



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

6 oktober 2021 *

„Prejudiciële verwijzing – Artikel 63 VWEU – Vrij verkeer van kapitaal – Richtlijn (EU) 2015/849 – Werkingssfeer – Nationale regeling op grond waarvan betalingen die een bepaald bedrag overschrijden uitsluitend per overschrijving of door storting op een betaalrekening mogen worden verricht – Artikel 65 VWEU – Rechtvaardiging – Bestrijding van belastingfraude en belastingontwijking – Evenredigheid – Administratieve sancties met een strafrechtelijk karakter – Artikel 49 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie – Legaliteitsbeginsel en evenredigheidsbeginsel inzake delicten en straffen”

In zaak C-544/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Administrativen sad Blagoevgrad (bestuursrechter in eerste aanleg Blagoevgrad, Bulgarije) bij beslissing van 5 juli 2019, ingekomen bij het Hof op 17 juli 2019, in de procedure

„ECOTEX BULGARIA” EOOD

tegen

Teritorialna direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite – Sofia

in tegenwoordigheid van:

Prokuror ot Okrazhna prokuratura – Blagoevgrad,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot, kamerpresident, L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan en N. Jääskinen (rapporteur), rechters,

advocaat-generaal: J. Richard de la Tour,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

* Procestaal: Bulgaars.

gelet op de opmerkingen van:

- de Bulgaarse regering, vertegenwoordigd door L. Zaharieva en E. Petranova als gemachtigden,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, O. Serdula en J. Vlácil als gemachtigden,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door S. Jiménez García als gemachtigde,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door F. Meloncelli, avvocato dello Stato,
- de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér en R. Kissné Berta als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door H. Tserepa-Lacombe, Y. Marinova en T. Scharf als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 18 november 2020,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 63 VWEU, artikel 2, lid 1, van 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), gelezen in het licht van overweging 6 en in samenhang met de artikelen 4 en 5 van deze richtlijn, alsook van artikel 58, lid 1, en artikel 60, lid 4, van diezelfde richtlijn, gelezen in het licht van artikel 47 en artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: „Handvest”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen „ECOTEX BULGARIA” EOOD (hierna: „Ecotex”) en de Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia (regionale directie Sofia van het nationaal agentschap voor inkomsten, Bulgarije; hierna: „bevoegde belastingautoriteit”) over de rechtmatigheid van de administratieve geldboete die aan deze vennootschap is opgelegd wegens overtreding van de nationale wetgeving betreffende de beperking op betalingen in contanten.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

- 3 Overweging 1 van richtlijn 2015/849 luidt als volgt:

„Stromen illegaal geld kunnen de integriteit, de stabiliteit en de reputatie van de financiële sector aantasten en een gevaar betekenen voor de interne markt van de Unie en voor internationale ontwikkeling. Het witwassen van geld, terrorismefinanciering en de georganiseerde misdaad blijven aanzienlijke problemen die op het niveau van de Unie moeten worden aangepakt. Naast de verdere uitbouw van de strafrechtelijke benadering op het niveau van de Unie, is doelgerichte en evenwichtige preventie van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering onontbeerlijk en deze kan extra resultaten opleveren.”

- 4 Overweging 6 van deze richtlijn luidt als volgt:

„Bij grote betalingen in contanten zijn het witwasrisico en het risico van terrorismefinanciering zeer hoog. Om de waakzaamheid te vergroten en de aan dergelijke betalingen in contanten verbonden risico's te beperken, moeten personen die in goederen handelen onder deze richtlijn vallen voor zover zij contante betalingen van 10 000 EUR of meer verrichten of ontvangen. De lidstaten moeten lagere drempels, bijkomende algemene beperkingen op het gebruik van contanten en andere strengere bepalingen kunnen vaststellen.”

- 5 Overweging 11 van die richtlijn is als volgt geformuleerd:

„Het is belangrijk er uitdrukkelijk de aandacht op te vestigen dat ‚fiscale misdrijven‘ die met directe en indirecte belastingen verband houden, onder de brede definitie van ‚criminele activiteit‘ in deze richtlijn vallen, in overeenstemming met de herziene [aanbevelingen van de Financial Action Task Force (FATF)]. Aangezien in elke lidstaat verschillende fiscale delicten kunnen worden omschreven als ‚criminele activiteit‘ die kan worden bestraft door middel van de in artikel 3, punt 4, onder f), van deze richtlijn bedoelde sancties, kunnen de definities van fiscale misdrijven in het nationaal recht van elkaar verschillen. Hoewel er niet wordt gestreefd naar harmonisatie van de definities van fiscale misdrijven in het nationaal recht, moeten de lidstaten binnen de grenzen van hun nationaal recht een zo ruim mogelijke mate van inlichtingenuitwisseling en bijstandverlening tussen de financiële-inlichtingeneenheden (FIE's) in de Unie toestaan.”

- 6 Richtlijn 2015/849 heeft volgens artikel 1, lid 1, ervan ten doel het gebruik van het financiële stelsel van de Unie voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering te voorkomen.

- 7 Artikel 2, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„Deze richtlijn is van toepassing op de volgende meldingsplichtige entiteiten:

- 1) kredietinstellingen
- 2) financiële instellingen;
- 3) de volgende natuurlijke of rechtspersonen handelend in het kader van hun beroepsactiviteiten:

[...]

- e) andere personen die handelen in goederen, doch voor zover er contante betalingen worden gedaan of ontvangen voor een bedrag van 10 000 EUR of meer, ongeacht of de transactie plaatsvindt in één verrichting of via meer verrichtingen waartussen een verband lijkt te bestaan;

[...]”

- 8 Artikel 3 van die richtlijn luidt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

4. „criminele activiteit’: iedere vorm van criminele betrokkenheid bij het plegen van de volgende ernstige vormen van criminaliteit:

[...]

- f) alle strafbare feiten, met inbegrip van fiscale misdrijven in verband met directe belastingen en indirecte belastingen, zoals omschreven in de wetgeving van de lidstaten, die strafbaar zijn gesteld met een maximale vrijheidsstraf of detentiemaatregel van meer dan een jaar of, voor lidstaten die in hun rechtsstelsel een strafminimum voor strafbare feiten kennen, alle strafbare feiten die strafbaar zijn gesteld met een minimale vrijheidsstraf of detentiemaatregel van meer dan zes maanden;

[...]”

- 9 Artikel 4 van diezelfde richtlijn luidt:

„1. De lidstaten zorgen er in overeenstemming met de op risico gebaseerde aanpak voor dat het toepassingsgebied van deze richtlijn geheel of voor een deel wordt uitgebreid tot andere beroepen en categorieën ondernemingen dan de in artikel 2, lid 1, bedoelde meldingsplichtige entiteiten, die werkzaamheden verrichten welke zich in het bijzonder lenen voor het witwassen of terrorismefinanciering.

2. Wanneer een lidstaat het toepassingsgebied van deze richtlijn uitbreidt tot andere beroepen of categorieën ondernemingen dan de in artikel 2, lid 1, bedoelde, stelt hij de Commissie daarvan in kennis.”

- 10 Artikel 5 van richtlijn 2015/849 luidt als volgt:

„De lidstaten kunnen, binnen de grenzen van het recht van de Unie, op het door deze richtlijn bestreken gebied strengere bepalingen aannemen of handhaven om het witwassen en terrorismefinanciering te voorkomen.”

- 11 Artikel 58, lid 1, van die richtlijn bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de meldingsplichtige entiteiten voor inbreuken op de ter omzetting van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen aansprakelijk kunnen worden gesteld overeenkomstig dit artikel en de artikelen 59 tot en met 61. De desbetreffende sancties en maatregelen zijn doeltreffend, evenredig en afschrikkend.”

12 Artikel 60, lid 4, van die richtlijn bepaalt:

„De lidstaten zorgen ervoor dat de bevoegde autoriteiten bij de vaststelling van de aard en de omvang van administratieve sancties of maatregelen alle relevante omstandigheden in aanmerking nemen, met inbegrip van, indien van toepassing:

- a) de ernst en de duur van de inbreuk;
- b) de mate van verantwoordelijkheid van de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte natuurlijke of rechtspersoon;
- c) de financiële draagkracht van de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte natuurlijke of rechtspersoon, zoals blijkt uit bijvoorbeeld de totale omzet van de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte rechtspersoon of het jaarinkomen van de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte natuurlijke persoon;
- d) het voordeel dat de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte natuurlijke of rechtspersoon uit de inbreuk heeft behaald, voor zover dat kan worden bepaald;
- e) de verliezen die derden wegens de inbreuk hebben geleden, voor zover deze kunnen worden bepaald;
- f) de mate waarin de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte natuurlijke of rechtspersoon met de bevoegde autoriteit heeft meegewerkt;
- g) eerdere inbreuken van de voor de inbreuk verantwoordelijk geachte natuurlijke of rechtspersoon.”

13 Artikel 67, lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„De lidstaten doen de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking treden om uiterlijk op 26 juni 2017 aan deze richtlijn te voldoen. Zij delen de Commissie de tekst van die bepalingen onverwijld mede.

Wanneer de lidstaten bepalingen vaststellen, wordt in de tekst van die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar deze richtlijn verwezen. De regels voor een dergelijke verwijzing worden vastgesteld door de lidstaten.”

Bulgaars recht

- 14 Volgens artikel 1 van de zakon za ogranichavane na plashtanyata v broy (wet betreffende de beperking op betalingen in contanten, DV nr. 16 van 22 februari 2011; hierna: „ZOPB”) regelt deze wet de beperkingen op betalingen in contanten op het grondgebied van Bulgarije.

15 Artikel 2 ZOPB bepaalt:

„De wet is niet van toepassing op:

- 1. het opnemen en storten van geld van/op eigen betaalrekeningen;

2. het opnemen en storten van contanten van/op rekeningen van personen die algemeen of bijzonder handelingsonbekwaam zijn, of op rekeningen van echtgenoten of rechtstreekse bloedverwanten;
3. transacties in buitenlandse valuta's op commerciële grond;
4. transacties in bankbiljetten en muntstukken waarbij de Bulgaarse centrale bank betrokken is;
5. het inwisselen, door banken, van bankbiljetten en gebruikte Bulgaarse muntstukken;
6. de betaling van loon in de zin van de [Kodeks na truda (arbeidswetboek)];
7. [...] betaling van de gegarandeerde deposito's in de zin van de [zakon za garantirane na vlogovete v bankite (wet inzake de garantie van bankdeposito's)]."

16 Artikel 3 ZOPB bepaalt:

„(1) Binnenlandse betalingen worden uitsluitend per overschrijving of door storting op een betaalrekening verricht wanneer zij:

1. [...] 10 000 [Bulgaarse lev (BGN) (ongeveer 5 110 EUR)] of meer bedragen;
2. [...] minder dan 10 000 BGN bedragen, indien het gaat om een deel van een contractuele geldelijke prestatie waarvan de waarde 10 000 BGN of meer bedraagt.

(2) [...] Lid 1 is ook van toepassing op betalingen in vreemde valuta waarvan de in BGN omgezette bedragen 10 000 BGN of meer belopen. De omrekening in BGN vindt plaats tegen de koers van de Balgarskata narodna banka [(Bulgaarse nationale bank)] op de dag van betaling."

17 Artikel 5 ZOPB luidt als volgt:

„(1) Wie artikel 3 schendt of toestaat dat die bepaling wordt geschonden, wordt gestraft met een geldboete die gelijk is aan 25 % van het betaalde totaalbedrag indien het om een natuurlijke persoon gaat, of met een geldelijke sanctie van 50 % van het betaalde totaalbedrag indien het om een rechtspersoon gaat.

(2) In geval van herhaling van de in lid 1 bedoelde inbreuk bedraagt de geldboete 50 % van het betaalde bedrag en bedraagt de geldelijke sanctie 100 % van het betaalde bedrag."

18 Artikel 6 ZOPB bepaalt:

„(1) De in deze wet bedoelde inbreuken worden geconstateerd door de organen van de Natsionalna agentsia za prihodite [(nationaal agentschap voor inkomsten; hierna: „nationale belastingdienst")]. De administratieve sancties worden opgelegd door de uitvoerend directeur van de [nationale belastingdienst] of door ambtenaren die door hem zijn gemachtigd.

(2) De zakon za administrativnite narushenia i nakazania [(wet op de bestuursrechtelijke overtredingen en sancties, DV nr. 92 van 28 november 1969; hierna: „ZANN")] regelt de vaststelling van administratieve sancties, de oplegging en tenuitvoerlegging ervan, alsmede de bezwaar- en beroepsmiddelen die ertegen kunnen worden aangewend."

19 Artikel 27, leden 1 tot en met 5, ZANN bepaalt:

„(1) De administratieve sanctie wordt vastgesteld overeenkomstig de bepalingen van deze wet, binnen de grenzen van de sanctie die op de inbreuk staat.

(2) Bij die vaststelling van de sanctie wordt rekening gehouden met de ernst van de inbreuk, met de redenen waarom deze is begaan, met verzachtende en verzwarende omstandigheden alsook met de vermogenssituatie van de betrokkene.

(3) Bij verzachtende omstandigheden wordt een lichtere sanctie opgelegd en bij verzwarende omstandigheden een zwaardere sanctie.

[...]

(5) Het is evenmin toegestaan een sanctie vast te stellen die lager is dan het voorgeschreven minimumbedrag van de sancties die bestaan in de geldboete en de tijdelijke ontneming van het recht om een bepaald beroep of een bepaalde activiteit uit te oefenen.”

20 Artikel 28, onder a), ZANN bepaalt dat de met de sanctiebevoegdheid beklede autoriteit in geval van administratieve inbreuken van geringe zwaarte kan afzien van de oplegging van een sanctie, in welk geval zij de overtreder mondeling of schriftelijk waarschuwt dat hem bij herhaling een administratieve sanctie zal worden opgelegd.

21 Krachtens artikel 63 van deze wet beoordeelt de Rayonen sad [(rechter in eerste aanleg, Bulgarije)] in een enkelvoudige kamer de zaak ten gronde en wijst deze rechter een vonnis waarbij het besluit houdende oplegging van een administratieve sanctie dan wel het elektronische proces-verbaal bevestigt, gewijzigd of nietig verklaard wordt. Tegen dat vonnis kan op de in de Nakazatelnoprotsesualen kodeks [(wetboek van strafvordering)] genoemde gronden en overeenkomstig hoofdstuk 12 van de Administrativnoprotsesualen kodeks [(wetboek van bestuursprocesrecht)] cassatieberoep worden ingesteld bij de Administrativen sad [(bestuursrechter in eerste aanleg, Bulgarije)].

22 Artikel 83 ZANN bepaalt:

„(1) In de gevallen waarin de relevante wet, een besluit van de ministerraad of een besluit van de gemeenteraad voorziet, kan aan rechtspersonen of individuele handelaren een geldboete worden opgelegd wegens niet-nakoming van hun verplichtingen jegens de staat of de gemeente bij de uitoefening van hun activiteiten.

(2) De in het vorige lid bedoelde sanctie wordt krachtens deze wet opgelegd, tenzij in de betrokken normatieve handeling anders is bepaald.”

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

23 De hoofdactiviteit van Ecotex, een handelsvennootschap naar Bulgaars recht, is de groothandel in productiemachines en de installatie ervan. KS, die de Griekse nationaliteit bezit en in Griekenland woont, is bestuurder en enige vennoot van deze vennootschap.

- 24 Tijdens de algemene vergadering van deze vennootschap van 14 maart 2018 werd besloten om de niet-gedeelde winst ten bedrage van 100 000 BGN (ongeveer 51 110 EUR), na vennootschapsbelasting, aan de enige vennoot, KS, uit te keren als dividenden. Tevens werd besloten hem dit bedrag door middel van uitbetalingsmachtigingen in contanten te betalen uit de kas van de vennootschap.
- 25 Bij een fiscale controle werd onder meer vastgesteld dat krachtens het besluit van de algemene vergadering van 14 maart 2018 betreffende de uitkering van dividenden, in de periode tussen 14 maart 2018 en 22 maart 2018 aan KS een bedrag van 95 000 BGN (ongeveer 48 550 EUR) in contanten was uitbetaald op grond van negen uitbetalingsmachtigingen, telkens voor de betaling van een bedrag van 10 000 BGN (ongeveer 5 110 EUR), en één uitbetalingsmachtiging voor een bedrag van 5 000 BGN (2 555 EUR).
- 26 De bevoegde belastingautoriteit kondigde op 5 juni 2018 aan dat tegen Ecotex een administratieve strafprocedure zou worden ingeleid en heeft op 26 juni 2018 een proces-verbaal opgesteld, waarin werd vastgesteld dat er sprake was van schending van de ZOPB doordat Ecotex op grond van het besluit van de algemene vergadering van 14 maart 2018 om aan KS dividenden ten bedrage van 100 000 BGN uit te keren, op laatstgenoemde datum door middel van uitbetalingsmachtigingen in contanten een bedrag van 10 000 BGN aan KS had betaald.
- 27 Op 10 juli 2018 heeft Ecotex bezwaar gemaakt tegen dit proces-verbaal, waarbij zij aanvoerde dat de op 14 maart 2018 verrichte betaling van 10 000 BGN de in de ZOPB vastgestelde beperking op de betalingen in contanten slechts met 0,01 BGN (ongeveer 0,005 EUR) overschreed en dat de inbreuk dus van „geringe zwaarte” was in de zin van artikel 28 van de ZANN.
- 28 Op 3 september 2018 heeft de bevoegde belastingautoriteit op basis van dat proces-verbaal een besluit vastgesteld waarbij Ecotex op grond van artikel 5, lid 1, van de ZOPB een geldelijke sanctie werd opgelegd omdat deze vennootschap op 14 maart 2018 een betaling in contanten aan KS had verricht voor een bedrag van 10 000 BGN. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat elk van de betalingen in contanten ten belope van 10 000 BGN aan KS als inbreuk op artikel 3, lid 1, punt 1, van de ZOPB is aangemerkt en dat op grond van artikel 5, lid 1, van de ZOPB negen administratieve geldboeten zijn opgelegd. Overeenkomstig de nationale bepalingen bedroeg elke geldelijke sanctie 5 000 BGN, zijnde de helft van het in contanten betaalde bedrag.
- 29 Bij uitspraak van 14 december 2018 heeft de Rayonen sad Petrich (rechter in eerste aanleg Petrich, Bulgarije) het door Ecotex tegen dit besluit van de bevoegde autoriteit ingestelde beroep tot nietigverklaring verworpen. Daarop heeft Ecotex cassatieberoep ingesteld bij de verwijzende rechter, de Administrativen sad Blagoevgrad (bestuursrechter in eerste aanleg Blagoevgrad, Bulgarije).
- 30 Voor deze rechterlijke instantie herhaalt Ecotex in wezen het in punt 27 van het onderhavige arrest uiteengezette argument met de verduidelijking dat, gelet op de geringe zwaarte van de inbreuk, een geldelijke sanctie die overeenstemt met de helft van het totaalbedrag dat in contanten is ontvangen, onevenredig lijkt. Ecotex betoogt tevens dat het recht om dividenden van de vennootschap te ontvangen geen transactie of overeenkomst met een tegenprestatie is en dus niet valt onder het begrip „betaling” in de zin van artikel 3, lid 1, punt 1, ZOPB.

- 31 De bevoegde belastingautoriteit betoogt dat onder het begrip „betaling” in de zin van artikel 3, lid 1, punt 1, ZOPB moet worden verstaan elke betaling of financiële transactie, zonder enige uitzondering, ongeacht of het een uitkering van dividenden, een contractuele of niet-contractuele betrekking, dan wel een associatieverhouding betreft.
- 32 De verwijzende rechter merkt om te beginnen op dat de ZOPB het nationale instrument is ter omzetting van 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 met ingang van 26 juni 2017 is ingetrokken en vervangen door richtlijn 2015/849.
- 33 Hij is bijgevolg van oordeel dat artikel 3, lid 1, punt 1, van deze wet moet worden uitgelegd in het licht van de relevante bepalingen van richtlijn 2015/849, maar ook van artikel 63 VWEU.
- 34 In de eerste plaats herinnert de verwijzende rechter er, onder verwijzing naar het arrest van 6 juni 2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294), aan dat het begrip „kapitaalverkeer” onder meer betrekking heeft op de ontvangst van dividenden op aandelen en deelbewijzen in handelsvennootschappen. Aldus rijst de vraag of artikel 63 VWEU, dat volgens de rechtspraak van het Hof met name maatregelen verbiedt die niet-ingezetenen ervan kunnen weerhouden om in een lidstaat investeringen te doen of dergelijke investeringen aan te houden, zich verzet tegen een wettelijke regeling als artikel 3, lid 1, punt 1, ZOPB, waarbij betalingen in contanten worden beperkt.
- 35 In de tweede plaats merkt de verwijzende rechter op dat richtlijn 2015/849 tot doel heeft te voorkomen dat het financiële stelsel van de Unie wordt gebruikt voor het witwassen van geld en terrorismefinanciering. Overeenkomstig artikel 5 van deze richtlijn kunnen de lidstaten daartoe strengere beperkingen stellen aan het gebruik van betalingen in contanten dan die waarin deze richtlijn voorziet. In die context vraagt de verwijzende rechter zich af of de in artikel 3, lid 1, punt 1, ZOPB bedoelde beperking op betalingen in contanten binnen de materiële werkingssfeer van richtlijn 2015/849 valt en, zo ja, of de lidstaten voor betalingen in contanten een drempelwaarde van minder dan 10 000 EUR mogen vaststellen.
- 36 In de derde plaats moet, indien deze tweede vraag bevestigend wordt beantwoord, in het licht van artikel 58, lid 1, en artikel 60, lid 4, van richtlijn 2015/849, gelezen in het licht van artikel 49, lid 3, van het Handvest, worden beoordeeld in hoeverre krachtens een nationale bepaling als artikel 5, lid 1, ZOPB rechtspersonen voor alle financiële verrichtingen een geldboete kan worden opgelegd die de helft van het totaalbedrag van de betaling in contanten belooft. Voorts rijst volgens de verwijzende rechter ook de vraag of een dergelijke nationale bepaling geen afbreuk doet aan het in artikel 47 van het Handvest neergelegde beginsel van een doeltreffende voorziening in rechte, aangezien uit artikel 27, lid 5, ZANN blijkt dat de bevoegde nationale rechter de sanctie in geval van beroep niet kan verlagen tot onder het minimumbedrag van artikel 5, lid 1, ZOPB.
- 37 Daarop heeft de Administrativen sad Blagoevgrad de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
- „1) Moet artikel 63 VWEU aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale bepaling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan binnenlandse betalingen van 10 000 BGN of meer alleen per overschrijving of door storting op een betaalrekening mogen worden verricht en op grond waarvan de betaling in contanten van dividenden

uit niet-uitgekeerde winsten van 10 000 BGN of meer wordt beperkt? Indien deze vraag ontkennend wordt beantwoord, wordt een dergelijke beperking dan gerechtvaardigd door de doelstellingen van [richtlijn 2015/849]?

- 2) Moet artikel 2, lid 1, van [richtlijn 2015/849], gelezen in het licht van overweging 6 en van de artikelen 4 en 5 van deze richtlijn, aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een algemene nationale bepaling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan binnenlandse betalingen van 10 000 BGN of meer alleen per overschrijving of door storting op een betaalrekening mogen worden verricht, ongeacht de entiteit en de reden voor de betaling in contanten, en daardoor betrekking heeft op alle betalingen in contanten tussen natuurlijke personen en rechtspersonen?
 - a) Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, staat artikel 2, lid 1, punt 3, onder e), van [richtlijn 2015/849], gelezen in samenhang met overweging 6 en de artikelen 4 en 5 van deze richtlijn, de lidstaten dan toe om te voorzien in aanvullende algemene beperkingen op betalingen in contanten in een nationale bepaling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan binnenlandse betalingen van 10 000 BGN of meer alleen per overschrijving of door storting op een betaalrekening mogen worden verricht, wanneer de reden voor de betaling in contanten bestaat in „niet-uitgekeerde winsten” (dividenden)?
 - b) Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord, staat artikel 2, lid 1, punt 3, onder e), van [richtlijn 2015/849], gelezen in samenhang met overweging 6 en artikel 5 van deze richtlijn, de lidstaten dan toe om te voorzien in beperkingen op betalingen in contanten in een nationale bepaling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan binnenlandse betalingen van 10 000 BGN of meer alleen per overschrijving of door storting op een betaalrekening mogen worden verricht, wanneer de drempelwaarde lager is dan 10 000 EUR?
- 3)
 - a) Moeten artikel 58, lid 1, en artikel 60, lid 4, van [richtlijn 2015/849], gelezen in samenhang met artikel 49, lid 3, van het [Handvest], aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale bepaling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die het bedrag vaststelt van de bestuursrechtelijke sancties in geval van overtreding van de beperkingen inzake de betaling in contanten, wanneer deze bepaling niet toestaat dat een gedifferentieerde aanpak wordt gevolgd naargelang de concrete relevante omstandigheden?
 - b) Indien op deze vraag moet worden geantwoord dat artikel 58, lid 1, en artikel 60, lid 4, van [richtlijn 2015/849], gelezen in samenhang met artikel 49, lid 3, van het Handvest, niet in de weg staan aan een nationale bepaling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die voorziet in een vast bedrag van de administratieve sancties wegens overtreding van de beperkingen op betalingen in contanten, moeten artikel 58 en artikel 60, lid 4, van [richtlijn 2015/849], gelezen in samenhang met het doeltreffendheidsbeginsel en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte in de zin van artikel 47 van het [Handvest], dan aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale bepaling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de rechterlijke toetsing beperkt, wanneer deze bepaling de rechter in het geval van beroep tegen die sanctie niet toestaat om het bedrag van die sanctie naargelang de relevante omstandigheden van het geval te verlagen tot een bedrag dat onder het vastgestelde minimum ligt?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Tweede vraag

- 38 Met zijn tweede vraag, die als eerste moet worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 1, punt 3, onder e), van richtlijn 2015/849, gelezen in het licht van overweging 6 van deze richtlijn en in samenhang met de artikelen 4 en 5 ervan, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die natuurlijke en rechtspersonen verbiedt om een betaling op het nationale grondgebied ten bedrage van een vastgestelde drempel of meer te verrichten in contanten, en hen verplicht een dergelijk bedrag over te schrijven of te storten op een betaalrekening.
- 39 In dit verband zij eraan herinnerd dat artikel 2 van richtlijn 2015/849 de entiteiten opsomt waarop deze richtlijn van toepassing is vanwege hun deelname aan de uitvoering van een transactie of een activiteit van financiële aard.
- 40 Deze richtlijn is aldus overeenkomstig artikel 2, lid 1, punt 3, onder e), met name van toepassing op betalingen die in contanten worden verricht of ontvangen door personen die handelen in goederen voor een bedrag van 10 000 EUR of meer, ongeacht of de transactie plaatsvindt in één verrichting of via meer verrichtingen waartussen een verband lijkt te bestaan.
- 41 Bovendien is in artikel 4 van richtlijn 2015/849 bepaald dat de lidstaten dit toepassingsgebied kunnen uitbreiden tot beroepen en categorieën ondernemingen die werkzaamheden verrichten welke zich in het bijzonder lenen voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering. Bovendien bepaalt artikel 5 van deze richtlijn dat de lidstaten op het onder deze richtlijn vallende gebied ook strengere bepalingen kunnen vaststellen om dergelijke criminele activiteiten binnen de grenzen van het Unierecht te voorkomen. Voorts blijkt uit overweging 6 van die richtlijn dat de lidstaten „lagere drempels [dan de drempel van 10 000 EUR], bijkomende algemene beperkingen op het gebruik van contanten en andere strengere bepalingen [moeten] kunnen vaststellen”.
- 42 Derhalve moet worden onderzocht of een nationale wettelijke regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, onder richtlijn 2015/849, en met name onder een of meer van deze bepalingen, kan vallen.
- 43 Zoals de advocaat-generaal in punt 45 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt gelet op het oogpunt van de doelstellingen en de opzet van richtlijn 2015/849 dat dit niet het geval is.
- 44 Wat in de eerste plaats de doelstellingen van richtlijn 2015/849 betreft, beoogt deze richtlijn namelijk, zoals blijkt uit artikel 1, gelezen in het licht van overweging 1 ervan, het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme te voorkomen, teneinde te voorkomen dat stromen illegaal geld de integriteit, de stabiliteit en de reputatie van de financiële sector van de Unie aantasten en een gevaar betekenen voor de interne markt en voor internationale ontwikkeling. Zoals de advocaat-generaal in punt 46 van zijn conclusie heeft opgemerkt, harmoniseert deze richtlijn daartoe de onderzoeks- en toezichtmaatregelen die de lidstaten moeten vaststellen voor de beroepsgroepen die het meest zijn blootgesteld aan het manipuleren van uit ernstige vormen van criminaliteit verkregen geld en aan het verzamelen van geld of voorwerpen voor terroristische doeleinden.

- 45 Weliswaar behoren fiscale misdrijven die verband houden met directe en indirecte belastingen tot de criminele activiteiten die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2015/849 vallen, maar uit artikel 3, punt 4, onder f), en overweging 11 ervan blijkt dat dit uitsluitend het geval is op voorwaarde dat deze strafbare feiten strafbaar zijn gesteld met een vrijheidsstraf of detentiemaatregel van een bepaalde duur. De richtlijn beoogt dan ook veel zwaardere overtredingen van de belastingregelgeving te voorkomen dan die welke voortvloeien uit de overtreding van een beperking op betalingen in contanten.
- 46 Wat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling betreft, blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat zij andere doelstellingen nastreeft dan die van richtlijn 2015/849. Deze nationale wettelijke regeling blijkt namelijk tot doel te hebben belastingfraude en -ontwijking te bestrijden door het vereiste dat betalingen van 10 000 BGN of meer niet in contanten worden verricht, maar per overschrijving of door storting op een betaalrekening, zodat de traceerbaarheid van financiële transacties wordt gewaarborgd. Volgens de Bulgaarse regering beoogt de ZOPB aldus de informele sector in de Bulgaarse economie te beperken en te voorkomen dat betalingen of ontvangsten en uitgaven worden verhuuld met het doel te ontkomen aan de betaling van door de geldende wetgeving ingestelde belastingen en van verplichte sociale bijdragen.
- 47 Bovendien heeft de Bulgaarse regering er in haar schriftelijke opmerkingen op gewezen dat er op nationaal niveau twee regelingen zijn vastgesteld ter omzetting van richtlijn 2015/849, te weten de zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari (wet ter bestrijding van het witwassen van geld, DV nr. 27 van 27 maart 2018) en de zakon za merkite sreshtu finantsiraneto na terorizma (wet ter bestrijding van de financiering van terrorisme, DV nr. 16 van 18 februari 2003). De ZOPB bevat daarentegen geen enkele maatregel ter bestrijding van het witwassen van geld en de financiering van terrorisme en bevat geen enkele verwijzing naar richtlijn 2015/849.
- 48 In dit verband moet worden benadrukt dat artikel 67, lid 1, van richtlijn 2015/849 bepaalt dat wanneer de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen vaststellen om aan deze richtlijn te voldoen, in de tekst van die bepalingen zelf of bij de officiële bekendmaking daarvan naar die richtlijn moet worden verwezen.
- 49 Wat in de tweede plaats de opzet van richtlijn 2015/849 betreft, stelt deze maatregelen vast die in aard en adressaten verschillen van de maatregelen die zijn ingevoerd bij de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling.
- 50 Met betrekking tot, ten eerste, de aard van die maatregelen, moeten de personen die binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen, net zoals richtlijn 2005/60 bepaalde, zich wegens hun deelname aan een transactie of een financiële activiteit aan een aantal verplichtingen houden, onder meer de identificatie en verificatie van de identiteit van de cliënt en de uiteindelijke begunstigde, het inwinnen van informatie over het doel en de beoogde aard van de zakelijke relatie, alsmede de verplichting tot het melden van elke aanwijzing van het witwassen van geld of financiering van terrorisme aan de bevoegde autoriteiten (zie in die zin met betrekking tot richtlijn 2005/60, arrest van 17 januari 2018, *Corporate Companies*, C-676/16, EU:C:2018:13, punt 27).
- 51 Daarentegen blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt dat de ZOPB enkel het gebruik door natuurlijke of rechtspersonen van de betaalmiddelen op het nationale grondgebied regelt.
- 52 Tevens moet worden benadrukt dat richtlijn 2015/849 geen enkele bepaling bevat die het bedrag van de betalingen die in contanten kunnen worden verricht, beperkt, noch van de lidstaten verlangt dat zij dergelijke beperkingen opleggen.

- 53 Bovendien volgt uit met name artikel 5 en overweging 6 van richtlijn 2015/849 weliswaar dat die richtlijn de lidstaten niet belet strengere bepalingen aan te nemen of te handhaven om witwassen van geld en financiering van terrorisme te voorkomen, maar dat is, zoals blijkt uit de punten 46 en 47 van het onderhavige arrest, niet het doel van de regeling die in het hoofdgeding aan de orde is. De maatregelen waarin deze regeling voorziet, vormen dus geen maatregelen ter omzetting van deze richtlijn.
- 54 Met betrekking tot, ten tweede, de personele werkingssfeer van richtlijn 2015/849, zijn – zoals de advocaat-generaal in punt 54 van zijn conclusie heeft opgemerkt – de bij deze richtlijn ingevoerde maatregelen overeenkomstig artikel 2 ervan gericht tot een beperkte kring van entiteiten die kunnen worden geïdentificeerd ofwel op basis van de mate van blootstelling aan risico's op het witwassen van geld en terrorismefinanciering, ofwel op basis van de mate van kwetsbaarheid van hun transacties of van hun financiële activiteit.
- 55 Uit het dossier waarover het Hof beschikt, is de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling daarentegen van toepassing op iedere natuurlijke of rechtspersoon, ongeacht de hoedanigheid waarin deze een betaling verricht, alsook het bestaan en, in voorkomend geval, de aard van de transactie waarmee die betaling verband houdt.
- 56 Gelet op de feiten van het hoofdgeding, moet bovendien worden opgemerkt dat de werkingssfeer van artikel 2, lid 1, punt 3, onder e), van richtlijn 2015/849 hoe dan ook uitsluitend ziet op betalingen die als tegenprestatie voor een goederenlevering worden verricht en niet op de betrekkingen tussen een vennootschap en haar aandeelhouders. In die omstandigheden kan de door overweging 6 van deze richtlijn aan de lidstaten geboden mogelijkheid om lagere drempels vast te stellen dan die van dit artikel 2, lid 1, punt 3, onder e), niet relevant zijn in een situatie als die in het hoofdgeding.
- 57 Hoewel artikel 4 van richtlijn 2015/849 de lidstaten toestaat het toepassingsgebied van deze richtlijn uit te breiden, geldt deze uitbreiding enkel voor beroepsbeoefenaren en categorieën van ondernemingen „die werkzaamheden verrichten welke zich in het bijzonder lenen voor het witwassen of terrorismefinanciering”. Deze kan dus niet dienen als rechtsgrondslag voor een regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die, zoals blijkt uit punt 55 van het onderhavige arrest, van toepassing is op elke natuurlijke of rechtspersoon, ongeacht de hoedanigheid waarin hij een betaling verricht en het bestaan en, in voorkomend geval, de aard van de transactie waarop deze betaling betrekking heeft.
- 58 Gelet op een en ander moet op de tweede vraag worden geantwoord dat een regeling van een lidstaat die natuurlijke en rechtspersonen verbiedt om een betaling op het nationale grondgebied ten bedrage van een vastgestelde drempel of meer te verrichten in contanten, en hen verplicht een dergelijk bedrag over te schrijven of te storten op een betaalrekening, niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2015/849 valt.

Eerste en derde prejudiciële vraag

- 59 Met zijn eerste en zijn derde vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 63 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 49, lid 3, van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een regeling van een lidstaat die natuurlijke en rechtspersonen verbiedt om op het nationale grondgebied een betaling in contanten te verrichten wanneer het bedrag ervan gelijk is aan of hoger is dan een vastgestelde drempel, en hen verplicht een dergelijk bedrag over te schrijven of te storten op een

betalrekening, ook indien het gaat om de uitkering van dividenden van een vennootschap, en die voorts voorziet in een sanctieregeling voor schendingen van dit verbod waarbij de hoogte van de geldboete die kan worden opgelegd, wordt berekend op basis van een vast percentage dat wordt toegepast op het totaalbedrag van de in strijd met het genoemde verbod verrichte betaling, zonder dat deze geldboete kan worden aangepast aan de concrete omstandigheden van het geval.

- 60 Vooraf moet worden gepreciseerd dat de lidstaten bij gebreke van gemeenschappelijke of geharmoniseerde regels betreffende de voorwaarden waaronder en de wijze waarop zij de betalingen in contanten op hun grondgebied kunnen beperken, weliswaar vrij zijn om dergelijke beperkingen in te voeren, maar dat zij bij de uitoefening van deze vrijheid het Unierecht in acht moeten nemen (zie naar analogie arrest van 22 november 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 61 Ingevolge artikel 63, lid 1, VWEU zijn alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen verboden.
- 62 Volgens vaste rechtspraak van het Hof omvat het begrip „beperking” in artikel 63 VWEU op algemene wijze alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen de lidstaten en tussen de lidstaten en derde landen [arrest van 18 juni 2020, Commissie/Hongarije (Transparantie van verenigingen), C-78/18, EU:C:2020:476, punt 52 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 63 Bovendien omvatten volgens vaste rechtspraak van het Hof de maatregelen die ingevolge artikel 63, lid 1, VWEU verboden zijn omdat zij het kapitaalverkeer beperken, de maatregelen die niet-ingezetenen ervan doen afzien in een lidstaat investeringen te doen, of ingezetenen van deze lidstaat ontmoedigen in andere staten investeringen te doen (zie in die zin arrest van 30 april 2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 Blijkens het dossier waarover het Hof beschikt, beperkt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling de wijze waarop een vennootschap de vervallen dividenduitkeringen aan haar ingezetenen en niet-ingezetenen aandeelhouders kan verrichten, en sluit zij in dat verband de betaling in contanten in Bulgarije uit van de wettelijke betaalmiddelen wanneer deze betaling gelijk is aan of hoger is dan een bepaald bedrag. In casu is deze regeling van toepassing op de uitkering van dividenden van een in Bulgarije gevestigde vennootschap aan een aandeelhouder die burger en ingezetene van een andere lidstaat is.
- 65 Hoewel deze beperking zonder onderscheid van toepassing is, kan de beperking van de wettelijke betaalmiddelen waarmee een in een lidstaat gevestigde vennootschap aan haar aandeelhouders vervallen dividenden mag uitkeren, bepaalde niet-ingezetenen beleggers ervan weerhouden een deelneming in het kapitaal van een in die lidstaat gevestigde vennootschap te verwerven. In dit verband zij eraan herinnerd dat de artikelen van het VWEU betreffende het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal fundamentele regels voor de Unie vormen en dat elke belemmering van deze vrijheid, hoe gering ook, verboden is (zie in die zin arrest van 5 december 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, punt 34 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 66 Bijgevolg vormt een verbodsmaatregel als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, een beperking van het vrije verkeer van kapitaal.

- 67 Overeenkomstig vaste rechtspraak van het Hof, kan het vrije verkeer van kapitaal slechts door een nationale regeling worden beperkt indien die regeling wordt gerechtvaardigd door een van de in artikel 65 VWEU genoemde redenen of door dwingende redenen van algemeen belang in de zin van de rechtspraak van het Hof, voor zover er op het niveau van de Unie geen harmonisatiemaatregel bestaat die de bescherming van die belangen verzekert (arrest van 13 november 2014, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-112/14, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2369, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 68 In het bijzonder heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat de doelstellingen van bestrijding van belastingfraude en -ontwijking een beperking van het vrije verkeer van kapitaal kunnen rechtvaardigen, mits deze beperking geschikt is om de verwezenlijking van deze doelstellingen te waarborgen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om die doelstellingen te bereiken (zie in die zin arrest van 13 november 2014, Commissie/Verenigd Koninkrijk, C-112/14, niet gepubliceerd, EU:C:2014:2369, punt 24 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 69 Het Hof heeft ook reeds geoordeeld dat de noodzaak om een doelmatige invordering van de belasting te waarborgen een legitiem doel vormt dat een beperking van de fundamentele vrijheden kan rechtvaardigen. Zo mag een lidstaat maatregelen toepassen waarmee het bedrag van de verschuldigde belasting duidelijk en nauwkeurig kan worden vastgesteld, mits ook hier deze maatregelen geschikt zijn om de verwezenlijking van het nagestreefte doel te verzekeren en niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken (arrest van 30 april 2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, punt 38 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 70 Zoals blijkt uit punt 46 van het onderhavige arrest, beoogt de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling in casu belastingfraude en -ontwijking te bestrijden door te eisen dat de betalingen van 10 000 BGN of meer niet in contanten worden verricht, maar per overschrijving of door storting op een betaalrekening zodat de traceerbaarheid van de financiële transacties wordt gewaarborgd, hetgeen ook bijdraagt aan de strijd tegen het ontstaan van een door onrechtmatig handelsverkeer gekenmerkte parallelle economie. Volgens de Bulgaarse regering beoogt de ZOPB aldus de praktijk van betaling in contanten te beperken, met inbegrip van de daadwerkelijke betaling van bedragen die hoger zijn dan in de boekhouding vermeld, en die aldus ontsnappen aan de inkomstenbelasting van natuurlijke personen en aan de vennootschapsbelasting, alsook aan de betaling van de verplichte sociale bijdragen. Zoals de advocaat-generaal in punt 83 van zijn conclusie heeft aangegeven, draagt de verplichting om bij de uitkering van dividenden gebruik te maken van een bankoverschrijving of een storting op een betaalrekening er dus toe bij te voorkomen dat een dergelijke uitkering op heimelijke wijze gebeurt, en aldus te waarborgen dat deze dividenden worden belast door de lidstaat waarin de betrokken vennootschap is gevestigd.
- 71 Hieruit volgt dat een beperking van het vrije kapitaalverkeer zoals die welke voortvloeit uit de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, kan worden gerechtvaardigd door de doelstelling van bestrijding van belastingfraude en -ontwijking. Deze beperking moet evenwel, zoals blijkt uit de punten 68 en 69 van het onderhavige arrest, geschikt zijn om de verwezenlijking van dat doel te waarborgen en mag niet verder gaan dan noodzakelijk is om dat doel te bereiken.
- 72 Hoewel het in laatste instantie toekomt aan de nationale rechter, die bij uitsluiting bevoegd is om de feiten te beoordelen en de nationale wetgeving uit te leggen, om uit te maken of in casu aan deze vereisten is voldaan, is het Hof in het kader van een prejudiciële verwijzing op basis van het dossier van het hoofdgeding en van de bij hem ingediende schriftelijke en mondelinge opmerkingen bevoegd om de verwijzende rechter nuttige aanwijzingen te verschaffen die hem in

staat stellen het bij hem aanhangige geding te beslechten (zie in die zin arrest van 6 maart 2018, SEGRO en Horváth, C-52/16 en C-113/16, EU:C:2018:157, punt 79 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

- 73 In dit verband zij er in de eerste plaats aan herinnerd dat, wat de vraag betreft of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling geschikt is om de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen te waarborgen, een nationale regeling volgens vaste rechtspraak van het Hof slechts geschikt is om de verwezenlijking van het gestelde doel te waarborgen wanneer de verwezenlijking ervan coherent en systematisch wordt nagestreefd [zie in die zin arresten van 25 april 2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, punt 66, en 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond), C-235/17, EU:C:2019:432, punt 61 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 74 Zoals de advocaat-generaal in punt 88 van zijn conclusie heeft opgemerkt en onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt in casu ten eerste dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling beoogt de nationale autoriteiten in staat te stellen belastingfraude op te sporen en, in voorkomend geval, zo veel mogelijk te bestraffen.
- 75 Onder voorbehoud van de uitzonderingen van artikel 2 ZOPB en zoals blijkt uit punt 55 van het onderhavige arrest, lijkt deze regeling immers uniform van toepassing te zijn op alle natuurlijke en rechtspersonen die op het nationale grondgebied een betaling verrichten waarvan het bedrag gelijk is aan of hoger is dan de drempel van 10 000 BGN. Voor alle economische spelers en sectoren gelden dus identieke verplichtingen, ongeacht de aard en het voorwerp van de transactie waarmee de betaling verband houdt.
- 76 Bovendien lijkt de drempelwaarde van 10 000 BGN van toepassing, ongeacht of de transactie in één verrichting of via meer verrichtingen wordt uitgevoerd, waardoor de handelingen kunnen worden gedekt van degenen die deze regeling trachten te omzeilen door de betaling van het verschuldigde bedrag zo vaak als nodig te spreiden om te voorkomen dat deze binnen de werkingssfeer ervan valt.
- 77 Ten tweede lijken de betalingsvoorwaarden die bij de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling zijn vastgesteld met het oog op de betaling van een bedrag van 10 000 BGN of meer, geschikt om te waarborgen dat frauduleuze transacties worden herkend en de belastingregels worden toegepast.
- 78 De bankoverschrijving en de storting op een betaalrekening dragen er immers toe bij dat, anders dan bij betalingen in contanten, de anonimiteit van de financiële transacties wordt opgeheven en de traceerbaarheid ervan wordt gewaarborgd, zodat er door de belastingdienst belasting over kan worden geheven.
- 79 Ten derde en tot slot moet met betrekking tot de geschiktheid van de sanctieregeling waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling voorziet om de door haar nagestreefde doelstellingen te verwezenlijken, worden opgemerkt dat deze regeling ertoe strekt de schending van de regeling inzake de beperking van de betalingen in contanten te bestraffen met een geldboete, die naargelang het geval 25 %, 50 % of 100 % van het betaalde bedrag kan bedragen. Vastgesteld moet worden dat een dergelijke sanctieregeling het mogelijk maakt belastingfraude en -ontwijking door preventie en afschrikking te bestrijden.

- 80 Uit het voorgaande volgt dat een nationale regeling als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die verbiedt om een betaling in contanten te verrichten op het nationale grondgebied wanneer het bedrag ervan gelijk is aan of hoger is dan een vastgestelde drempel en verplicht een dergelijk bedrag over te schrijven of te storten op een betaalrekening, op straffe van geldboeten ten belope van tussen de 25 % en 100 % van het totale in contanten betaalde bedrag, onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, geschikt lijkt te zijn om de doelstellingen van de bestrijding van belastingfraude en -ontwijking coherent en systematisch te bereiken.
- 81 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling niet verder gaat dan noodzakelijk is om de nagestreefde doelstellingen te bereiken, moet ten eerste worden vastgesteld dat de drempel van 10 000 BGN, die de verplichting inhoudt om een overschrijving of een storting op een betaalrekening te verrichten, niet buitensporig laag lijkt te zijn, aangezien deze niet leidt tot de situatie waarin particulieren bij hun aankopen of dagelijkse transacties een betaling in contanten wordt geweigerd. Bovendien moet worden opgemerkt dat deze wet overeenkomstig artikel 2, punt 6, ZOPB niet van toepassing is op de betaling van loon in de zin van het arbeidswetboek.
- 82 Bovendien blijkt niet dat betaling per overschrijving of storting op een betaalrekening van een bedrag dat de in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling vastgestelde drempel overschrijdt, in casu de uitvoering van de betalingstransactie verhindert of vertraagt.
- 83 Gelet op deze elementen en onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties, lijken het verbod om op het nationale grondgebied een betaling in contanten te verrichten wanneer het bedrag ervan gelijk is aan of hoger is dan de in de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling vastgestelde drempel, en de verplichting om daartoe een overschrijving of een storting op een betaalrekening te verrichten, niet verder te gaan dan noodzakelijk is om de door deze regeling nagestreefde doelstellingen te bereiken.
- 84 Wat ten tweede de evenredigheid betreft van de sanctieregeling waarin die regeling voorziet als een reactie op een schending van het verbod om op het nationale grondgebied een betaling in contanten te verrichten wanneer het bedrag ervan gelijk is aan of hoger is dan de in die regeling vastgestelde drempel, blijkt uit vaste rechtspraak van het Hof dat de lidstaten bij ontbreken van harmonisatie van de Uniewetgeving op het gebied van de toepasselijke sancties in geval van niet-naleving van de voorwaarden van een door die wetgeving ingevoerd stelsel, bevoegd zijn de sancties te kiezen die zij passend achten. Zij moeten hun bevoegdheden echter uitoefenen met eerbiediging van het Unierecht en de algemene beginselen daarvan, en derhalve met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel (arresten van 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punt 21 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 2 juni 2016, Kapnoviomichania Karelia, C-81/15, EU:C:2016:398, punt 48 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 85 In dat verband heeft het Hof er eveneens aan herinnerd dat de door het Handvest gewaarborgde grondrechten toepassing kunnen vinden in alle situaties die door het Unierecht worden beheerst en dat zij dus met name moeten worden geëerbiedigd wanneer een nationale regeling binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt [zie met name arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond, C-235/17, EU:C:2019:432, punt 63 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 86 Dat is in het bijzonder het geval wanneer een nationale regeling de uitoefening van een of meer door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheden kan belemmeren en de betrokken lidstaat zich beroept op redenen als genoemd in artikel 65 VWEU of op door het Unierecht

erkende dwingende redenen van algemeen belang om een dergelijke belemmering te rechtvaardigen. In een dergelijk geval kan de betrokken nationale regeling volgens vaste rechtspraak slechts in aanmerking komen voor de uitzonderingen waarin aldus is voorzien, indien zij in overeenstemming is met de grondrechten waarvan het Hof de eerbiediging verzekert [arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond), C-235/17, EU:C:2019:432, punt 64 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

- 87 In dit verband zij eraan herinnerd dat wanneer een lidstaat een maatregel vaststelt die afwijkt van een in het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid, zoals het vrije verkeer van kapitaal, deze maatregel binnen de werkingssfeer van het Unierecht valt (zie naar analogie arrest van 14 juni 2017, Online Games e.a., C-685/15, EU:C:2017:452, punt 56).
- 88 Het gebruik door een lidstaat van de in het Unierecht neergelegde uitzonderingen om een belemmering van een door het VWEU gewaarborgde fundamentele vrijheid te rechtvaardigen, moet immers worden geacht „het recht van de Unie ten uitvoer [te] brengen” in de zin van artikel 51, lid 1, van het Handvest [arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond), C-235/17, EU:C:2019:432, punt 65 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 89 Zoals blijkt uit de punten 66 en 71 van het onderhavige arrest, vormt een verbodsmaatregel zoals die waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling voorziet, in casu een beperking van het vrije verkeer van kapitaal die kan worden gerechtvaardigd door dwingende redenen van algemeen belang. In die omstandigheden moet de verenigbaarheid van deze regeling met het Unierecht worden onderzocht in het licht van zowel de aldus in de rechtspraak van het Hof vastgestelde uitzonderingen als de door het Handvest gewaarborgde grondrechten, waaronder het in artikel 49, lid 3, van het Handvest neergelegde beginsel van evenredigheid van straffen, waarnaar de derde vraag van de verwijzende rechter verwijst [zie naar analogie arrest van 21 mei 2019, Commissie/Hongarije (Vruchtgebruik op landbouwgrond), C-235/17, EU:C:2019:432, punt 66 en aldaar aangehaalde rechtspraak].
- 90 Aangezien artikel 49, lid 3, van het Handvest, waarin is bepaald dat de zwaarte van de straf niet onevenredig mag zijn aan het strafbare feit, ziet op strafrechtelijke sancties, moet vooraf worden bepaald of de sanctieregeling die in het hoofdgeding aan de orde is, van strafrechtelijke aard is.
- 91 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat volgens de rechtspraak van het Hof drie criteria relevant zijn. Het eerste is de juridische kwalificatie van de inbreuk in het nationale recht, het tweede de aard van de inbreuk, en het derde de zwaarte van de sanctie die aan de betrokkenen kan worden opgelegd (arrest van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 92 Hoewel het aan de verwijzende rechter staat om in het licht van deze criteria te beoordelen of de sancties waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling voorziet, een strafrechtelijk karakter hebben in de zin van artikel 49, lid 3, van het Handvest, kan het Hof in zijn uitspraak op een verzoek om een prejudiciële beslissing niettemin preciseringen geven om die rechter bij zijn beoordeling te leiden (zie naar analogie arrest van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 27 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 93 Zoals de advocaat-generaal in punt 117 van zijn conclusie heeft opgemerkt, blijkt in dit verband om te beginnen uit de verwijzingsbeslissing dat de geldboete die wordt opgelegd aan de persoon die in strijd handelt met het verbod om op het nationale grondgebied een betaling in contanten te verrichten wanneer het bedrag ervan gelijk is aan of hoger is dan de door de in het

hoofddeding aan de orde zijnde nationale regeling vastgestelde drempel, een administratieve sanctie van strafrechtelijke aard is. Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dus dat de administratieve sanctie wordt opgelegd in het kader van een strafprocedure.

- 94 Vervolgens is deze sanctie niet beperkt tot het herstellen van de door de inbreuk veroorzaakte schade, maar heeft zij een punitief karakter omdat zij tot doel heeft de inbreuken op dit verbod te bestraffen. Het blijkt dus dat een dergelijke sanctie een repressief doel nastreeft, hetgeen eigen is aan een sanctie van strafrechtelijke aard in de zin van artikel 49 van het Handvest (zie naar analogie arrest van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 32).
- 95 Ten slotte kan de zwaarte van die sanctie steun bieden aan de analyse dat zij van strafrechtelijke aard is in de zin van artikel 49 van het Handvest. Het staat evenwel aan de verwijzende rechter om na te gaan of dat het geval is (zie naar analogie arrest van 20 maart 2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, punt 33). Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dienaangaande dat de administratieve sanctie die in de ZOPB is bepaald, overeenkomstig artikel 5 van die wet de vorm heeft van een geldboete die – indien de overtreder een natuurlijke persoon is – gelijk is aan 25 % van het betaalde totaalbedrag, en in geval van herhaling van de inbreuk 50 % van dat bedrag, of – indien de overtreder een rechtspersoon is – gelijk is aan 50 % van het betaalde totaalbedrag of in geval van herhaling van de inbreuk 100 % van dat bedrag.
- 96 Bijgevolg blijkt dat de sanctieregeling waarin de in het hoofddeding aan de orde zijnde nationale regeling voorziet, van strafrechtelijke aard is en dus kan worden getoetst aan het door artikel 49, lid 3, van het Handvest gewaarborgde evenredigheidsbeginsel.
- 97 In dit verband zij eraan herinnerd dat de zwaarte van een sanctie moet stroken met de ernst van de inbreuk in kwestie. Dit vereiste vloeit zowel voort uit artikel 52, lid 1, van het Handvest als uit het in artikel 49, lid 3, van het Handvest neergelegde beginsel van evenredigheid van straffen (zie in die zin arrest van 4 oktober 2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, punt 42 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 98 Ook moet eraan worden herinnerd dat het evenredigheidsbeginsel niet alleen in acht moet worden genomen bij de vaststelling van de constitutieve bestanddelen van een inbreuk, maar ook bij de vaststelling van de regels inzake de hoogte van de geldboeten en bij de beoordeling van de factoren die in aanmerking kunnen worden genomen om de geldboete te bepalen (zie in die zin arrest van 31 mei 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punt 40 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 99 Uit de rechtspraak van het Hof volgt tevens dat de administratieve of repressieve maatregelen die krachtens een nationale wettelijke regeling zijn toegestaan, niet buiten de grenzen mogen treden van wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met deze wettelijke regeling worden nagestreefd (arrest van 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punt 22 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 100 In dit verband heeft het Hof verduidelijkt dat de strengheid van de sancties in verhouding dient te staan tot de ernst van de strafbaar gestelde feiten. De sancties moeten met name een reële afschrikkende werking hebben en tegelijkertijd het algemene evenredigheidsbeginsel in acht nemen (zie in die zin arresten van 16 juli 2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 15 april 2021, Braathens Regional Aviation, C-30/19, EU:C:2021:269, punt 38).

- 101 In casu moet met betrekking tot de aard en de ernst van het strafbaar feit worden opgemerkt dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling ertoe strekt de niet-naleving te bestraffen van de beperking van de betalingen in contanten en de verplichting om een overschrijving of een storting op een betaalrekening te verrichten wanneer het te betalen bedrag gelijk is aan of hoger is dan een vastgestelde drempel, ongeacht of deze niet-naleving al dan niet verband houdt met frauduleuze of ongeoorloofde activiteiten. Uit geen enkel element van het dossier waarover het Hof beschikt, blijkt dat deze sanctie afhangt van de vaststelling dat er sprake is van belastingfraude.
- 102 Wat het hoofdgeding betreft moet worden opgemerkt dat de bestrafte inbreuk bestaat in de beslissing van een aandeelhouder-bestuurder van een vennootschap om – ondanks het wettelijke verbod – dividenden in contanten te innen, waarvan het bedrag de in de nationale regeling voor de betaling in contanten vastgestelde drempel ruimschoots overschrijdt.
- 103 Wat de wijze van vaststelling van de hoogte van de sanctie betreft, gaat het om een vast percentage dat voor natuurlijke personen gelijk is aan 25 % van het totaalbedrag van de betaling die is verricht in strijd met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, en, in geval van herhaling van de inbreuk, 50 % van dat bedrag. Voor rechtspersonen bedraagt dit vaste percentage 50 % van het totaalbedrag van de betaling in contanten en, in geval van herhaling van de inbreuk, 100 % van dat bedrag.
- 104 Een stelsel waarbij de hoogte van de sancties varieert naargelang de hoogte van de in strijd met een dergelijke regeling betaalde bedragen, lijkt op zich in beginsel niet onevenredig. Dienaangaande zij opgemerkt dat het bedrag van de geldboeten waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling voorziet, niet forfaitair is, maar lineair stijgt naargelang de hoogte van het bedrag dat in strijd met deze regeling is betaald, en dus naargelang de omvang en de ernst van de begane inbreuk (zie naar analogie arrest van 16 maart 2006, Emsland-Stärke, C-94/05, EU:C:2006:185, punten 55 en 56).
- 105 Tevens moet worden vastgesteld dat rekening wordt gehouden met de situatie van degene die het strafbare feit heeft gepleegd aangezien deze regeling voorziet in een zekere individualisering van de straf waarbij het eerste strafbare feit lichter wordt bestraft dan het volgende.
- 106 Uit de verduidelijkingen van de verwijzende rechter en uit de antwoorden van de Bulgaarse regering op de vragen van het Hof lijkt bovendien te volgen dat de met de bestraffing van de inbreuk belaste nationale autoriteit en de rechter bij wie beroep tegen een veroordeling wordt ingesteld, bij de in artikel 28, onder a), ZANN bedoelde beoordeling van het onbeduidende karakter van de inbreuk, rekening kunnen houden met alle in artikel 27, leden 2 en 3, ZANN bedoelde factoren en omstandigheden van het geval.
- 107 Tevens moet, wat de afschrikkende werking van dergelijke sancties betreft, worden opgemerkt dat de niet-naleving van de beperking van de betalingen in contanten in casu vrij hoge geldsommen betreft en dat een dergelijke niet-naleving moeilijk op te sporen lijkt, hetgeen een strenge sanctieregeling ter bestrijding van belastingfraude en -ontwijking zou kunnen rechtvaardigen.
- 108 Zoals de Bulgaarse regering in haar schriftelijke opmerkingen benadrukt, houdt de niet-naleving van de beperking van de betalingen in contanten immers meestal verband met de verhulling van een bepaald bedrag aan inkomsten van een rechtspersoon, en dus met de niet-naleving van de

nationale regeling inzake belastingheffing en sociale bijdragen. De hoogte van de sanctie heeft dus een preventieve werking ten opzichte van deze risico's en kan voor de betrokkenen een afschrikkend effect hebben.

- 109 Gelet op het voorgaande lijkt de sanctieregeling waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling voorziet, niet verder te gaan dan noodzakelijk is om de daarmee nagestreefde doelstellingen van bestrijding van belastingfraude en -ontwijking te bereiken. Niettemin staat het, zoals blijkt uit de in punt 72 van het onderhavige arrest aangehaalde rechtspraak van het Hof, uiteindelijk aan de verwijzende rechter om de evenredigheid van deze regelgeving concreet te onderzoeken, waarbij hij met name rekening dient te houden met de dwingende vereisten van bestraffing en preventie, de betrokken bedragen en de hoogte van de daadwerkelijk opgelegde sancties.
- 110 In het bijzonder zou een geldboete waarvan het bedrag 100 % beloopt van het totaalbedrag van de betaling in contanten die is verricht in strijd met de in het hoofdgeding aan de orde zijnde nationale regeling, verder gaan dan noodzakelijk is om te waarborgen dat wordt voldaan aan een verplichting om betalingen per overschrijving of door storting op een betaalrekening te verrichten (zie naar analogie arrest van 31 mei 2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, punt 45).
- 111 Gelet op een en ander moet op de eerste en de derde vraag worden geantwoord dat artikel 63 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 49, lid 3, van het Handvest, aldus moet worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat die, met het oog op de bestrijding van belastingfraude en -ontwijking, natuurlijke en rechtspersonen verbiedt om op het nationale grondgebied een betaling in contanten te verrichten wanneer het bedrag ervan gelijk is aan of hoger is dan een vastgestelde drempel, en hen verplicht een dergelijk bedrag over te schrijven of te storten op een betaalrekening, ook indien het gaat om de uitkering van dividenden van een vennootschap, en die voorts voorziet in een sanctieregeling voor schendingen van dit verbod waarin het bedrag van de geldboete die kan worden opgelegd wordt berekend op basis van een vast percentage dat wordt toegepast op het totaalbedrag van de in strijd met het genoemde verbod verrichte betaling, zonder dat deze geldboete kan worden aangepast aan de concrete omstandigheden van het geval, mits deze regeling geschikt is om de verwezenlijking van de genoemde doelstellingen te garanderen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om deze te bereiken.

Kosten

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

Het Hof (Eerste kamer) verklaart voor recht:

- 1) Een regeling van een lidstaat die natuurlijke en rechtspersonen verbiedt om een betaling op het nationale grondgebied ten bedrage van een vastgestelde drempel of meer te verrichten in contanten, en hen verplicht een dergelijk bedrag over te schrijven of te storten op een betaalrekening, valt niet binnen de werkingssfeer van 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**

terrorismedinanciering, 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.

- 2) Artikel 63 VWEU, gelezen in samenhang met artikel 49, lid 3, van het Handvest, moet aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen een regeling van een lidstaat die, met het oog op de bestrijding van belastingfraude en -ontwijking, natuurlijke en rechtspersonen verbiedt om op het nationale grondgebied een betaling in contanten te verrichten wanneer het bedrag ervan gelijk is aan of hoger is dan een vastgestelde drempel, en hen verplicht een dergelijk bedrag over te schrijven of te storten op een betaalrekening, ook indien het gaat om de uitkering van dividenden van een vennootschap, en die voorts voorziet in een sanctieregeling voor schendingen van dit verbod waarin het bedrag van de geldboete die kan worden opgelegd wordt berekend op basis van een vast percentage dat wordt toegepast op het totaalbedrag van de in strijd met het genoemde verbod verrichte betaling, zonder dat deze geldboete kan worden aangepast aan de concrete omstandigheden van het geval, mits deze regeling geschikt is om de verwezenlijking van de genoemde doelstellingen te garanderen en niet verder gaat dan noodzakelijk is om deze te bereiken.

ondertekeningen