



# Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 6 oktober 2021 \*

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 63 FEUF – Fri rörlighet för kapital – Direktiv (EU) 2015/849 – Tillämpningsområde – Nationell lagstiftning enligt vilken betalningar som överstiger ett visst belopp endast får göras genom överföring eller genom insättning på ett betalkonto – Artikel 65 FEUF – Motivering – Bekämpning av skatteundandragande och skatteflykt – Proportionalitet – Administrativa sanktioner av straffrättslig karaktär – Artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna – Principerna om laglighet och proportionalitet i fråga om brott och straff”

I mål C-544/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Administrativen sad Blagoevgrad (Förvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien) genom beslut av den 5 juli 2019, som inkom till domstolen den 17 juli 2019, i målet

**”ECOTEX BULGARIA” EOOD**

mot

**Teritorialna direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Sofia,**

ytterligare deltagare i rättegången:

**Prokuror ot Okrazhna prokuratura – Blagoevgrad,**

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.-C. Bonichot samt domarna L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan och N. Jääskinen (referent),

generaladvokat: J. Richard de la Tour,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

\* Rättegångsspråk: bulgariska.

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Bulgariens regering, genom L. Zaharieva och E. Petranova, båda i egenskap av ombud,
- Tjeckiens regering, genom M. Smolek, O. Serdula och J. Vlácil, samtliga i egenskap av ombud,
- Spaniens regering, genom S. Jiménez García, i egenskap av ombud,
- Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av F. Meloncelli, avvocato dello Stato,
- Ungerns regering, genom M.Z. Fehér och R. Kissné Berta, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom H. Tserupa-Lacombe, Y. Marinova och T. Scharf, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 18 november 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 63 FEUF, av artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 2015, s. 73), jämförd med skäl 6 och med artiklarna 4 och 5 i detta direktiv, och av artiklarna 58.1 och 60.4 i nämnda direktiv, jämförda med artiklarna 47 och 49.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan "ECOTEX BULGARIA" EOOD (nedan kallat Ecotex) och Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia (territoriell ledning för den nationella skattemyndigheten i Sofia, Bulgarien) (nedan kallad den behöriga skattemyndigheten). Målet rör lagenligheten av den administrativa sanktionsavgift som påförts bolaget för överträdelse av den nationella lagstiftningen om begränsning av kontantbetalningar.

### **Tillämpliga bestämmelser**

#### ***Unionsrätt***

- 3 I skäl 1 i direktiv 2015/849 anges följande:

"Flöden av pengar från olaglig verksamhet kan skada den finansiella sektorns integritet, stabilitet och anseende och utgöra ett hot mot såväl unionens inre marknad som internationell utveckling. Penningtvätt, finansiering av terrorism och organiserad brottslighet är fortfarande betydande problem som bör angripas på unionsnivå. Som ett komplement till att vidareutveckla den

straffrättsliga ansatsen på unionsnivå är inriktade och proportionella förebyggande åtgärder för att motverka att det finansiella systemet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism oundärliga och kan ge kompletterande resultat.”

4 Skäl 6 i direktivet har följande lydelse:

”Större kontantbetalningar kan mycket lätt användas för penningtvätt och finansiering av terrorism. För att öka vaksamheten och minska riskerna med sådana kontantbetalningar bör personer som handlar med varor omfattas av detta direktiv om de effektuerar eller mottar kontantbetalningar på minst 10 000 EUR. Medlemsstaterna bör ha rätt att anta lägre tröskelvärden, ytterligare allmänna begränsningar av användningen av kontanter och ytterligare strängare bestämmelser.”

5 I skäl 11 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”Det är viktigt att uttryckligen framhålla att *skattebrott* som rör direkta och indirekta skatter ingår i detta direktivs breda definition av *brottslig handling* i enlighet med de reviderade ... rekommendationerna [från Arbetsgruppen för finansiella åtgärder (*Financial Action Task Force* (FATF))]. Eftersom det i olika medlemsstater kan vara olika skattebrott som betecknas som *brottslig handling* som är straffbar genom de påföljder som avses i artikel 3.4 f i detta direktiv kan definitionerna av skattebrott i nationell rätt skilja sig åt. Trots att ingen harmonisering av definitioner av skattebrott i medlemsstaternas nationella rätt eftersträvas, bör medlemsstaterna, i så stor utsträckning som är möjlig enligt deras nationella rätt, tillåta informationsutbyte och tillhandahållande av bistånd mellan finansunderrättelseenheter i EU (nedan kallade *FIU*).”

6 Enligt artikel 1.1 i direktiv 2015/849 syftar direktivet till att förhindra att unionens finansiella system används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

7 I artikel 2.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Detta direktiv ska tillämpas på följande ansvariga enheter:

1) Kreditinstitut.

2) Finansiella institut.

3) Följande fysiska eller juridiska personer vid utövandet av deras yrkesmässiga verksamhet:

...

e) Andra personer som handlar med varor, i den utsträckning som betalt eller mottaget belopp är minst 10 000 EUR i kontanter, oavsett om transaktionen utfördes vid ett tillfälle eller flera tillfällen som förefaller ha samband.

...”

8 I artikel 3 i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”I detta direktiv gäller följande definitioner:

...

4) *brottslig handling*: alla former av kriminell inblandning i följande grova brott:

...

f) alla överträdelser, inbegripet skattebrott som rör direkta och indirekta skatter och enligt definitionen i medlemsstaternas nationella rätt, som är belagda med frihetsstraff eller frihetsberövande åtgärd med en högsta straffsats på mer än ett år eller, i medlemsstater som har en minimitröskel för brott i sitt rättssystem, alla brott som är belagda med frihetsstraff eller frihetsberövande åtgärd med en lägsta straffsats på mer än sex månader.

...”

9 I artikel 4 i samma direktiv föreskrivs följande:

”1. Medlemsstaterna ska, i enlighet med den riskbaserade metoden, se till att tillämpningsområdet för detta direktiv helt eller delvis utvidgas till att omfatta andra yrken och företagskategorier än de ansvariga enheter som avses i artikel 2.1 och som bedriver verksamhet som med särskilt stor sannolikhet används för penningtvätt eller för finansiering av terrorism.

2. Om en medlemsstat utvidgar tillämpningsområdet för detta direktiv till att omfatta andra yrken eller företagskategorier än dem som avses i artikel 2.1 ska den meddela kommissionen detta.”

10 Artikel 5 i direktiv 2015/849 har följande lydelse:

”För förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism får medlemsstaterna, inom gränserna för unionsrätten, införa eller behålla strängare regler på det område som omfattas av detta direktiv.”

11 I artikel 58.1 i detta direktiv föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att ansvariga enheter kan hållas ansvariga för överträdelser av de nationella bestämmelser som införlivar detta direktiv i enlighet med den här artikeln och artiklarna 59–61. Alla eventuella sanktioner eller åtgärder ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.”

12 I artikel 60.4 i direktivet föreskrivs följande:

”När de behöriga myndigheterna fastställer typen av och nivån på administrativa sanktioner eller åtgärder, ska medlemsstaterna se till att de beaktar alla relevanta omständigheter, däribland följande, i tillämpliga fall:

- a) Överträdelsens allvarlighetsgrad och varaktighet.
- b) Den ansvariga fysiska eller juridiska personens ansvar.
- c) Den finansiella ställningen för den fysiska eller juridiska person som hålls ansvarig, med till exempel den totala omsättningen för den juridiska person som hålls ansvarig eller årsinkomsten för den fysiska person som hålls ansvarig som indikation.
- d) Den vinst som den fysiska eller juridiska person som hålls ansvarig har erhållit genom överträdelsen, i den mån den kan fastställas.

- e) Förluster för tredje man som överträdelsen vållat, i den mån dessa kan fastställas.
- f) Den vilja att samarbeta med den behöriga myndigheten som den fysiska eller juridiska person som hålls ansvarig visar.
- g) Tidigare överträdelser som begåtts av den fysiska eller juridiska person som hålls ansvarig.”

13 I artikel 67.1 i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska sätta i kraft de bestämmelser i lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa detta direktiv senast den 26 juni 2017. De ska genast överlämna texten till dessa bestämmelser till kommissionen.

När en medlemsstat antar dessa bestämmelser ska de innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs. Närmare föreskrifter om hur hänvisningen ska göras ska varje medlemsstat själv utfärda.”

### ***Bulgarisk rätt***

14 Enligt artikel 1 i zakon za ogranichavane na plashtanyata v broy (lagen om begränsning av kontantbetalningar, DV nr 16 av den 22 februari 2011) (nedan kallad ZOPB) reglerar denna lag begränsningarna av kontantbetalningar i Bulgarien.

15 I artikel 2 ZOPB föreskrivs följande:

”Lagen ska inte tillämpas på följande:

1. Kontantuttag från och kontantinsättning på eget betalkonto.
2. Kontantuttag från och kontantinsättning på konton för personer som saknar eller har begränsad rättshandlingsförmåga, eller konton för makar eller släktingar i rakt upp- eller nedstigande led.
3. Handelstransaktioner med kontanter i utländsk valuta.
4. Transaktioner i sedlar och mynt som involverar den bulgariska centralbanken.
5. Bankernas växling av slitna bulgariska sedlar och mynt.
6. Utbetalning av lön i den mening som avses i [Kodeks na truda (lagen om arbete)].
7. ... betalning av garanterade insättningar i den mening som avses i [zakon za garantirane na vlogovete v bankite (lagen om garanti för banksättningar)].”

16 Artikel 3 ZOPB har följande lydelse:

”1) Betalningar inom landet får endast ske genom överföring eller genom insättning på ett betalkonto, om betalningarna avser

1. ... ett belopp på 10 000 [bulgariska leva (BGN) (cirka 5 110 euro)] eller mer,

2. ... ett lägre belopp än 10 000 BGN, som utgör en del av ett avtalsrättsligt vederlag på 10 000 BGN eller mer.

2) ... Punkt 1 är även tillämplig vid betalning i utländsk valuta som motsvarar ett belopp på 10 000 BGN eller mer. Konverteringen till BGN görs till den kurs som tillämpas av Bulgarska narodna banka [Bulgariska riksbanken] på betalningsdagen.”

17 Artikel 5 ZOPB har följande lydelse:

”1) Varje person som begår eller gör det möjligt att begå en överträdelse av artikel 3 ska åläggas en sanktionsavgift motsvarande 25 procent av det totala belopp som har erlagts, om lagöverträdaren är en fysisk person, eller en sanktionsavgift på upp till 50 procent av det totala belopp som har erlagts, om lagöverträdaren är en juridisk person.

2) Vid upprepade överträdelser som avses i punkt 1 uppgår sanktionsavgiften för fysiska personer till 50 procent av det erlagda beloppet och sanktionsavgiften för juridiska personer till 100 procent av det erlagda beloppet.”

18 I artikel 6 ZOPB föreskrivs följande:

1) Natsionalna agentsia za prihodite [(Nationella skattemyndigheten, Bulgarien)] ska fastställa eventuella överträdelser av denna lag. Beslut om administrativa sanktioner ska antas av direktören för den nationella skattemyndigheten eller av de tjänstemän som denne har utsett.

2) Fastställandet av administrativa sanktioner, deras antagande, rättsmedel mot dem och deras verkställighet regleras i zakon za administrativnite narushenia i nakazania [(lagen om överträdelser och administrativa sanktioner) (DV nr 92 av den 28 november 1969) (nedan kallad ZANN)].”

19 I artikel 27.1–27.5 ZANN föreskrivs följande:

1) Den administrativa sanktionen fastställs i enlighet med bestämmelserna i denna lag och inom de gränser som föreskrivs för det fall en överträdelse har begåtts.

2) Vid fastställandet av sanktionen ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är, motivet till överträdelsen och andra förmildrande och försvårande omständigheter, samt till lagöverträdarens förmögenhetsställning.

3) Förmildrande omständigheter ska medföra tillämpning av en mildare sanktion och försvårande omständigheter ska medföra tillämpning av en strängare sanktion.

...

5) Det är inte heller tillåtet att fastställa en sanktion som understiger miniminivån för de sanktioner som utgörs av sanktionsavgiften och det tillfälliga yrkes- eller näringsförbudet.”

20 I artikel 28 a ZANN föreskrivs att den myndighet som har befogenhet att ålägga sanktioner vid försumbara överträdelser kan välja att inte ålägga en sanktion, och samtidigt, muntligen eller skriftligen, varna lagöverträdaren för att en administrativ sanktion kommer att åläggas om överträdelsen upprepas.

- 21 I enlighet med artikel 63 i denna lag ska Rayonen sad (Distriktsdomstolen, Bulgarien), genom en ensamdomare, pröva målet i sak och avgöra målet genom en dom som kan fastställa, ändra eller upphäva antingen beslutet om en administrativ sanktion eller det elektroniska protokollet. Domen kan överklagas till Administrativen sad (Förvaltningsdomstolen, Bulgarien) på de grunder som anges i nakazatelnoprotsesualen kodeks (straffprocesslagen) och i enlighet med bestämmelserna i kapitel 12 i administrativnoprotsesualen kodeks (förvaltningsprocesslagen).
- 22 Artikel 83 ZANN har följande lydelse:
- ”1) I de fall som föreskrivs i den relevanta lagen, i en förordning utfärdad av ministerrådet eller i ett beslut utfärdad av kommunfullmäktige, kan juridiska personer eller enskilda näringsidkare åläggas sanktionsavgifter för att ha underlåtit att uppfylla sina skyldigheter gentemot staten eller kommunen under utövandet av sin verksamhet.

2) Den sanktionsavgift som avses i föregående punkt ska påföras i enlighet med denna lag, såvida inte annat föreskrivs i den berörda normativa rättsakten.”

### **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna**

- 23 Ecotex är ett bolag bildat enligt bulgarisk rätt vars huvudsakliga verksamhet består i grossisthandel med tillverkningsmaskiner och installation av sådana maskiner. KS, som är grekisk medborgare och bosatt i Grekland, är företagsledare och ensam bolagsman i detta bolag.
- 24 Vid bolagets bolagsstämma den 14 mars 2018 beslutades att den ej utdelade vinsten, vilken uppgick till ett belopp om 100 000 BGN (cirka 51 110 euro) netto efter bolagsskatt, i form av utdelning skulle betalas ut till den enda bolagsmannen KS. Det beslutades vidare att beloppet skulle betalas ut till KS kontant, från bolagets kassa, på grundval av flera betalningsorder.
- 25 Vid en skattekontroll fastställdes bland annat att det, till följd av bolagsstämmans beslut av den 14 mars 2018 angående utdelning, under perioden 14 mars 2018–22 mars 2018 hade betalats ut ett belopp om 95 000 BGN (cirka 48 550 euro) i kontanter till KS, enligt nio betalningsorder på vardera 10 000 BGN (cirka 5 110 euro) i kontanter och en betalningsorder på 5 000 BGN (cirka 2 555 euro).
- 26 Den 5 juni 2018 meddelade den behöriga skattemyndigheten att myndigheten inlett ett straffrättsligt förfarande av administrativ karaktär mot Ecotex och den 26 juni 2018 konstaterade myndigheten i ett protokoll att bestämmelserna i ZOPB hade åsidosatts, eftersom Ecotex den 14 mars 2018 på grundval av en betalningsorder, hade betalat ett belopp om 10 000 BGN i kontanter till KS, med stöd av bolagsstämmans beslut av den 14 mars 2018 att betala ut utdelning till KS med 100 000 BGN.
- 27 Den 10 juli 2018 invände Ecotex mot detta protokoll och gjorde gällande att den utbetalning av 10 000 BGN som gjordes den 14 mars 2018 endast med 0,01 BGN (cirka 0,005 euro) översteg den gräns för kontantbetalningar som föreskrivs i ZOPB och att överträdelsen således var ringa i den mening som avses i artikel 28 ZANN.
- 28 Den 3 september 2018 antog den behöriga skattemyndigheten, på grundval av nämnda protokoll, ett beslut genom vilket Ecotex, med stöd av artikel 5.1 ZOPB, ålades en sanktionsavgift. Beslutet motiverades med att bolaget den 14 mars 2018 hade verkställt en utbetalning i kontanter på

10 000 BGN till KS. Det framgår av beslutet om hänskjutande av var och en av utbetalningarna i kontanter till KS på 10 000 BGN kvalificerats som en överträdelse av artikel 3.1 led 1 ZOPB och att nio administrativa sanktionsavgifter meddelats med stöd av artikel 5.1 ZOPB. I enlighet med de nationella bestämmelserna uppgick varje sanktionsavgift till 5 000 BGN, det vill säga till hälften av det belopp som erlagts i kontanter.

- 29 Ecotex överklagade det beslut som meddelats av den behöriga myndigheten till Rayonen sad Petrich (Distriktsdomstolen i Petrich, Bulgarien) och yrkade att beslutet skulle upphävas. Genom dom av den 14 december 2018 ogillade nämnda domstol överklagandet. Ecotex överklagade då till den hänskjutande domstolen, Administrativen sad Blagoevgrad (Förvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien).
- 30 Ecotex har vid den hänskjutande domstolen i huvudsak upprepat det argument som anges i punkt 27 i denna dom och preciserat att en sanktionsavgift motsvarande hälften av det sammanlagda belopp som uppburits i kontanter, med hänsyn till överträdelsens ringa betydelse, framstår som oproportionerlig. Ecotex har även gjort gällande att rätten till utdelning från bolaget inte utgör en transaktion eller ett avtal och därför inte omfattas av begreppet betalning, i den mening som avses i artikel 3.1 led 1 ZOPB.
- 31 Den behöriga skattemyndigheten har gjort gällande att begreppet betalning, i den mening som avses i artikel 3.1 led 1 ZOPB, ska förstås så, att det utan undantag avser varje betalning eller finansiell transaktion, oberoende av om det rör sig om en utdelning eller om den grundar sig på ett avtalsförhållande, ett utomobligatoriskt förhållande eller ett medlemsförhållande.
- 32 Den hänskjutande domstolen har inledningsvis påpekat att ZOPB är den nationella rättsakt som införlivar Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 2005, s. 15), vilket har upphävts och från och med den 26 juni 2017 ersatts av direktiv 2015/849.
- 33 Den hänskjutande domstolen anser följaktligen att artikel 3.1 led 1 ZOPB ska tolkas mot bakgrund av de relevanta bestämmelserna i direktiv 2015/849, men även mot bakgrund av artikel 63 FEUF.
- 34 Den hänskjutande domstolen har, för det första, med hänvisning till domen av den 6 juni 2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294), erinrat om att begreppet kapitalrörelser bland annat inbegriper utdelning från aktier och andelar i bolag. Härmed uppkommer enligt den hänskjutande domstolen frågan huruvida artikel 63 FEUF, vilken enligt EU-domstolens praxis förbjuder bland annat åtgärder som kan avhålla personer som saknar hemvist i landet från att investera i en medlemsstat eller bibehålla sådana investeringar, utgör hinder för en sådan bestämmelse som den i artikel 3.1 led 1 ZOPB, som medför en begränsning av kontantbetalningar.
- 35 Den hänskjutande domstolen har, för det andra, påpekat att målet med direktiv 2015/849 är att förhindra att unionens finansiella system används för penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt artikel 5 i direktivet får medlemsstaterna för detta ändamål införa begränsningar av rätten att använda kontantbetalningar som är strängare än vad som föreskrivs i direktivet. I detta sammanhang frågar sig den hänskjutande domstolen huruvida begränsningen av kontantbetalningar i artikel 3.1 led 1 ZOPB omfattas av det materiella tillämpningsområdet för direktiv 2015/849, och om så är fallet huruvida det står medlemsstaterna fritt att fastställa ett lägre tröskelvärde för kontantbetalningar än 10 000 euro.



- 36 För det tredje, för det fall denna andra fråga besvaras jakande, är det enligt den hänskjutande domstolen nödvändigt att, mot bakgrund av artiklarna 58.1 och 60.4 i direktiv 2015/849, jämförda med artikel 49.3 i stadgan, bedöma i vilken mån en nationell bestämmelse såsom artikel 5.1 ZOPB, för alla finansiella transaktioner, kan föreskriva en sanktionsavgift för juridiska personer som uppgår till ett fast belopp på hälften av det totala belopp som erlagts i kontanter. Enligt den hänskjutande domstolen uppkommer även frågan huruvida en sådan nationell bestämmelse strider mot principen om en effektiv domstolsprövning i artikel 47 i stadgan, eftersom det av artikel 27.5 ZANN framgår att den behöriga nationella domstolen vid ett överklagande inte får sätta ned sanktionsavgiften till ett belopp som understiger det minimibelopp som föreskrivs i artikel 5.1 ZOPB.
- 37 Mot denna bakgrund beslutade Administrativen sad Blagoevgrad (Förvaltningsdomstolen i Blagoevgrad) att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:
- ”1) Ska artikel 63 FEUF tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken betalningar på 10 000 BGN eller mer endast får vidtas inom landet genom överföring eller insättning på ett betalkonto och enligt vilken kontantbetalningar av utdelning som hänför sig till outdelade vinster på 10 000 BGN eller mer begränsas? Om denna fråga besvaras nekande, kan då en sådan begränsning anses motiverad med hänsyn till målen för direktiv ... 2015/849?
- 2) Ska artikel 2.1 i direktiv ... 2015/849, jämförd med skäl 6 samt artiklarna 4 och 5 i detta direktiv, tolkas så, att den inte utgör hinder för en generell nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken betalningar på 10 000 BGN eller mer endast får vidtas inom landet genom överföring eller insättning på ett betalkonto och som inte tar hänsyn till personen eller grunden för kontantbetalningen och därvid samtidigt är tillämplig på alla kontantbetalningar mellan fysiska och juridiska personer?
- a) Om denna fråga besvaras jakande, får medlemsstaterna då enligt artikel 2.1 led 3 e i direktiv ... 2015/849, jämförd med skäl 6 och artiklarna 4 och 5 i detta direktiv, införa ytterligare generella begränsningar av kontantbetalningar genom en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken betalningar på 10 000 BGN eller mer endast får vidtas inom landet genom överföring eller insättning på ett betalkonto om grunden för kontantbetalningen är 'outdelade vinster' (utdelning)?
- b) Om denna fråga besvaras jakande, får medlemsstaterna då enligt artikel 2.1 led 3 e i direktiv ... 2015/849, jämförd med skäl 6 och artikel 5 i detta direktiv, införa begränsningar av kontantbetalningar genom en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken betalningar på 10 000 BGN eller mer endast får vidtas inom landet genom överföring eller insättning på ett betalkonto, som innebär att tröskelvärdet är lägre än 10 000 euro?
- 3) a) Ska artiklarna 58.1 och 60.4 i direktiv ... 2015/849, jämförda med artikel 49.3 i [stadgan], tolkas så, att de utgör hinder för en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, i vilken det fastställs vilket belopp de administrativa sanktionerna ska uppgå till vid en överträdelse av begränsningen av kontantbetalningar, när denna bestämmelse inte tillåter olika synsätt med beaktande av de konkreta relevanta omständigheterna?
- b) Om svaret är att artiklarna 58.1 och 60.4 i direktiv ... 2015/849, jämförda med artikel 49.3 i [stadgan], inte utgör hinder för en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, i vilken det fastställs vilket belopp de administrativa sanktionerna ska uppgå till vid en överträdelse av begränsningen av kontantbetalningar, ska då

artiklarna 58 och 60.4 i direktiv ... 2015/849, jämförda med effektivitetsprincipen och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i [stadgan], tolkas så, att de utgör hinder för en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som begränsar domstolsprövningen, när denna bestämmelse vid ett överklagande av den ålagda sanktionen inte ger domstolarna möjlighet att, med hänsyn till de konkreta relevanta omständigheterna, sätta ned sanktionsavgiften till ett belopp som understiger den föreskrivna miniminivån?”

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den andra frågan*

- 38 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan, som bör besvaras först, för att få klarhet i huruvida artikel 2.1 led 3 e i direktiv 2015/849, jämförd med skäl 6 och artiklarna 4 och 5 i det direktivet, ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, som förbjuder fysiska och juridiska personer att genomföra kontantbetalningar inom landet, när det belopp som ska betalas är lika med eller högre än ett fastställt tröskelvärde, och som uppställer krav på att dessa personer ska genomföra sådana betalningar genom överföring eller insättning på ett betalkonto.
- 39 Det ska i detta hänseende erinras om att artikel 2 i direktiv 2015/849 innehåller en uppräkningslista av de enheter på vilka direktivet är tillämpligt på grund av deras deltagande i genomförandet av en finansiell transaktion eller verksamhet.
- 40 Direktivet är således bland annat, enligt artikel 2.1 led 3 e i direktivet, tillämpligt på betalningar, som erlagts eller mottagits av personer som handlar med varor, som uppgår till ett belopp om minst 10 000 euro, oavsett om transaktionen utförs vid ett tillfälle eller vid flera tillfällen som förefaller ha samband.
- 41 I artikel 4 i direktiv 2015/849 föreskrivs vidare att medlemsstaterna får utvidga tillämpningsområdet för direktivet till att omfatta yrken och företagskategorier som bedriver verksamhet som med särskilt stor sannolikhet används för penningtvätt eller för finansiering av terrorism. I artikel 5 i direktivet föreskrivs dessutom att medlemsstaterna inom det område som omfattas av direktivet även får anta strängare bestämmelser för att förhindra sådan brottslig verksamhet inom gränserna för unionsrätten. Av skäl 6 i direktivet framgår vidare att medlemsstaterna bör ”ha rätt att anta lägre tröskelvärden [än tröskelvärdet på 10 000 euro], ytterligare allmänna begränsningar av användningen av kontanter och ytterligare strängare bestämmelser”.
- 42 Det ska således prövas huruvida en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet kan omfattas av direktiv 2015/849 och särskilt av en eller flera av dessa bestämmelser.
- 43 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 45 i sitt förslag till avgörande förefaller detta, mot bakgrund av målen med och systematiken i direktiv 2015/849, inte vara fallet.
- 44 Vad, för det första, gäller målen med direktiv 2015/849, syftar detta direktiv, såsom framgår av artikel 1 i direktivet, jämförd med skäl 1 i detsamma, till att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism, för att förhindra att flöden av pengar från

olaglig verksamhet kan skada unionens finansiella sektors integritet, stabilitet och anseende och utgöra ett hot mot såväl unionens inre marknad som internationell utveckling. Såsom generaladvokaten har angett i punkt 46 i sitt förslag till avgörande medför detta direktiv, för detta ändamål, en harmonisering av de försiktighets- och kontrollåtgärder som medlemsstaterna är skyldiga att införa med avseende på de yrkeskategorier som löper störst risk att komma i kontakt med medel som härrör från grov brottslighet och insamling av pengar eller varor i terroristsyfte.

- 45 Det är visserligen riktigt att skattebrott knutna till direkta och indirekta skatter ingår bland de kriminella verksamheter som omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2015/849. Det framgår emellertid av artikel 3 led 4 f samt av skäl 11 i direktivet att detta endast är fallet om dessa brott är belagda med frihetsstraff eller annan frihetsberövande åtgärd under viss tid. Direktivet syftar således till att förhindra grövre skattebrott än dem som följer av att en begränsning av kontantbetalningar har åsidosatts.
- 46 Vad gäller den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet framgår det av handlingarna i målet att den syftar till att uppnå andra mål än dem som eftersträvas med direktiv 2015/849. Denna lagstiftning förefaller nämligen ha införts för att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt genom införande av ett krav på att betalningar på 10 000 BGN eller mer inte får genomföras kontant, utan endast genom överföring eller insättning på ett betalkonto, så att de ekonomiska transaktionerna kan spåras. Enligt den bulgariska regeringen syftar ZOPB således till att begränsa den informella sektorn i den bulgariska ekonomin och förhindra undanhållande av betalningar eller av intäkter och utgifter, i syfte att undgå betalning av de skatter som föreskrivs i gällande lagstiftning och av obligatoriska sociala avgifter.
- 47 Den bulgariska regeringen har dessutom i sitt skriftliga yttrande preciserat att det på nationell nivå finns två rättsakter som antagits för att införliva direktiv 2015/849, nämligen zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari (lag om åtgärder för att bekämpa penningtvätt, DV nr 27 av den 27 mars 2018) och zakon za merkite sreshtu finansiraneto na terorizma (lag om åtgärder för att bekämpa finansiering av terrorism, DV nr 16 av den 18 februari 2003). ZOPB innehåller däremot inte någon åtgärd avseende bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och innehåller inte någon hänvisning till direktiv 2015/849.
- 48 Det ska i detta hänseende påpekas att när medlemsstaterna antar de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet, ska dessa bestämmelser, enligt artikel 67.1 i direktiv 2015/849, innehålla en hänvisning till detta direktiv eller åtföljas av en sådan hänvisning när de offentliggörs.
- 49 Vad, för det andra, gäller systematiken i direktiv 2015/849, syftar detta direktiv till att införa åtgärder som, till sin art och med avseende på vilka de riktas till, skiljer sig från de åtgärder som har införts genom den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet.
- 50 Vad gäller arten av dessa åtgärder åläggs de personer som omfattas av detta direktivs tillämpningsområde, i likhet med vad som föreskrevs i direktiv 2005/60, på grund av deras delaktighet i genomförandet av en transaktion eller en verksamhet av finansiell karaktär, ett visst antal skyldigheter, bland annat identifiering och kontroll av kundens och den verkliga huvudmannens identitet, erhållande av information om föremålet för och den avsedda arten av affärsförbindelserna, samt skyldigheten att rapportera eventuella indikationer på penningtvätt eller finansiering av terrorism till behöriga myndigheter (se, för ett liknande resonemang, avseende direktiv 2005/60, dom av den 17 januari 2018, Corporate Companies, C-676/16, EU:C:2018:13, punkt 27).

- 51 Däremot framgår det av handlingarna i målet att ZOPB endast reglerar fysiska eller juridiska personers användning av olika betalningsmedel inom landet.
- 52 Det ska även understrykas att direktiv 2015/849 inte innehåller någon bestämmelse som begränsar storleken på de betalningar som kan göras kontant och inte heller något krav på att medlemsstaterna ska införa sådana begränsningar.
- 53 Även om det följer av bland annat artikel 5 och skäl 6 i direktiv 2015/849 att direktivet inte hindrar medlemsstaterna från att införa eller behålla strängare bestämmelser för att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, är detta inte målet med den lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, såsom framgår av punkterna 46 och 47 ovan. De åtgärder som föreskrivs i denna lagstiftning utgör således inte åtgärder för införlivande av detta direktiv.
- 54 Vad gäller den personkrets på vilken direktiv 2015/849 är tillämpligt (*ratione personae*), riktar sig, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 54 i sitt förslag till avgörande, de åtgärder som införs genom direktivet, i enlighet med artikel 2 i direktivet, till en begränsad krets av enheter som kan identifieras antingen på grund av deras exponeringsgrad för risken för penningtvätt och finansiering av terrorism, eller på grund av att deras transaktioner eller finansiella verksamhet är sårbara.
- 55 Däremot framgår det av handlingarna i målet att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet är tillämplig på alla fysiska eller juridiska personer, oberoende av i vilken egenskap de genomför en betalning och oberoende av vilken transaktion som betalningen hänför sig till och, i förekommande fall, dess karaktär.
- 56 Mot bakgrund av omständigheterna i det nationella målet ska det dessutom påpekas att tillämpningsområdet för artikel 2.1 led 3 e i direktiv 2015/849 under alla omständigheter endast omfattar betalningar som görs som vederlag för en leverans av varor och inte avser förhållandet mellan ett bolag och dess aktieägare. Under dessa omständigheter är medlemsstaternas möjlighet enligt skäl 6 i direktivet att fastställa lägre tröskelvärden än det som anges i artikel 2.1 led 3 e i direktivet inte relevant i en sådan situation som den som är aktuell i det nationella målet.
- 57 Även om artikel 4 i direktiv 2015/849 bemyndigar medlemsstaterna att utvidga tillämpningsområdet för direktivet får en sådan utvidgning, enligt denna bestämmelse, endast ske till yrkesutövare och företagskategorier ”som bedriver verksamhet som med särskilt stor sannolikhet används för penningtvätt eller för finansiering av terrorism”. Den kan således inte användas som rättslig grund för en sådan lagstiftning som den som är aktuell i det nationella målet, vilken, såsom framgår av punkt 55 ovan, är tillämplig på alla fysiska eller juridiska personer, oberoende av i vilken egenskap de genomför en betalning och oberoende av vilken transaktion som betalningen hänför sig till och, i förekommande fall, dess karaktär.
- 58 Av dessa överväganden följer att den andra frågan ska besvaras enligt följande. En medlemsstats lagstiftning, som förbjuder fysiska och juridiska personer att genomföra kontantbetalningar inom landet, när det belopp som ska betalas är lika med eller högre än ett fastställt tröskelvärde, och som uppställer krav på att dessa personer ska genomföra sådana betalningar genom överföring eller insättning på ett betalkonto, omfattas inte av tillämpningsområdet för direktiv 2015/849.

### *Den första och den tredje frågan*

- 59 Den hänskjutande domstolen har ställt den första och den tredje frågan, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 63 FEUF, jämförd med artikel 49.3 i stadgan, ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som dels förbjuder fysiska och juridiska personer att genomföra kontantbetalningar inom landet, när det belopp som ska betalas är lika med eller högre än ett fastställt tröskelvärde, och uppställer krav på att sådana betalningar ska göras genom överföring eller insättning på ett betalkonto, även när det rör sig om utdelning från ett bolag, dels, för att beivra överträdelser av detta förbud, innehåller ett sanktionssystem inom vilket beloppet av den sanktionsavgift som kan åläggas beräknas på grundval av en fast procentsats som tillämpas på det totala belopp som erlagts i strid med nämnda förbud, utan att denna sanktionsavgift kan anpassas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet
- 60 Det ska inledningsvis preciseras att medlemsstaterna, i och med att det inte finns några gemensamma eller harmoniserade bestämmelser om villkoren och formerna för deras möjlighet att begränsa kontantbetalningarna inom deras territorium, förvisso är fria att införa sådana begränsningar, men att de ska iaktta unionsrätten vid utövandet av denna möjlighet (se, analogt, dom av den 22 november 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, punkt 27 och där angiven rättspraxis).
- 61 Enligt artikel 63.1 FEUF ska alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland vara förbjudna.
- 62 Det följer av domstolens fasta praxis att begreppet restriktion i artikel 63 FEUF allmänt omfattar alla hinder för kapitalrörelser såväl mellan medlemsstater som mellan medlemsstater och tredjeländer (dom av den 18 juni 2020, kommissionen/Ungern (Insyn i föreningar), C-78/18, EU:C:2020:476, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 63 Vidare utgör, enligt domstolens praxis, åtgärder som kan avhålla personer utan hemvist i landet från att investera i en medlemsstat eller som kan avhålla personer med hemvist i nämnda medlemsstat från att investera i andra stater sådana restriktioner för kapitalrörelser som är förbjudna enligt artikel 63.1 FEUF (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 april 2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 64 Det framgår av handlingarna i målet att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet begränsar formerna för hur ett bolag kan utbetala utdelning som förfallit till betalning till såväl aktieägare med hemvist i landet som aktieägare utan hemvist i landet, och att en kontant betalning i detta hänseende inte utgör ett lagligt betalmedel i Bulgarien om beloppet är lika med eller högre än ett fastställt belopp. I förevarande fall är denna lagstiftning tillämplig på utdelning från ett bolag som är etablerat i Bulgarien till en aktieägare som är medborgare och bosatt i en annan medlemsstat.
- 65 Även om begränsningen av de lagstadgade betalmedel som ett bolag som är etablerat i en medlemsstat kan använda sig av för att betala ut utdelning som förfallit till betalning till sina aktieägare tillämpas utan åtskillnad, kan den avskräcka vissa investerare utan hemvist i landet från att förvärva andelar i kapitalet i ett bolag som är etablerat i denna medlemsstat. Domstolen erinrar i detta sammanhang om att artiklarna i EUF-fördraget om fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital utgör grundläggande bestämmelser för unionen och att varje

hinder, även av mindre omfattning, för denna frihet är förbjudet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, punkt 34 och där angiven rättspraxis).

- 66 Ett sådant förbud som det som är aktuellt i det nationella målet utgör följaktligen en restriktion för den fria rörligheten för kapital.
- 67 Enligt domstolens fasta praxis kan den fria rörligheten för kapital endast inskränkas genom nationell lagstiftning om den är motiverad av något av de skäl som avses i artikel 65 FEUF eller av tvingande skäl av allmänintresse i den mening som avses i domstolens praxis, i den mån det inte finns någon harmoniseringsåtgärd på unionsnivå som säkerställer skyddet för dessa intressen (dom av den 13 november 2014, kommissionen/Förenade kungariket, C-112/14, ej publicerad, EU:C:2014:2369, punkt 23 och där angiven rättspraxis).
- 68 Domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att målen att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt kan motivera en restriktion för den fria rörligheten för kapital, under förutsättning att restriktionen är ägnad att säkerställa förverkligandet av dessa mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen (se, för ett liknande resonemang, dom av den 13 november 2014, kommissionen/Förenade kungariket, C-112/14, ej publicerad, EU:C:2014:2369, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 69 Domstolen har även slagit fast att behovet av att säkerställa en effektiv skatteuppbörd utgör ett legitimt mål som kan motivera en inskränkning av de grundläggande friheterna. En medlemsstat har således rätt att vidta åtgärder som gör det möjligt att på ett klart och precist sätt kontrollera vilket skattebelopp som ska betalas, under förutsättning att dessa åtgärder är ägnade att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål (dom av den 30 april 2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 70 Såsom framgår av punkt 46 ovan syftar den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet till att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt och innebär att betalningar på 10 000 BGN eller mer inte får genomföras kontant, utan endast genom överföring eller insättning på ett betalkonto, så att de ekonomiska transaktionerna kan spåras, vilket även bidrar till att bekämpa uppkomsten av en parallell ekonomi som kännetecknas av olaglig handel. Enligt den bulgariska regeringen syftar ZOPB således till att begränsa användningen av kontantbetalningar, vilket inbegriper faktiska betalningar av högre belopp än de som registreras i bokföringen, och som således aldrig blir föremål för inkomstbeskattning för fysiska personer, bolagsbeskattning och betalning av obligatoriska sociala avgifter. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 83 i sitt förslag till avgörande bidrar skyldigheten att vid utdelning använda sig av banköverföring eller insättning på ett betalkonto till att förhindra att utdelningen undanhålls och således till att säkerställa att utdelningen beskattas av den medlemsstat där det berörda bolaget är etablerat.
- 71 Av detta följer att en sådan restriktion för den fria rörligheten för kapital som den som följer av den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet kan vara motiverad av målet att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt. Såsom framgår av punkterna 68 och 69 ovan krävs det dessutom att restriktionen är ägnad att säkerställa förverkligandet av detta mål och att den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.

- 72 Det ankommer visserligen slutligen på den nationella domstolen, som är ensam behörig att bedöma de faktiska omständigheterna och att tolka den nationella lagstiftningen, att avgöra om dessa krav är uppfyllda i förevarande fall. EU-domstolen är emellertid, inom ramen för en begäran om förhandsavgörande, likväl behörig att, mot bakgrund av handlingarna i målet vid den nationella domstolen och de skriftliga och muntliga yttranden som avgetts till den, lämna användbara upplysningar, så att den nationella domstolen får möjlighet att avgöra målet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 6 mars 2018, SEGRO och Horváth, C-52/16 och C-113/16, EU:C:2018:157, punkt 79 och där angiven rättspraxis).
- 73 Det ska i detta sammanhang först, när det gäller frågan huruvida den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet är ägnad att säkerställa förverkligandet av de eftersträlvade målen, erinras om att en nationell lagstiftning enligt domstolens fasta praxis endast är ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå detta mål (se, för ett liknande resonemang, dom av den 25 april 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punkt 66, och dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark), C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 61 och där angiven rättspraxis).
- 74 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 88 i sitt förslag till avgörande, och med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, framgår det, för det första, av handlingarna i målet att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet syftar till att göra det möjligt för de nationella myndigheterna att upptäcka och, i förekommande fall, beivra skatteundandragande i största möjliga utsträckning.
- 75 Med förbehåll för undantagen i artikel 2 ZOPB ska denna lagstiftning nämligen, såsom framgår av punkt 55 ovan, tillämpas på samma sätt på alla fysiska och juridiska personer som gör en betalning inom landet till ett belopp som är lika med eller högre än tröskelvärdet på 10 000 BGN. Alla aktörer och ekonomiska sektorer omfattas således av identiska skyldigheter, oberoende av vilken typ av transaktion som betalningen avser och syftet med betalningen.
- 76 Dessutom förefaller tröskelvärdet på 10 000 BGN vara tillämpligt oavsett om transaktionen utförs vid ett tillfälle eller genom delbetalningar vid flera tillfällen, vilket gör det möjligt att upptäcka handlingar som utförs av de som försöker kringgå lagstiftningen genom att dela upp betalningen av det förfallna beloppet så många gånger som krävs för att detta belopp inte ska omfattas av tillämpningsområdet för denna lagstiftning.
- 77 För det andra förefaller de betalningsvillkor som införts genom den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet för betalning av ett belopp på 10 000 BGN eller mer vara ägnade att säkerställa identifieringen av bedrägliga transaktioner och tillämpningen av skattereglerna.
- 78 Banköverföring och insättning på ett betalkonto gör det nämligen möjligt att lyfta anonymiteten kring ekonomiska transaktioner och säkerställa deras spårbarhet, så att de kan bokföras och beskattas av den statliga skattemyndigheten, vilket skiljer dem från kontantbetalningar.
- 79 Slutligen, för det tredje, när det gäller frågan huruvida det sanktionssystem som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet är förenligt med de mål som eftersträvas med denna lagstiftning, ska det påpekas att detta system syftar till att beivra överträdelser av lagstiftningen om begränsning av kontantbetalningar genom sanktionsavgifter

till ett belopp som, beroende på omständigheterna, kan uppgå till 25, 50 eller 100 procent av det erlagda beloppet. Det kan konstateras att ett sådant sanktionssystem gör det möjligt att, genom förebyggande och avskräckande åtgärder, bekämpa skatteundandragande och skatteflykt.

- 80 Av dessa överväganden följer att en nationell lagstiftning, såsom den som är aktuell i det nationella målet – som innebär att det är förbjudet att inom landet genomföra en kontant betalning när det belopp som ska betalas är lika med eller högre än ett fastställt tröskelvärde och som uppställer krav på att sådana betalningar ska göras genom överföring eller insättning på ett betalkonto, vid äventyr av sanktionsavgifter på mellan 25 och 100 procent av det totala belopp som erlagts i kontanter – med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, framstår som ägnad att, på ett sammanhängande och systematiskt sätt, uppnå målen att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt.
- 81 Vad härefter gäller frågan huruvida den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med denna lagstiftning, konstaterar domstolen, för det första, att tröskelvärdet på 10 000 BGN, som medför en skyldighet att använda sig av överföring eller insättning på ett betalkonto, inte framstår som orimligt lågt, eftersom den inte leder till att enskilda nekas att betala med kontanter i samband med deras dagliga inköp eller transaktioner. Det ska vidare påpekas att ZOPB, enligt artikel 2 led 6 ZOPB, inte är tillämplig på utbetalning av lön i den mening som avses i lagen om arbete.
- 82 Det förefaller inte heller som om att betalningen av ett belopp som överstiger det tröskelvärde som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet genom överföring eller insättning på ett betalkonto i förevarande fall hindrar eller försenar genomförandet av betalningstransaktionen.
- 83 Mot bakgrund av dessa omständigheter och med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, förefaller förbudet mot kontantbetalningar inom landet, när beloppet är lika med eller högre än det tröskelvärde som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, och skyldigheten att i sådana fall använda sig av överföring eller insättning på ett betalkonto, inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med denna lagstiftning.
- 84 För det andra, vad gäller frågan om proportionaliteten av det sanktionssystem som föreskrivs i nämnda lagstiftning för att beivra en överträdelse av förbudet mot kontantbetalningar inom landet, när beloppet är lika med eller högre än det tröskelvärde som föreskrivs i nämnda lagstiftning, framgår det av domstolens fasta praxis att medlemsstaterna, om unionens lagstiftning inte har harmoniserats i fråga om tillämpliga sanktioner för bristande efterlevnad av villkor som föreskrivs i ett regelverk som införts genom denna lagstiftning, har befogenhet att välja de sanktioner som de finner lämpliga. De är dock skyldiga att vid utövandet av denna behörighet följa unionsrätten och dess allmänna principer, och följaktligen även proportionalitetsprincipen (dom av den 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punkt 21 och där angiven rättspraxis, och dom av den 2 juni 2016, Kapnoviomichania Karelia, C-81/15, EU:C:2016:398, punkt 48 och där angiven rättspraxis).
- 85 Det ska även erinras om att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten och att de således måste iakttas när en nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde (se, bland annat, dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark), C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 63 och där angiven rättspraxis).



- 86 Så är exempelvis fallet när en nationell lagstiftning är ägnad att utgöra hinder för en eller flera grundläggande friheter som garanteras i EUF-fördraget och den berörda medlemsstaten åberopar de skäl som avses i artikel 65 FEUF eller de tvingande skäl av allmänintresse som erkänns i unionsrätten som motivering för ett sådant hinder. I ett sådant fall kan den berörda nationella lagstiftningen, enligt fast rättspraxis, endast omfattas av sådana föreskrivna undantag om den är förenlig med de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa iakttagandet av (dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark), C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 87 Domstolen erinrar i detta hänseende om att när en medlemsstat beslutar om en åtgärd som utgör ett undantag från en grundläggande frihet som garanteras i EUF-fördraget, såsom den fria rörligheten för kapital, omfattas denna åtgärd av unionsrättens tillämpningsområde (se, analogt, dom av den 14 juni 2017, Online Games m.fl., C-685/15, EU:C:2017:452, punkt 56).
- 88 När en medlemsstat tillämpar undantag som föreskrivs i unionsrätten för att motivera ett hinder mot en grundläggande frihet som garanteras i fördraget, ska den nämligen anses ”tillämpa unionsrätten”, i den mening som avses i artikel 51.1 i stadgan (dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark), C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 65 och där angiven rättspraxis).
- 89 Såsom framgår av punkterna 66 och 71 ovan utgör i förevarande fall en sådan förbudsåtgärd som den som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet en restriktion för den fria rörligheten för kapital som kan motiveras av tvingande skäl av allmänintresse. Under dessa omständigheter ska frågan huruvida denna lagstiftning är förenlig med unionsrätten prövas mot bakgrund av såväl de undantag som slagits fast i domstolens praxis som de i stadgan garanterade grundläggande rättigheterna. Bland dessa rättigheter ingår principen om proportionerliga straff, som avses i artikel 49.3 i stadgan och som den hänskjutande domstolen har hänvisat till i sin tredje fråga (se, analogt, dom av den 21 maj 2019, kommissionen/Ungern (Nyttjanderätter till jordbruksmark), C-235/17, EU:C:2019:432, punkt 66 och där angiven rättspraxis).
- 90 Eftersom artikel 49.3 i stadgan, i vilken det föreskrivs att straffets stränghet inte bör vara oproportionerlig i förhållande till lagöverträdelsen, avser påföljder av straffrättslig karaktär, ska det först avgöras huruvida det sanktionssystem som är aktuellt i det nationella målet är av straffrättslig karaktär.
- 91 Enligt domstolens praxis är tre kriterier relevanta. Det första kriteriet är den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, det andra kriteriet är överträdelsens art och det tredje kriteriet är hur sträng den påföljd är som den berörda personen kan åläggas (dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 26 och där angiven rättspraxis).
- 92 Även om det ankommer på den hänskjutande domstolen att utifrån dessa kriterier kontrollera huruvida de sanktioner som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet har straffrättslig karaktär i den mening som avses i artikel 49.3 i stadgan, kan EU-domstolen emellertid, när den meddelar ett förhandsavgörande, bidra med preciseringar för att vägleda den hänskjutande domstolen vid dess bedömning (se, analogt, dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

- 93 Såsom generaladvokaten har konstaterat i punkt 117 i sitt förslag till avgörande framgår det av beslutet om hänskjutande att den sanktionsavgift som åläggs en person som bryter mot förbudet mot kontantbetalningar inom landet, när beloppet är lika med eller högre än det tröskelvärde som fastställts i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, utgör en administrativ sanktion av straffrättslig karaktär. Det framgår av nämnda beslut att den administrativa sanktionen har ålagts inom ramen för ett brottmål.
- 94 Vidare begränsar sig denna sanktion inte till att ersätta den skada som överträdelsen har orsakat, utan den är av bestraffande karaktär, i den meningen att den har till syfte att beivra överträdelser av detta förbud. En sådan sanktion har således ett repressivt syfte, vilket är kännetecknande för en sanktion av straffrättslig karaktär i den mening som avses i artikel 49 i stadgan (se, analogt, dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 32).
- 95 Slutligen ger sanktionens stränghet stöd åt bedömningen att den är av straffrättslig karaktär i den mening som avses i artikel 49 i stadgan, vilket det emellertid ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera (se, analogt, dom av den 20 mars 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 33). Det framgår i detta hänseende av beslutet om hänskjutande att den administrativa sanktionsavgift som föreskrivs i ZOPB, enligt artikel 5 i denna lag, har formen av en sanktionsavgift, vilken för det fall lagöverträdaren är en fysisk person uppgår till 25 procent av det totala belopp som har erlagts och till 50 procent av detta belopp om överträdelsen upprepas, och för det fall lagöverträdaren är en juridisk person uppgår till 50 procent av det totala belopp som har erlagts och till 100 procent av detta belopp om överträdelsen upprepas.
- 96 Det sanktionssystem som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet förefaller följaktligen vara av straffrättslig karaktär och kan således bedömas mot bakgrund av den proportionalitetsprincip som garanteras i artikel 49.3 i stadgan.
- 97 Domstolen erinrar om att en sanktions stränghet ska stå i proportion till hur allvarlig överträdelsen är. Detta krav följer såväl av artikel 52.1 i stadgan som av principen om proportionerliga straff, som stadfästs i artikel 49.3 i stadgan (se, för ett liknande resonemang, dom av den 4 oktober 2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, punkt 42 och där angiven rättspraxis).
- 98 Domstolen erinrar även om att proportionalitetsprincipen ska följas inte bara när rekvisiten för en överträdelse fastställs utan även när reglerna för sanktionsavgifternas storlek fastställs och vid bedömningen av de omständigheter som kan vara av betydelse för fastställandet av dessa avgifter (se, för ett liknande resonemang, dom av den 31 maj 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punkt 40 och där angiven rättspraxis).
- 99 Det framgår även av domstolens praxis att de administrativa eller repressiva åtgärder som tillåts enligt nationell lagstiftning inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga (dom av den 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punkt 22 och där angiven rättspraxis).
- 100 Domstolen har i detta sammanhang preciserat att sanktionernas stränghet ska vara anpassad efter hur allvarliga de överträdelser som beivras är, och det ska särskilt säkerställas att åtgärderna verkligen har en avskräckande verkan samtidigt som den allmänna proportionalitetsprincipen iakttas (se, för ett liknande resonemang, dom av den 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punkt 23 och där angiven rättspraxis, och dom av den 15 april 2021, Braathens Regional Aviation, C-30/19, EU:C:2021:269, punkt 38).

- 101 I förevarande fall kan det, när det gäller överträdelsens art och svårhetsgrad, påpekas att den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet syftar till att beivra underlåtenheten att iaktta begränsningen av kontantbetalningar och kravet på att använda sig av överföring eller insättning på ett betalkonto, när det belopp som ska betalas är lika med eller högre än ett fastställt tröskelvärde, oavsett om denna underlåtenhet har samband med bedräglig eller olaglig verksamhet eller inte. Det framgår inte av någon av handlingarna i målet att denna sanktionsavgift är beroende av att ett skatteundandragande har konstaterats.
- 102 Det ska påpekas att den överträdelse som beivrats i det nationella målet består i ett beslut av en aktieägare och företagsledare i ett bolag att – trots det lagstadgade förbudet – i kontanter ta emot utdelning, vars belopp klart överstiger det tröskelvärde som enligt den nationella lagstiftningen gäller för kontanta betalningar.
- 103 När det gäller metoderna för fastställande av sanktionens belopp är det fråga om en fast procentsats som för fysiska personer motsvarar 25 procent av det totala belopp som erlagts i strid med den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet och, för det fall överträdelsen upprepas, 50 procent av detta belopp. För juridiska personer uppgår denna procentsats till 50 procent av det totala belopp som erlagts i kontanter och, för det fall överträdelsen upprepas, 100 procent av detta belopp.
- 104 Ett system enligt vilket beloppet av sanktionen varierar beroende på det belopp som erlagts i strid med en sådan lagstiftning framstår i princip inte som oproportionerligt i sig. Det ska i detta hänseende påpekas att beloppet av de sanktionsavgifter som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet inte är schablonmässigt utan ökar linjärt i förhållande till storleken på det belopp som erlagts i strid med denna lagstiftning och följaktligen i förhållande till den begångna överträdelsens omfattning och allvar (se, analogt, dom av den 16 mars 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, EU:C:2006:185, punkterna 55 och 56).
- 105 Det ska även konstateras att lagöverträdarens situation beaktas, eftersom det i denna lagstiftning föreskrivs en viss individualisering av straffet, eftersom sanktionen för den första överträdelsen är lindrigare än de följande.
- 106 Det framgår dessutom av den hänskjutande domstolens klaganden och av den bulgariska regeringens svar på domstolens frågor att den nationella myndighet som har till uppgift att beivra överträdelsen och den domstol som ska pröva ett överklagande av ett beslut i vilket det konstateras att en överträdelse har begåtts, inom ramen för sin bedömning enligt artikel 28 a ZANN av huruvida den begångna överträdelsen är försumbar får beakta alla uppgifter och omständigheter i det enskilda fallet som avses i artikel 27.2 och 27.3 ZANN.
- 107 Det ska även, när det gäller sådana sanktioners avskräckande verkan, påpekas att underlåtenheten att iaktta begränsningen av kontantbetalningar i förevarande fall rör penningssummor som uppgår till ett ganska högt belopp och att det förefaller svårt att upptäcka en sådan överträdelse, vilket skulle kunna motivera ett system med konsekventa sanktioner för att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt.
- 108 Såsom den bulgariska regeringen har understrukit i sitt skriftliga yttrande är underlåtenheten att iaktta begränsningen av kontantbetalningar oftast kopplad till ett undanhållande av ett visst belopp av en juridisk persons intäkter och följaktligen till ett åsidosättande av den nationella

lagstiftningen om beskattning och sociala avgifter. Nivån på sanktionen har således en preventiv karaktär i förhållande till dessa risker och kan ha en avskräckande verkan på de berörda personerna.

- 109 Mot denna bakgrund förefaller det sanktionssystem som föreskrivs i den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt som eftersträvas med lagstiftningen. Såsom framgår av den praxis från EU-domstolen som anges i punkt 72 ovan ankommer det emellertid slutligen på den hänskjutande domstolen att göra en konkret prövning av huruvida denna lagstiftning är proportionerlig, med beaktande bland annat av kraven på att beivra och förebygga överträdelser, de aktuella beloppen och nivån på de sanktioner som faktiskt åläggs.
- 110 I synnerhet skulle sanktionsavgifter som motsvarar 100 procent av det totala belopp som erlagts i kontanter, i strid med den nationella lagstiftning som är aktuell i det nationella målet, gå utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa iakttagandet av en skyldighet att genomföra betalningar genom överföring eller insättning på ett betalkonto (se, analogt, dom av den 31 maj 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punkt 45).
- 111 Mot bakgrund av dessa överväganden ska den första och den tredje frågan besvaras enligt följande. Artikel 63 FEUF, jämförd med artikel 49.3 i stadgan, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som, i syfte att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt, dels förbjuder fysiska och juridiska personer att genomföra kontantbetalningar inom landet, när det belopp som ska betalas är lika med eller högre än ett fastställt tröskelvärde, och uppställer krav på att sådana betalningar ska göras genom överföring eller insättning på ett betalkonto, även när det rör sig om utdelning från ett bolag, dels, för att beivra överträdelser av detta förbud, innehåller ett sanktionssystem inom vilket beloppet av den sanktionsavgift som kan åläggas beräknas på grundval av en fast procentsats som tillämpas på det totala belopp som erlagts i strid med nämnda förbud, utan att denna sanktionsavgift kan anpassas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, under förutsättning att denna lagstiftning är ägnad att säkerställa förverkligandet av nämnda mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

### Rättegångskostnader

- 112 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

- 1) En medlemsstats lagstiftning, som förbjuder fysiska och juridiska personer att genomföra kontantbetalningar inom landet, när det belopp som ska betalas är lika med eller högre än ett fastställt tröskelvärde, och uppställer krav på att dessa personer ska genomföra sådana betalningar genom överföring eller insättning på ett betalkonto, omfattas inte av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.**

- 2) Artikel 63 FEUF, jämförd med artikel 49.3 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning som, i syfte att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt, dels förbjuder fysiska och juridiska personer att genomföra kontantbetalningar inom landet, när det belopp som ska betalas är lika med eller högre än ett fastställt tröskelvärde, och uppställer krav på att sådana betalningar ska göras genom överföring eller insättning på ett betalkonto, även när det rör sig om utdelning från ett bolag, dels, för att beivra överträdelser av detta förbud, innehåller ett sanktionssystem inom vilket beloppet av den sanktionsavgift som kan åläggas beräknas på grundval av en fast procentsats som tillämpas på det totala belopp som erlagts i strid med nämnda förbud, utan att denna sanktionsavgift kan anpassas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, under förutsättning att denna lagstiftning är ägnad att säkerställa förverkligandet av nämnda mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dessa mål.

Underskrifter