die vereiste dat door de kinderrechter beschermende maatregelen krachtens de artikelen 375 en volgende van de Code civil (burgerlijk wetboek) werden getroffen.” Zie Klötgen, P., La frontière et le droit, esquisse d’une problématique, Scientia Juris, 2011, blz. 45 e.v. Op de wijze waarop dergelijke „wachtruimten” worden bestuurd, is overigens veel kritiek van organisaties die opkomen voor mensenrechten (zie het rapport van de Franse mensenrechtenorganisatie Anafé van 20 januari 2016, te raadplegen op webadres <http://www.anafe.org/spip.php?article317>).

29. Het voorstel voor een verordening van het Europees parlement en de Raad betreffende de voorkoming van het witwassen van geld door douanesamenwerking (hierna: „voorstel voor een verordening”)<sup>14</sup>, dat oorspronkelijk alleen op artikel 135 EG-Verdrag was gebaseerd, voorzag er in artikel 1 in dat de aangifteverplichting van toepassing was op iedere natuurlijke persoon die het „douanegebied van de Gemeenschap” binnenkomt of verlaat<sup>15</sup>, met inbegrip van de delen van dat grondgebied waar richtlijn 91/308 – waarop verordening nr. 1889/2005 (zoals hierna nog uitvoeriger aan de orde komt) de aanvulling vormt – niet van toepassing is. Volgens artikel 2 van het voorstel voor een verordening werd in het kader van dit voorstel onder „douanegebied van de Gemeenschap” verstaan het grondgebied van de lidstaten bedoeld in artikel 3, lid 1, van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad<sup>16</sup>.

30. De verwijzing naar het douanegebied van de Unie pleit voor de opvatting dat de Commissie veeleer het geografische aspect van de overschrijding van buitengrenzen op het oog had en dat het voorstel voor een verordening – in elk geval aanvankelijk – eveneens van toepassing moest zijn indien de betrokken persoon de internationale transitruimte van een luchthaven in een lidstaat passeerde. In haar verslag voor de Raad bij het voorstel voor een verordening<sup>17</sup> verduidelijkte de Commissie overigens dat zowel voor het douanegebied van de Unie als voor de delen van het grondgebied waarop richtlijn 91/308 niet van toepassing is „voor het contactenverkeer in beginsel de aangifteplicht [geldt]”.

31. In de loop van de goedkeuringsprocedure van verordening nr. 1889/2005 heeft de Raad het geografische toepassingsgebied van deze regeling evenwel bij amendement aangepast. Hij heeft er met name in de toelichting bij het amendementsvoorstel op gewezen dat „omwille van de transparantie voor reizigers en ter vergemakkelijking van de uitvoering van de verordening door de bevoegde autoriteiten, de controle op contactenverkeer moet plaatsvinden wanneer een natuurlijk persoon het grondgebied van de Gemeenschap binnenkomt of verlaat”.<sup>18</sup>

32. De redenen van transparantie waardoor de Raad zich heeft laten leiden – het begrip „binnenkomst in de Gemeenschap” met zijn rechtstreekse verwijzing naar het toen geldende artikel 299 EG-Verdrag is immers gemakkelijker te begrijpen dan het begrip „douanegebied van de Gemeenschap”, dat overigens moet worden gelezen in samenhang met de verduidelijkingen van artikel 1, lid 1, tweede alinea, van het voorstel tot verordening –, zijn dan wel te begrijpen, het is echter veel moeilijker te duiden met welke uitvoeringsproblemen de „bevoegde autoriteiten” volgens de Raad te maken zouden hebben gekregen indien de tekst van de Commissie zonder aanpassingen zou zijn vastgesteld. Aangezien de in het voorstel tot verordening opgenomen controles voornamelijk moesten worden uitgevoerd door de douaneautoriteiten van de lidstaten, waarvan men mag aannemen dat zij heel goed thuis zijn in de douanerechtelijke begrippen van de Unie, mag ervan worden uitgegaan dat de Raad niet doelde op de taak om de grondgebieden te identificeren waar de aangifteplicht gold. Had hij de

14 — COM(2002) 328 definitief.

15 — Artikel 1, lid 1, eerste alinea, van het voorstel tot verordening luidde als volgt: „Iedere natuurlijke persoon die het douanegebied van de Gemeenschap binnenkomt of verlaat en een som in contanten ten bedrage van vijftienduizend euro of meer vervoert, is onder de in deze verordening vastgestelde voorwaarden aan een aangifteverplichting onderworpen.”

16 — Verordening van 12 oktober 1992 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (PB 1992, L 302, blz. 1), ingetrokken bij verordening (EG) nr. 450/2008 van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2008 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (gemoderniseerd douanewetboek) (PB 2008, L 145, blz. 1). In overweging 10 van het voorstel tot verordening werd verduidelijkt dat „[w]at de geografische afbakening van het toepassingsgebied betreft, [...] richtlijn 91/308/EEG overeenkomstig het EG-Verdrag en inzonderheid artikel 299, punten 3, 4 en 6, onder c), niet van toepassing [is] op bepaalde Europese staten of gebieden [...]” en dat bijgevolg „aandacht [moet] worden besteed aan het witwasrisico dat deze staten en gebieden inhouden en [...] te hunnen aanzien in een speciale regeling [moet] worden voorzien”. Derhalve luidde artikel 1, lid 1, tweede alinea, van het voorstel tot verordening als volgt: „Iedere natuurlijke persoon die de delen van het douanegebied van de Gemeenschap binnenkomt of verlaat waarin richtlijn 91/308/EG niet van toepassing is en een som contanten ten bedrage van vijftien duizend euro of meer vervoert, is eveneens aan de genoemde aangifteverplichting onderworpen.”

17 — Verslag van 25 juni 2002, COM(2002) 328 definitief, zie punt 2, toelichting bij artikel 1.

18 — Gemeenschappelijk standpunt aangenomen door de Raad met het oog op de aanneming van een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten, van 18 januari 2005, nr. 14843/04, punt 3, onder a).

moeilijkheden op het oog die deze autoriteiten zouden kunnen ondervinden om de controle van transitpassagiers te waarborgen, die geacht mochten worden ook onder de aangifteplicht van het voorstel tot verordening te vallen? De ontstaansgeschiedenis levert geen bevestigend en overigens evenmin een ontkennend antwoord op die vraag, maar indien dat het geval zou zijn geweest, zou het toch logisch zijn geweest indien die passagiers in de definitieve tekst van verordening 1889/2005 expliciet van de aangifteplicht waren uitgesloten, hetgeen echter niet is gebeurd.

33. De wijziging van de geografische reikwijdte van het voorstel tot verordening kwam bovendien tegemoet aan de zorg van de Raad om een parallelle geografische toepassing van richtlijn 91/308 en de nieuwe verordening te waarborgen.

34. Beide regelingen staan immers in nauw verband met elkaar.

35. Verordening nr. 1889/2005 is vastgesteld op basis van de uitkomsten van het verslag „Moneypenny”<sup>19</sup>, dat beoogde de impact van het grensoverschrijdende verkeer van liquide middelen op de doeltreffendheid van de op grond van richtlijn 91/308 uitgevoerde controles te meten. Met name uit overweging 2 van deze verordening en uit artikel 1, lid 1, ervan blijkt dat zij tot doel heeft de bepalingen van die richtlijn „aan te vullen” door de vaststelling van geharmoniseerde regels voor de controle op liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten<sup>20</sup>.

36. Het verband tussen beide regelingen levert aanwijzingen op voor de bepaling van de omvang van de aangifteplicht van artikel 3 van verordening nr. 1889/2005.

37. Richtlijn 91/308, die gebaseerd is op artikel 57, lid 2, eerste en derde volzin, en artikel 100 A EG-Verdrag, legde kredietinstellingen, financiële instellingen en bepaalde rechtspersonen of natuurlijke personen controleverplichtingen op ten aanzien van transacties van dienstverleners met een waarde van meer dan 15 000 EUR. Haar belangrijkste doelstelling was het voorkomen van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van crimineel geld, dat de stabiliteit van en het vertrouwen in dat stelsel in gevaar kan brengen en de groei kan bevorderen van de georganiseerde misdaad in het algemeen en van de handel in verdovende middelen in het bijzonder.<sup>21</sup> Zij beoogde de maatregelen op dit gebied door de lidstaten te coördineren om te voorkomen dat nationale maatregelen werden getroffen die onverenigbaar waren met de doelstellingen van de interne markt en om te zorgen voor een grotere doeltreffendheid in de strijd tegen het witwassen van geld, dat vaak in een internationale context geschiedt.<sup>22</sup>

38. De maatregelen die deze richtlijn voorschreef, pasten – net als de maatregelen die nu gelden krachtens richtlijn 2015/849<sup>23</sup> en daarvoor krachtens richtlijn 2005/60<sup>24</sup> – in het kader van internationale samenwerking<sup>25</sup>.

39. In dit verband roep ik in herinnering dat het Hof er in zijn arrest van 25 april 2013, *Jyske Bank Gibraltar* (C-212/11, EU:C:2013:270), op heeft gewezen dat richtlijn 2005/60, die richtlijn 91/308 heeft vervangen, weliswaar eveneens de waarborging van de goede werking van de interne markt beoogde, maar toch hoofdzakelijk tot doel had te voorkomen dat het financiële stelsel zou worden gebruikt

19 — Document 9630/2/00 van de Raad van 7 september 2000. De „operatie Moneypenny” is in de periode september 1999 tot en met februari 2000 door de douanediens ten van de lidstaten uitgevoerd met het doel van toezicht op en controle van het grensoverschrijdend verkeer van liquide middelen ter waarde van meer dan EUR 10 000, om te onderzoeken of dat verkeer met name door de omvang ervan een bedreiging kon vormen voor de doeltreffendheid van de bestaande anti-witwascontroles door de financiële instellingen.

20 — Ook de overwegingen 5, 9 en 11 en de artikelen 5 en 6 van verordening nr. 1889/2005 bevatten verwijzingen naar richtlijn 91/308.

21 — Zie met name de eerste, de tweede en de derde overweging.

22 — Zie met name de tweede en de zesde overweging.

23 — Aangehaald in voetnoot 9 van deze conclusie.

24 — Aangehaald in voetnoot 9 van deze conclusie.

25 — Zie met name de zevende overweging.

voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, zoals met name blijkt uit het feit dat zij, net als richtlijn 91/308, is vastgesteld in een internationale context om de aanbevelingen van de internationale Financial Action Task Force (FATF) ten uitvoer te leggen en bindend te maken in de Unie.<sup>26</sup>

40. Verordening nr. 1889/2005, die richtlijn 91/308 moest aanvullen, heeft dezelfde doelstelling. Zoals uit overweging 4 ervan blijkt, is deze verordening net als richtlijn 91/308 vastgesteld voor de tenuitvoerlegging van een aanbeveling van de FATF, namelijk van Speciale Aanbeveling IX „Geldkoeriers” van 22 oktober 2004, die sinds de herziening in 2012 aanbeveling 32 is.<sup>27</sup>

41. De aanbeveling luidt als volgt: „Landen moeten maatregelen treffen om fysiek grensoverschrijdend verkeer van valuta en verhandelbare instrumenten aan toonder op te sporen, inclusief een aangiftesysteem en/of een andere meldverplichting.” Zij vervolgt: „Landen moeten zich ervan verzekeren dat hun bevoegde autoriteiten de rechtsbevoegdheid hebben om valuta of verhandelbare instrumenten aan toonder te stoppen of vast te houden waarvan vermoed wordt dat zij verband houden met de financiering van terrorisme of witwassen of onderliggende misdrijven, of die valselijk gedeclareerd of gemeld zijn.”<sup>28</sup>

42. In een interpretatieve nota bij die aanbeveling wordt verduidelijkt dat zij is opgesteld met het doel „te waarborgen dat terroristen en andere criminelen niet hun activiteiten kunnen financieren of de opbrengst van hun criminele activiteiten kunnen witwassen door fysiek grensoverschrijdend verkeer van valuta of verhandelbare instrumenten aan toonder”.<sup>29</sup> In diezelfde nota wordt het begrip „fysiek grensoverschrijdend verkeer” gedefinieerd als „ieder *fysiek binnenkomen of verlaten* van valuta of verhandelbare instrumenten aan toonder vanuit een land naar een ander land”.<sup>30</sup>

43. De betrokken aanbeveling lijkt derhalve uit te gaan van de ruim te definiëren begrippen „binnenkomen” en „verlaten”, die erop wijzen dat het systeem van aangifte of melding waarop de aanbeveling aandringt, moet worden toegepast zodra de valuta of de verhandelbare instrumenten aan toonder een nationale geografische grens overschrijden. De documentatie van de FATF lijkt echter geen expliciet antwoord te bevatten op de vraag die ons bezighoudt. De regels voor de controle op het grensoverschrijdend verkeer van liquide middelen in de internationale transitzones van luchthavens worden evenmin besproken in de nota „International Best Practices: Detecting and preventing the illicit cross-border transportation of cash and bearer negotiable instruments” (Internationale best practices:

26 — Zie punt 46. De FATF is een in 1989 opgericht intergouvernementeel orgaan waarvan de opdracht bestaat in het uitwerken van normen en het bevorderen van de doelmatige tenuitvoerlegging van de wetgevende, regelgevende en operationele maatregelen ter bestrijding van het witwassen van geld, de financiering van terrorisme en de financiering van proliferatie alsook de andere aanverwante dreigingen ten aanzien van de integriteit van het internationale financiële stelsel.

27 — De tekst van die aanbeveling staat op de website van de FATF: [http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF\\_Recommendations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf).

28 — Hierna vervolgt de aanbeveling als volgt: „Landen moeten zich ervan verzekeren dat effectieve, proportionele en afschrikkende sancties beschikbaar zijn ten aanzien van personen die valse aangifte(n) doen of melding(en) maken. Indien de valuta of verhandelbare instrumenten aan toonder verband houden met de financiering van terrorisme of witwassen of onderliggende misdrijven, moeten landen ook maatregelen vaststellen, inclusief wettelijke maatregelen, die in overeenstemming met Aanbeveling 4, de verbeurdverklaring van die valuta of verhandelbare instrumenten aan toonder mogelijk maken.”

29 — De tekst van de interpretatieve nota bij Speciale Aanbeveling IX staat ook op de website van de FATF op het in voetnoot 27 vermelde webadres.

30 — Cursivering van mij. In een stuk uit 2009 „Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and FATF 9 Special Recommendations” (Evaluatiemethode van de overeenstemming met de 40 aanbevelingen en de 9 speciale aanbevelingen van de FATF) wordt in het kader van een supranationale benadering van speciale aanbeveling IX verduidelijkt dat de term „grensoverschrijdend” „verwijst naar *verkeer aan de buitengrenzen* van het supranationale rechtsgebied” (cursivering van mij); het document is te vinden op webadres: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/methodologyforassessingcompliancewiththefatf40recommendationsandfatf9specialrecommendations.html>.



opsporing en voorkoming van onrechtmatig grensoverschrijdend verkeer van valuta en verhandelbare instrumenten aan toonder) uit 2010, die geacht wordt een overzicht te geven van de moeilijkheden waarmee de staten te maken hebben gehad bij de toepassing van Speciale Aanbeveling IX en van de mogelijke oplossingen.<sup>31</sup>

44. Niettemin pleit – zoals ook de Franse regering betoogt – de context van internationale samenwerking in de bestrijding van het witwassen van geld en de grensoverschrijdende criminaliteit waarbinnen verordening nr. 1889/2005 is vastgesteld, voor een ruime uitlegging van het begrip „binnenkomst in de Unie” in de zin van artikel 3, lid 1, van die verordening, en tegen een beperking van de werkingsfeer van de aangifteplicht van dat artikel tot enkel het grensoverschrijdend verkeer van liquide middelen die bestemd zijn voor binnenkomst in het financiële stelsel van de Unie.

45. Het valt namelijk niet te ontkennen dat het onder de aangifteplicht brengen van de transitpassagiers op luchthavens bijdraagt aan de verwezenlijking van de hierboven genoemde doelen op internationaal niveau, aangezien een dergelijke verplichting zowel een afschrikkende maatregel is als – in combinatie met de ermee samenhangende controles – een maatregel om verdacht vervoer op te sporen.<sup>32</sup>

46. Nu dient te worden onderzocht of het in Chicago (Verenigde Staten) op 7 december 1944 ondertekende Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart<sup>33</sup> (hierna: „Verdrag van Chicago”) zich tegen een dergelijke ruime uitlegging verzet.

47. De Unie is geen partij bij dit verdrag en wordt er niet door gebonden, zoals het Hof heeft verduidelijkt in het arrest van 21 december 2011, *Air Transport Association of America e.a.* (C-366/10, EU:C:2011:864, punten 57-71).

31 — Dit document, dat vóór de herziening van 2012 is verschenen, kan op het volgende webadres worden geraadpleegd: [http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitésdespecésd'instrumentsnégociablesauporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitésdespecésd'instrumentsnégociablesauporteur.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf\\_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitésdespecésd'instrumentsnégociablesauporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitésdespecésd'instrumentsnégociablesauporteur.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).

32 — Ik merk evenwel op dat de Commissie in haar verslag aan het Parlement en de Raad over de uitvoering van verordening nr. 1889/2005 [COM(2010) 0429 definitief] op basis van een kosten-batenanalyse heeft gepleit voor wijziging van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 om de procedures voor de controle op het vervoer van liquide middelen in overeenstemming te brengen met die voor de controle op de bagage van passagiers, zoals vastgesteld in de artikelen 192-194 van verordening nr. 2454/93 van de Commissie van 2 juli 1993 houdende vaststelling van enkele bepalingen ter uitvoering van verordening (EEG) nr. 2913/92 van de Raad tot vaststelling van het communautair douanewetboek [PB 1993, L 253, blz. 1, ingetrokken bij uitvoeringsverordening (EU) 2016/481 van de Commissie van 1 april 2016 (PB 2016, L 87, blz. 24)]. Een dergelijke aanpassing, die werd bepleit om de praktische problemen op te lossen waar de lidstaten mee te maken hadden gekregen ten aanzien van de transitpassagiers, houdt de afschaffing in van systematische controles in de internationale transitzones en bijgevolg van de aangifteverplichting voor de passagiers in die zones (zie punt 5 van het verslag). De Commissie zet in punt 3.2 van dit verslag het volgende uiteen: „Door de verschillen in de transitinfrastructuur op luchthavens is het voor transitpassagiers moeilijk om aan hun aangifteplicht te voldoen op het eerste punt van binnenkomst of het laatste punt van uitgang van de EU. Er bestaan weinig of verschillende faciliteiten voor de aangifte van liquide middelen in transitzones en er is onvoldoende tijd tussen twee vluchten. Ook voor de bevoegde autoriteiten van de lidstaten is het moeilijk om transitpassagiers op geharmoniseerde wijze te controleren. Tijdsgebrek, het ontbreken van passende controlefaciliteiten [...] en afzonderlijke kanalen voor hand- en ruimbagage hinderen deze controles.” Een „specifieke projectgroep van deskundigen inzake liquidemiddelencontrole” heeft zich volgens haar uitgesproken voor een wijziging van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005.

33 — United Nations Treaty Series, deel 15, blz. 295, te raadplegen op het volgende webadres: <http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>.

48. Dit verdrag is evenwel door alle lidstaten van de Unie geratificeerd en dient derhalve in aanmerking te worden genomen bij de uitlegging van bepalingen van Unierecht.<sup>34</sup> Hetzelfde geldt voor de bijlagen bij dat verdrag, die normen en aanbevolen werkwijzen (Standards and Recommended Practices – SARP)<sup>35</sup> bevatten en zijn aangenomen door de Raad van de Internationale Burgerluchtvaartorganisatie (ICAO)<sup>36</sup> overeenkomstig artikel 54, onder l), van dat verdrag<sup>37</sup>, en die de verdragsluitende lidstaten in meerdere of mindere mate binden<sup>38</sup>.

49. Artikel 22 van het Verdrag van Chicago bepaalt het volgende: „Elke verdragsluitende staat verbindt zich [...] alle uitvoerbare maatregelen te treffen om het verkeer met luchtvaartuigen tussen de grondgebieden van de verdragsluitende staten te vergemakkelijken en te bespoedigen en onnodige vertragingen voor luchtvaartuigen, bemanningen, passagiers en lading te voorkomen, in het bijzonder met betrekking tot de toepassing van wetten inzake de immigratie, quarantaine, douane en in- en uitklaring.” Artikel 23 van dit verdrag op zijn beurt verduidelijkt dat elke verdragsluitende staat zich verbindt „voor zover hij zulks uitvoerbaar acht, douane- en immigratiebepalingen vast te stellen met betrekking tot de internationale luchtvaart overeenkomstig de werkwijzen welke op grond van dit verdrag van tijd tot tijd kunnen worden vastgesteld of aanbevolen”.

50. Bijlage 9 bij het Verdrag van Chicago „International Standards and Recommended Practices – Facilitation” (normen en aanbevolen werkwijzen – vergemakkelijking; hierna: „bijlage 9”)<sup>39</sup> is met name vastgesteld om de verplichtingen te verduidelijken die voor de verdragsluitende partijen voortvloeien uit de hierboven genoemde artikelen van het verdrag. Het doel van deze bijlage is te zorgen voor een doelmatig beheer van de grenscontroleprocedures waarbij gezocht wordt naar een passend evenwicht tussen veiligheid en vereenvoudiging van de procedures.

51. De Franse regering heeft eraan herinnerd dat de verdragsluitende staten overeenkomstig hoofdstuk 3, onder L, punt 3.57, van die bijlage ervoor dienen te zorgen – met name door het creëren van transitzones – dat passagiers en hun bagage die aankomen vanuit een andere staat en die hun reis op dezelfde dag met dezelfde of met een andere vlucht vanaf dezelfde luchthaven naar een derde staat vervolgen, tijdelijk op de luchthaven van aankomst mogen verblijven zonder te worden onderworpen aan de grenscontroleformaliteiten voor binnenkomst in de transitstaat. De „transitzone” wordt in hoofdstuk 1, onder A, omschreven als een speciaal ingestelde zone op een internationale luchthaven of in de nabijheid daarvan, die onder toezicht of directe controle staat van de bevoegde overheidsinstanties, waar de passagiers in afwachting van de doorreis of de overstap kunnen verblijven zonder om binnenkomst in de betrokken staat te moeten verzoeken.

34 — Arrest van 3 juni 2008, Intertanko e.a. (C-308/06, EU:C:2008:312, punt 52).

35 — De vaststelling van deze regelingen wordt bepaald in artikel 37 van het Verdrag van Chicago.

36 — De ICAO is ingesteld op grond van de artikelen 43 e.v. van het Verdrag van Chicago.

37 — Deze bepaling verduidelijkt dat de SARP's „eenvoudigheidshalve” worden aangewezen als „bijlagen bij dit verdrag”.

38 — Normen zijn specificaties die zijn erkend als *toepasbaar* en *noodzakelijk* voor het faciliteren en verbeteren van bepaalde aspecten van de internationale luchtvaart. Van niet-naleving ervan dienen de verdragsluitende staten overeenkomstig artikel 38 van het verdrag mededeling te doen. Aanbevolen werkwijzen daarentegen zijn specificaties die zijn erkend als *in het algemeen toepasbaar* en *zeer wenselijk*. De verdragsluitende staten doen hun best zich ter uitvoering van dit verdrag ernaar te voegen.

39 — De tekst van deze bijlage kan worden geraadpleegd op de website van de Office fédérale de l'aviation civile suisse (Zwitserse federale burgerluchtvaartdienst) op het volgende webadres:

<https://www.bazl.admin.ch/bazl/fr/home/experts/reglementation-et-informations-de-base/bases-legales-et-directives/annexes-a-la-convention-de-l-organisation-internationale-de-l-av.html>.

52. Uit de tekst van de in bovengenoemd punt 3.57 opgenomen norm blijkt dat deze verwijst naar de formaliteiten voor de immigratiecontroles ter verificatie van het bezit van documenten die toegang tot de verdragsluitende staat verlenen. Dit wordt overigens bevestigd in de erop volgende norm (punt 3.58 van hoofdstuk 3, onder L), die de verdragsluitende partijen de verplichting oplegt om de eis dat passagiers in de transitzone een luchthaventransitvisum bij zich moeten hebben tot een minimum te beperken.<sup>40</sup>

53. Inderdaad beoogt bijlage 9 meer in het algemeen de formaliteiten en controles waar transitpassagiers aan worden onderworpen, zoveel mogelijk te beperken, terwijl op die passagiers niet alleen een – in beginsel actieve – aangifteplicht rust, maar de verificatie of die plicht wordt nageleefd ook kan vereisen dat de bevoegde autoriteiten – zoals voorzien in artikel 4, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 – personen, hun bagage en hun vervoermiddelen aan controles onderwerpen.

54. Echter, ten eerste – zoals de Franse regering in haar schriftelijke opmerkingen heeft aangevoerd – verzetten de bepalingen van bijlage 9 zich ingevolge hoofdstuk 3, onder B, punt 1.5, ervan, niet tegen de toepassing van nationale wetgeving met betrekking tot het verrichten van „noodzakelijk” geachte controles<sup>41</sup>, en ten tweede beoogt het faciliterend beleid van de ICAO eveneens de doelstellingen van bijlage 9 te coördineren met andere doelstellingen, in het bijzonder de bestrijding van de internationale handel in verdovende middelen – een van de doelstellingen van de maatregelen van verordening nr. 1889/2005 – om een goed evenwicht te vinden tussen de eisen van veiligheid en vereenvoudiging.

55. Het eveneens aan passagiers in de „transitzone”, zoals omschreven in bijlage 9, opleggen van de aangifteplicht zoals die van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005, lijkt derhalve niet onverenigbaar met de norm van punt 3.57 van die bijlage, mits de formaliteiten bij de uitvoering van die verplichting en de controles om na te gaan of zij wordt nageleefd, zo min mogelijk ongemak voor de transitpassagiers met zich brengen en het luchtverkeer niet ten onrechte dreigen te vertragen.

56. Gelet op al het voorgaande ben ik van mening, op grond van een letterlijke uitlegging van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 en van de doelstellingen van die regeling, en gezien het ontbreken van een uitdrukkelijke uitsluiting van transitpassagiers op luchthavens van de werkingssfeer van de aangifteplicht van bedoeld artikel, dat die plicht ook geldt voor passagiers die verblijven in de internationale transitzone van een luchthaven die zich bevindt op het grondgebied van een lidstaat waarop de Verdragen overeenkomstig de artikelen 52 VEU en 355 VWEU van toepassing zijn, na van boord te zijn gegaan van een vlucht uit een derde land en alvorens aan boord te gaan van een vlucht naar een ander derde land zonder een grenscontrolepost te overschrijden teneinde toestemming voor binnenkomst in die lidstaat te krijgen.

40 — Te weten visa die verlangd worden van passagiers die via een internationale vlucht aankomen en die hun reis op dezelfde dag met dezelfde of met een andere vlucht vanaf dezelfde luchthaven naar een derde staat vervolgen. Verordening (EG) nr. 810/2009 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juli 2009 tot vaststelling van een gemeenschappelijke visumcode (Visumcode) (PB 2009, L 243, blz. 1) voorziet „als uitzondering op [...] bijlage 9 van het Verdrag van Chicago” voor de onderdanen van bepaalde landen in de verplichting om in het bezit te zijn van een dergelijk visum.

41 — Overigens bevat hoofdstuk 6, onder F, punten 6.47 en 6.48 aanbevolen werkwijzen met betrekking tot het opleggen van beperkingen door verdragsluitende staten aan de invoer of uitvoer van valuta.

#### IV – Conclusie

57. Gelet op al het voorgaande geef ik het Hof in overweging de vraag van de Cour de cassation (hoogste rechterlijke instantie, Frankrijk) te beantwoorden als volgt:

„Artikel 3, lid 1, van verordening (EG) nr. 1889/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten, dient aldus te worden uitgelegd dat de verplichting van iedere natuurlijke persoon die de Europese Unie binnenkomt of verlaat, en liquide middelen ten bedrage van 10 000 EUR of meer vervoert, om het vervoerde bedrag aan te geven bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat via welke deze persoon de Unie binnenkomt of verlaat, ook geldt voor passagiers die verblijven in de internationale transitzone van een luchthaven die zich bevindt op het grondgebied van een lidstaat waarop de Verdragen overeenkomstig de artikelen 52 VEU en 355 VWEU van toepassing zijn, na van boord te zijn gegaan van een vlucht uit een derde land en alvorens aan boord te gaan van een vlucht naar een ander derde land zonder een grenscontrolepost te overschrijden teneinde toestemming voor binnenkomst in die lidstaat te krijgen.”