



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

4 mei 2017*

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

In zaak C-17/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Cour de cassation (hoogste rechterlijke instantie, Frankrijk) bij beslissing van 5 januari 2016, ingekomen bij het Hof op 12 januari 2016, in de procedure

Oussama El Dakkak,

Intercontinental SARL

tegen

Administration des douanes et droits indirects,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), kamerpresident, E. Regan, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev en C. G. Fernlund, rechters,

advocaat-generaal: P. Mengozzi,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

- de Franse regering, vertegenwoordigd door A. Daly en D. Colas als gemachtigden,
 - de Griekse regering, vertegenwoordigd door E. Tsaousi en K. Georgiadis als gemachtigden,
 - de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Grønfeldt en F. Dintilhac als gemachtigden,
- gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 december 2016,

* Procestaal: Frans.

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft 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 (PB 2005, L 309, blz. 9), en artikel 4, lid 1, van verordening (EG) nr. 562/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 15 maart 2006 tot vaststelling van een communautaire code betreffende de overschrijding van de grenzen door personen (Schengengrenscore) (PB 2006, L 105, blz. 1).
- 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 hebben geleden als gevolg van de inbeslagneming door laatstgenoemde dienst van liquide middelen die El Dakkak vervoerde tijdens zijn transit op de luchthaven van Roissy-Charles-de-Gaulle (Frankrijk), op grond dat hij had verzuimd die bedragen aan te geven.

Toepasselijke bepalingen

Verordening nr. 1889/2005

- 3 De overwegingen 2 en 4 tot en met 6 van verordening nr. 1889/2005 preciseren:
 - „(2) Het feit dat opbrengsten van illegale activiteiten in het financiële stelsel doordringen en, na te zijn witgewassen, worden geïnvesteerd, is schadelijk voor een solide en duurzame economische ontwikkeling. Bij richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld [(PB 1991, L 166, blz. 77)] is dan ook een communautair controlemechanisme met betrekking tot transacties via krediet- en financiële instellingen en bepaalde soorten beroepen ingesteld om witwassen te voorkomen. Omdat het risico bestaat dat de toepassing van dat mechanisme het vervoer van liquide middelen voor illegale doeleinden doet toenemen, moet richtlijn [91/308] worden aangevuld met een systeem voor de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten.
 - [...]
 - (4) Er dient tevens rekening te worden gehouden met complementaire activiteiten in andere internationale fora, met name van de Financiële Actiegroep witwassen van geld (FATF), die in 1989 tijdens de G7-top te Parijs is opgericht. In Speciale Aanbeveling IX van de FATF van 22 oktober 2004 worden de regeringen opgeroepen maatregelen te nemen met het oog op het traceren van fysieke geldbewegingen, waaronder een aangiftesysteem of een andere verplichting tot bekendmaking.
 - (5) Liquide middelen vervoerd door een natuurlijke persoon die de Gemeenschap binnenkomt of verlaat, zouden derhalve onder een aangifteplicht moeten vallen. De douaneautoriteiten zouden dan gegevens over dit vervoer van liquide middelen kunnen vergaren en, zo nodig, aan andere autoriteiten mededelen. [...]
 - (6) Met het oog op een preventieve en afschrikkende werking van de aangifteplicht moet eraan worden voldaan bij het binnenkomen of verlaten van de Gemeenschap. Om het optreden van de autoriteiten op belangrijk liquide-middelenvervoer gericht te laten zijn, behoort alleen vervoer van

liquide middelen ter waarde van EUR 10 000 of meer onder deze aangifteplicht te vallen. Ook moet duidelijk worden bepaald dat de aangifteverplichting geldt voor de natuurlijke persoon die de liquide middelen vervoert, ongeacht of hij de eigenaar ervan is of niet.”

- 4 Artikel 1, lid 1, van die verordening bepaalt:

„Deze verordening strekt tot aanvulling van richtlijn [91/308] voor wat betreft langs financiële en kredietinstellingen en bepaalde beroepen verlopende transacties, en stelt daartoe geharmoniseerde regels in voor de controle, door de bevoegde autoriteiten, op liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten.”

- 5 Artikel 3, lid 1, van die verordening luidt:

„Iedere natuurlijke persoon die de Gemeenschap binnenkomt of verlaat, en liquide middelen ten bedrage van EUR 10 000 of meer vervoert, moet dat bedrag overeenkomstig deze verordening aangeven bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat via welke deze middelen de Gemeenschap binnenkomen of verlaten. Er is niet aan de aangifteplicht voldaan indien de verstrekte gegevens onjuist of onvolledig zijn.”

- 6 In artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1889/2005 is bepaald:

„Indien niet voldaan is aan de aangifteplicht van artikel 3, mogen liquide middelen overeenkomstig de in de nationale wetgeving vastgestelde voorwaarden bij een administratieve beslissing in bewaring worden genomen.”

Verordening nr. 562/2006

- 7 Artikel 1 van verordening nr. 562/2006 bepaalt:

„Deze verordening voorziet in de afwezigheid van grenstoezicht ten aanzien van personen die de binnengrenzen tussen de lidstaten van de Europese Unie overschrijden.

Zij stelt de maatregelen vast die van toepassing zijn op het grenstoezicht ten aanzien van personen die de buitengrenzen van de lidstaten van de Europese Unie overschrijden.”

- 8 Artikel 4, lid 1, van die verordening luidt:

„De buitengrenzen mogen slechts via de grensdoorlaatposten en gedurende de vastgestelde openingstijden worden overschreden. Aan de grensdoorlaatposten die niet 24 uur per etmaal open zijn, worden de openingstijden duidelijk aangegeven.

De lidstaten stellen de Commissie overeenkomstig artikel 34 in kennis van de lijst van hun grensdoorlaatposten.”

Hoofdgeding en prejudiciële vraag

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

- 10 Op 9 december 2010 is El Dakkak tijdens de transit op die luchthaven bij de gate voor passagiers met bestemming Beiroet door douanebeambten gecontroleerd. Nadat was gebleken dat hij een bedrag van 3 900 EUR en 1 607 650 USD (ongeveer 1 511 545 EUR) aan liquide middelen bij zich had, heeft El Dakkak hun een aangifte overgelegd die hij had gedaan bij de douane van de Republiek Benin.
- 11 Naar aanleiding van die controle is El Dakkak door de douane vastgehouden, waarna door de onderzoeksrechter een onderzoek is ingesteld wegens het niet-nakomen van de aangifteplicht en het witwassen van de opbrengst van fraude.
- 12 De liquide middelen die El Dakkak vervoerde, zijn in bewaring genomen en vervolgens verzegeld door de dienst douane en indirecte belastingen.
- 13 Bij arrest van 11 mei 2011 heeft de chambre d'instruction de la cour d'appel de Paris (onderzoekskamer van de rechter in tweede aanleg Parijs, Frankrijk) de hele procedure vanwege de onrechtmatigheid van de vasthouding van betrokkene nietig verklaard en teruggave van het verzegelde geld gelast.
- 14 Bij brief van 2 april 2012 heeft het bevoegde bestuursorgaan El Dakkak er bijgevolg van op de hoogte gesteld dat het zou overgaan tot overschrijving van het in beslag genomen bedrag in euro's en van de tegenwaarde in euro's van de in beslag genomen Amerikaanse dollars en van een evenredig deel van de op de behandelingskosten verleende korting.
- 15 El Dakkak en Intercontinental hebben daarop een schadevordering ingediend bij de 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 hebben aangevoerd dat de dienst douane en indirecte belastingen zich niet kon beroepen op niet-nakoming van de aangifteplicht door El Dakkak omdat deze daartoe niet gehouden was.
- 16 Nadat de cour d'appel de Paris bij arrest van 25 maart 2014 zijn verzoek had afgewezen heeft El Dakkak cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter.
- 17 Daarop heeft de Cour de cassation (hoogste rechterlijke instantie, Frankrijk) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„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?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 18 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 aldus moet worden uitgelegd dat de aangifteplicht waarin die bepaling voorziet, van toepassing is in de internationale transitzone van een luchthaven van een lidstaat in omstandigheden als die van het hoofdgeding, waarin een natuurlijke persoon, na te zijn uitgestapt uit een vliegtuig dat uit een derde land kwam, die zone is binnengekomen en er zich ophoudt alvorens aan boord van een ander vliegtuig te stappen met een ander derde land als bestemming.
- 19 De strekking van die aangifteplicht moet worden bepaald op basis van de uitlegging van het in genoemd artikel 3, lid 1, bedoelde begrip „natuurlijke persoon die de [Unie] binnenkomt of verlaat”.

- 20 In dat verband moet om te beginnen worden vastgesteld dat dit begrip in verordening nr. 1889/2005 niet is omschreven.
- 21 Dat begrip is echter niet dubbelzinnig en moet in zijn gebruikelijke betekenis worden begrepen, dat wil zeggen als een verwijzing naar de verplaatsing van een natuurlijke persoon van een plaats die niet tot het grondgebied van de Unie behoort naar een plaats die wel tot dat grondgebied behoort, of andersom.
- 22 Het grondgebied van de Unie komt overeen met het geografische gebied dat is omschreven in artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU, die het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen omschrijven.
- 23 Bij het ontbreken van preciseringen betreffende het territoriale toepassingsgebied van een handeling van afgeleid recht, moet dit op basis van die bepalingen worden bepaald, aangezien het afgeleide recht in beginsel hetzelfde toepassingsgebied heeft als de Verdragen zelf en van rechtswege van toepassing is op dat gebied (zie in die zin arrest van 15 december 2015, Parlement en Commissie/Raad, C-132/14–C-136/14, EU:C:2015:813, punten 76 en 77).
- 24 Ten eerste behoren de luchthavens van de lidstaten tot dat geografische gebied en dus tot het grondgebied van de Unie.
- 25 Ten tweede moet worden vastgesteld dat, net zomin als de bepalingen van verordening nr. 1889/2005 uitsluiten dat de in artikel 3, lid 1, daarvan bedoelde aangifteplicht wordt toegepast in de internationale transitzones van die luchthavens, artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU die zones niet uitsluiten van het territoriale toepassingsgebied van de Verdragen en in dat verband niet in uitzonderingen voorzien.
- 26 Indien een natuurlijke persoon zich verplaatst van een plaats die niet tot het in artikel 52 VEU en artikel 355 VWEU omschreven geografische gebied behoort naar een plaats die wel tot dat gebied behoort, komt die persoon dus de Unie binnen in de zin van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005.
- 27 Dat is het geval van een persoon die, net als El Dakkak, van boord gaat van een vliegtuig uit een derde land op een luchthaven op het grondgebied van een lidstaat en die zich in de internationale transitzone van die luchthaven ophoudt alvorens aan boord te gaan van een ander vliegtuig met een ander derde land als bestemming.
- 28 De uitlegging volgens welke de in artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 bedoelde aangifteplicht van toepassing is in internationale transitzones van luchthavens op het grondgebied van de Unie, strookt tevens met de door die verordening nagestreefde doelstelling.
- 29 In dat verband moet in herinnering worden gebracht dat verordening nr. 1889/2005 volgens de overwegingen 2, 5 en 6 ervan bedoeld is om, met name door de invoering van een verplichting om het vervoer van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten, aan te geven zodat daarover gegevens kunnen worden vergaard, een preventieve en afschrikkende werking te hebben en te voorkomen dat opbrengsten van illegale activiteiten in het financiële stelsel doordringen en, na te zijn witgewassen, worden geïnvesteerd (zie arrest van 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punt 18).
- 30 Daartoe verplicht artikel 3, lid 1, van die verordening iedere natuurlijke persoon die de Unie binnenkomt of verlaat en liquide middelen ter waarde van 10 000 EUR of meer vervoert, om dat bedrag aan te geven (zie arrest van 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punt 19).

- 31 Zoals volgt uit artikel 1, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 junctis de overwegingen 1 tot en met 3 ervan, heeft die verordening ter bevordering van een harmonieuze, evenwichtige en duurzame economische ontwikkeling in de hele Unie voorts tot doel richtlijn 91/308 aan te vullen door geharmoniseerde regels in te stellen voor de controle op liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten (zie arrest van 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punt 17).
- 32 In dat verband moet tevens in herinnering worden gebracht dat het Hof heeft geoordeeld dat 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 in de plaats is gekomen van richtlijn 91/308, hoofdzakelijk tot doel heeft te voorkomen dat het financiële stelsel wordt gebruikt voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme, zoals blijkt uit zowel de titel en de considerans van deze richtlijn als het feit dat zij, zoals haar voorgangster, richtlijn 91/308, is vastgesteld in een internationale context om de aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF), het belangrijkste internationale orgaan voor de bestrijding van het witwassen van geld, ten uitvoer te leggen en bindend te maken in de Unie (zie arrest van 25 april 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punt 46).
- 33 Net als richtlijnen 91/308 en 2005/60 is verordening nr. 1889/2005, zoals blijkt uit overweging 4 ervan, vastgesteld om rekening te houden met complementaire activiteiten in andere internationale fora, met name van de FATF, die in zijn speciale aanbeveling IX van 22 oktober 2004 de regeringen heeft opgeroepen maatregelen te nemen met het oog op het traceren van fysieke geldbewegingen, waaronder een aangiftesysteem of een andere verplichting tot bekendmaking.
- 34 Zoals de advocaat-generaal in de punten 44 en 45 van zijn conclusie heeft opgemerkt, volgt dan ook uit de doelstelling van verordening nr. 1889/2005, uit de internationale context waarbinnen deze past en uit de noodzaak te waarborgen dat de aangifteplicht van artikel 3, lid 1, van die verordening een preventief en afschrikkend effect heeft, dat het in die bepaling bedoelde begrip „persoon die [de Unie] binnenkomt of verlaat” ruim moet worden uitgelegd.
- 35 Indien die bepaling aldus wordt uitgelegd dat die plicht niet geldt voor personen die zich in een internationale transitzone van een luchthaven van de Unie bevinden, zou, althans gedeeltelijk, afbreuk kunnen worden gedaan aan de doeltreffendheid van het in verordening nr. 1889/2005 ingevoerde stelsel van controle van liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten en bijgevolg aan de verwezenlijking van de door die verordening nagestreefde doelstelling.
- 36 De vraag of een derdelander die zich in de internationale transitzone van een luchthaven van een lidstaat bevindt, al dan niet een buitengrens van de Unie heeft overschreden in de zin van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 562/2006 is zonder belang voor bovenstaande overwegingen.
- 37 In dat verband moet worden opgemerkt dat, zoals met name blijkt uit de onderscheiden rechtsgrondslagen van verordeningen nr. 1889/2005 en nr. 562/2006, deze verordeningen een verschillend voorwerp en verschillende doelstellingen hebben.
- 38 Zoals in punt 31 van het onderhavige arrest reeds is vastgesteld, heeft verordening nr. 1889/2005 namelijk tot doel richtlijn 91/308 aan te vullen door geharmoniseerde regels in te stellen voor de controle op liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten, terwijl verordening nr. 562/2006 volgens artikel 1 ervan voorziet in de afwezigheid van grenstoezicht ten aanzien van personen die de binnengrenzen tussen de lidstaten overschrijden en de maatregelen vaststelt die van toepassing zijn op het grenstoezicht ten aanzien van personen die de buitengrenzen van die lidstaten overschrijden.
- 39 Verordening nr. 1889/2005 bevat bovendien geen aanwijzingen dat de bepalingen ervan in het licht van die van verordening nr. 562/2006 moeten worden uitgelegd.

- 40 Aangezien geen van beide teksten uitdrukkelijke bepalingen in die zin bevat, kan de uitlegging van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 niet afhangen van de uitlegging van het begrip „overschrijding van een buitengrens van de Unie” in de zin van artikel 4, lid 1, van verordening nr. 562/2006.
- 41 Gelet op een en ander mogen internationale transitzones van luchthavens van de lidstaten niet worden uitgesloten van de werkingssfeer van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005. Dat betekent dat, wanneer een natuurlijke persoon die van boord gaat van een vliegtuig uit een derde land op een luchthaven op het grondgebied van een lidstaat en zich in de internationale transitzone van die luchthaven ophoudt alvorens aan boord te gaan van een ander vliegtuig met als bestemming een ander derde land, bij binnenkomst van de Unie liquide middelen ter waarde van 10 000 EUR of meer bij zich heeft, hij onderworpen is aan de aangifteplicht van artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005.
- 42 In dat verband moeten de lidstaten de passende maatregelen nemen om de belanghebbenden in staat te stellen die verplichting na te komen op een manier die hun volle rechtszekerheid waarborgt.
- 43 Derhalve moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 3, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 aldus moet worden uitgelegd dat de in die bepaling bedoelde aangifteplicht van toepassing is in de internationale transitzone van een luchthaven van een lidstaat.

Kosten

- 44 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiending van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

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, moet aldus worden uitgelegd dat de in die bepaling bedoelde aangifteplicht van toepassing is in de internationale transitzone van een luchthaven van een lidstaat.

ondertekeningen