

Sag C-544/19**Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement****Dato for indlevering:**

9. juli 2019

Forelæggende ret:

Administrativen sad Blagoevgrad (Bulgarien)

Afgørelse af:

5. juli 2019

Kassationsappellant:

»ECOTEX BULGARIA« EOOD

Kassationsindstævnt:

Teritorialna direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite, Sofia

Hovedsagens genstand

Kassationsappelsag vedrørende en administrativ sanktion – økonomisk sanktion – som kassationsappellanten er blevet pålagt på grund af en overtrædelse af begrænsningen af kontantbetalinger i henhold til artikel 3, stk. 1, nr. 1, i Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broi (lov om begrænsning af kontantbetalinger).

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Retsgrundlag for forelæggelsen: artikel 267, litra a) og b), TEUF.

Anmodning om fortolkning af: artikel 63 TEUF; artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder; direktiv (EU) 2015/849: sjette betragtning, artikel 2, stk. 1, artikel 4 og 5, artikel 58, stk. 1, og artikel 60, stk. 4.

Præjudicielle spørgsmål

Første spørgsmål:

Skal artikel 63 TEUF fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for en national ordning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter betalinger i indlandet på 10 000 BGN eller derover kun må foretages via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, og som begrænser kontantbetalinger af udbytte hidrørende fra ikke-udloddet overskud på 10 000 BGN eller derover? Såfremt artikel 63 TEUF ikke er til hinder for en sådan ordning, spørges: Er en sådan begrænsning begrundet i formålene med direktiv (EU) 2015/849?

Andet spørgsmål:

Skal artikel 2, stk. 1, i direktiv (EU) 2015/849 henset til sjette betragtning hertil og direktivets artikel 4 og 5 fortolkes således, at bestemmelsen ikke er til hinder for en generel national retsforordning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter betalinger i indlandet på 10 000 BGN eller derover kun må foretages via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, og som ikke sonderer på grundlag af personen og grunden til kontantbetalingen og i denne forbindelse samtidig omfatter alle kontantbetalinger mellem fysiske og juridiske personer?

1) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende: Tillader artikel 2, stk. 1, nr. 3, litra e), i direktiv (EU) 2015/849 henset til sjette betragtning hertil og direktivets artikel 4 og 5, at medlemsstaterne fastsætter yderligere generelle begrænsninger for brugen af kontanter i indlandet i en national retsforordning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter kontantbetalinger i indlandet på 10 000 BGN eller derover kun må foretages via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, når grunden til kontantbetalingen er »ikke-udloddet overskud« (udbytte)?

2) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende: Tillader artikel 2, stk. 1, nr. 3, litra e), i direktiv (EU) 2015/849 henset til sjette betragtning hertil og direktivets artikel 5, at medlemsstaterne fastsætter begrænsninger for kontantbetalinger i en national retsforordning som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter betalinger i indlandet på 10 000 BGN eller derover kun må foretages via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, når tærsklen er lavere end 10 000 EUR?

Tredje spørgsmål:

Skal artikel 58, stk. 1, og artikel 60, stk. 4, i direktiv (EU) 2015/849 henset til artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder fortolkes således, at bestemmelserne er til hinder for en national retsforordning som den i hovedsagen omhandlede, der foreskriver en fast størrelse af administrative sanktioner vedrørende overtrædelser af begrænsningerne af kontantbetalinger og ikke tillader en differentieret fastsættelse, der tager hensyn til de konkrete relevante omstændigheder?

1) Såfremt dette spørgsmål besvares således, at artikel 58, stk. 1, og artikel 60, stk. 4, i direktiv (EU) 2015/849 henset til artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder ikke er til hinder for en national retsforskrift som den i hovedsagen omhandlede, der foreskriver en fast størrelse af administrative sanktioner vedrørende overtrædelser af begrænsningerne af kontantbetalinger, skal artikel 58 og artikel 60, stk. 4, i direktiv (EU) 2015/849 da, henset til effektivitetsprincippet og retten til effektive retsmidler i henhold til artikel 47 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, fortolkes således, at bestemmelserne er til hinder for en national retsforskrift som den i hovedsagen omhandlede, som begrænser domstolskontrollen, når denne retsforskrift ikke tillader, at retten i tilfælde af, at der anlægges søgsmål [til prøvelse af den pålagte sanktion], fastsætter en administrativ sanktion vedrørende overtrædelser af begrænsningerne af kontantbetalinger, der er rimelig i forhold til de konkrete relevante omstændigheder, og som er lavere end den fastsatte minimumsstørrelse?

Anførte EU-retlige forskrifter og retspraksis

Artikel 63 TEUF; artikel 47 og artikel 49, stk. 3, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder; artikel 1 i Rådets direktiv 88/361/EØF om gennemførelse af Traktatens artikel 67; 6., 22. og 65. betragtning til og artikel 2, 4, 5, 58 og 60 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF

Anførte nationale forskrifter

Artikel 113, 123, 133, 135-137 og 147 i Targovski zakon (lov om handel, herefter »TZ«); artikel 1-3, 5 og 6 i Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broi (lov om begrænsning af kontantbetalinger, ZOPB); artikel 27, stk. 1 og 5, artikel 28, litra a), artikel 63, stk. 1, og artikel 83 i Zakon za administrativnite narusheniya i nakazaniya (lov om forvaltningsretlige overtrædelser og sanktioner, ZANN); artikel 208, artikel 218, stk. 2, og artikel 223 i Administrativno-protsesualen kodeks (forvaltningsprocesloven, APK)

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 Kassationsappellanten er et enkeltmandsselskab med begrænset ansvar efter bulgarsk ret med hjemsted i Petrich, Bulgarien, der udøver virksomhed inden for engroshandel. Eneste selskabsdeltager og direktør er en græsk statsborger med bopæl i Grækenland.

- 2 Den 14. marts 2018 blev der afholdt en generalforsamling på selskabets hjemsted, hvorunder det blev besluttet, at der skulle udloddes udbytte på i alt 100 000 BGN til selskabets eneste deltager. Det angivne beløb udgør ikke-udloddet overskud, der er selskabsbeskattet. Det blev besluttet at udbetale beløbet kontant i rater fra selskabets kassebeholdning.
- 3 På grundlag af denne beslutning udbetalte selskabet i marts 2018 et beløb på 95 000 BGN, opdelt i ni betalinger a 10 000 BGN og en betaling a 5 000 BGN, i kontanter til den eneste selskabsdeltager, for hvilke der blev udstedt de relevante betalingsordrer for udgifter.
- 4 En af disse kontantbetalinger, der blev foretaget den 14. marts 2018 og androg 10 000 BGN, er genstand for hovedsagen. Parterne er enige om, og det er på grundlag af de under sagen fastslåede kendsgerninger uomtvistet, at dette beløb består af udloddet udbytte til gennemførelse af ovennævnte beslutning truffet på selskabets generalforsamling.
- 5 Ved en skattekontrol af »Ecotex Bulgaria« EOOD blev det konstateret, at hver enkelt af disse kontantbetalinger på 10 000 BGN udgør en overtrædelse af forbuddet i ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1, mod at foretage kontantbetalinger »på 10 000 BGN eller derover« i indlandet.
- 6 Teritorialna direksia na Nationalna agentsia za prihodite Sofia (det regionale direktorat for Sofia under Det Nationale Agentur for Indtægter) forkastede selskabets indsigelser, der var begrundet med, at der forelå et »mindre alvorligt forhold«, og fastsatte for hver af disse betalinger den økonomiske sanktion i henhold til ZOPB's artikel 5, stk. 1, på 50% af hver betalings samlede værdi, idet sanktionen for så vidt angår den i hovedsagen omhandlede betaling beløber sig til 5 000 BGN.
- 7 »Ecotex Bulgaria« EOOD anlagde søgsmål til prøvelse af bødeafgørelsen vedrørende den i hovedsagen omhandlede betaling ved den kompetente Rayonen sad (kredsdomstol, Bulgarien), der frifandt myndigheden i det hele.
- 8 Rayonen sad (kredsdomstol, Bulgarien) lagde til grund, at den kontante betaling på 10 000 BGN, der blev foretaget den 14. marts 2018, og som udgjorde en del af det udloddede udbytte, opfyldte kriteriet for en overtrædelse i henhold til ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1. På grund af den manglende retlige definition af begrebet »betaling« i ZOPB's forstand lagde denne ret til grund, at der derved skal forstås »enhver transaktion med penge«, uanset om der er tale om en modydelse.
- 9 For så vidt angår den pålagte økonomiske sanktion lagde Rayonen sad (kredsdomstol, Bulgarien) til grund, at der ikke foreligger noget retsgrundlag for at ændre (nedsætte) den. Som begrundelse anførte den pågældende ret, at den var bundet af den faste størrelse i henhold til ZOPB's artikel 5, stk. 1, dvs. 50% af beløbet for kontantbetalingen, og af forbuddet i henhold til ZANN's artikel 27, stk. 5, mod at fastsætte en sanktion, der er lavere end den minimumsstørrelse, der er foreskrevet i den særlige lovgivning, ZOPB's artikel 5, stk. 1.

- 10 Rayonen sad (kredsdomstol, Bulgarien) forkastede påstanden om at fritage personen, der havde overtrådt reglerne, for det administrative strafferetlige ansvar, fordi der var tale om et »mindre alvorligt forhold«, i henhold til ZANN's artikel 28 med den begrundelse, at overtrædelsen i henhold til ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1, ikke adskiller sig fra sædvanlige overtrædelser og ikke er »mindre alvorlig«.
- 11 »Ecotex Bulgaria« EOOD har iværksat kassationsappel af afgørelsen fra Rayonen sad (kredsdomstol, Bulgarien) ved den forelæggende ret, der skal træffe endelig afgørelse i sagen.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 12 Kassationsappellanten har gjort gældende, at retten til en andel i selskabets overskud (ret til udbytte) ikke er en retshandel eller en aftale med en modydelse og ikke er omfattet af begrebet »betaling« som omhandlet i ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1.
- 13 Kassationsappellanten har endvidere anført, at den kontante betaling af beløbet på 10 000 BGN, der blev foretaget den 14. marts 2018, overstiger begrænsningen i henhold til ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1, med blot 0,01 BGN, hvorfor den økonomiske sanktion, der er fastsat i ZOPB's artikel 5, stk. 1, på 50% af hele den foretagne betaling, en sanktion, der i det foreliggende tilfælde beløber sig til 5 000 BGN, er uforholdsmæssig.
- 14 Kassationsindstævnte er af den opfattelse, at bestemmelsen i ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1, omfatter alle kontantbetalinger, herunder betalingen af en andel i det ikke-udloddede overskud (udbytte), medmindre den falder ind under en af de lovbestemte undtagelser i henhold til ZOPB's artikel 2.
- 15 Kassationsindstævnte har endvidere anført, at der ved begrebet »betaling« som omhandlet i ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1, skal forstås enhver pengetransaktion, uanset om den er baseret på et kontraktforhold eller ej; dette omfatter også et retsforhold i form af selskabsdeltagelse.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 16 Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broi (lov om begrænsning af kontantbetalinger, ZOPB) blev vedtaget som foranstaltning til gennemførelse af det ophævede direktiv 2005/60/EF og anføres som nationalt instrument til gennemførelse af direktiv (EU) 2015/849 i punkt 11 i følgende meddelelse: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/NIM/?uri=CELEX:32015L0849>.
- 17 Den lovgivning, der finder anvendelse på den foreliggende sag, er bestemmelsen i ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1, der skal fortolkes i overensstemmelse med den relevante EU-rets ånd og formål (jf. dom af 10.4.1984, von Colson og Kamann,

14/83, EU:C:1984:153) og konkret i lyset af artikel 63 i traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde og bestemmelserne i direktiv (EU) 2015/849.

- 18 For at opfylde forpligtelsen til at sikre en overensstemmende fortolkning af national lovgivning (jf. dom af 14.9.2000, Collino og Chiappero, C-343/98, EU:C:2000:441, præmis 23, af 19.4.2007, Farell, C-356/05, EU:C:2007:229, præmis 40, og af 24.1.2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 39), skal de nationale retter gøre alt, hvad der henhører under deres kompetence, idet de tager den nationale ret i dens helhed i betragtning og anvender fortolkningsmetoder, der er anerkendt i retspraksis og i litteraturen (jf. dom af 4.7.2006, Adeneler, C-212/04, EU:C:2006:443, præmis 111, og af 24.1.2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, præmis 27).
- 19 I EU-rettens forstand udgør kapitalbevægelser i deres grundform en finansiell transaktion, der ikke drejer sig om betaling på grundlag af en anden økonomisk forbindelse. Den Europæiske Unions Domstol har fastslået, at til forskel fra de løbende betalinger, der er forbundet med transaktioner i form af ydelse og modydelse hidrørende fra en retshandel, er »kapitalbevægelser [...] finansielle transaktioner, hvis formål først og fremmest er at anbringe eller investere vedkommende beløb, men ikke at betale for en ydelse« (dom af 31.1.1984, Luisi og Carbone, 286/82 og 26/83, EU:C:1984:35, præmis 21).
- 20 Efter Domstolens opfattelse udgør oppebørslen af udbytte af aktier og anparter i handelsselskaber en form for frie kapitalbevægelser (dom af 6.6.2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294). Artikel 63, stk. 1, TEUF forbyder alle restriktioner for kapitalbevægelser mellem medlemsstater og mellem medlemsstater og tredjelande, herunder »foranstaltninger, som afholder en ikke-hjemmehørende person fra at foretage investeringer i en medlemsstat eller beholde dem« (jf. dom af 22.1.2009, STEKO Industriemontage, C-377/07, EU:C:2009:29, præmis 23 og 24, og af 31.3.2011, Schröder, C-450/09, EU:C:2011:198, præmis 30). Derfor er det afgørende for besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt begrænsningen af kontantbetalinger i den nationale lov (ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1), såfremt de på grund af deres manglende definition også omfatter udbetaling af udbytte, udgør en skjult restriktion for den frie bevægelighed for kapital og betalinger, som omhandlet i artikel 63 TEUF.
- 21 Formålet med direktiv (EU) 2015/849 er at forebygge anvendelse af Unionens finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Med henblik på at nå direktivets mål blev der fastlagt en liste over erhverv og aktiviteter, der falder ind under dets anvendelsesområde, hvorved medlemsstaterne kan udvide anvendelsesområdet til andre erhverv eller kategorier af virksomheder end de i artikel 2, stk. 1, nævnte og kan indføre lavere tærskler, yderligere generelle begrænsninger af brugen af kontanter og andre strengere bestemmelser.
- 22 I denne forbindelse skal det med henblik på selskabets ansvar undersøges, om en generel national retsforordning, der begrænser kontantbetalinger, uanset om de er vederlag for en modydelse, er tilladt, og om begrænsningen af den kontante

udbetaling af en andel i ikke-udloddet overskud i henhold til ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv (EU) 2015/849; såfremt en sådan forskrift er lovlige, er spørgsmålet, om det overlades til medlemsstaterne at fastsætte tærsklen for kontantbetalinger til et beløb under 10 000 EUR.

- 23 Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende, skal det undersøges, hvorvidt en national retsforskrift som ZOPB's artikel 5, stk. 1, som for alle økonomiske transaktioner fastsætter en økonomisk sanktion af en fast størrelse på »50% af den samlede foretagne betaling« for så vidt angår juridiske personer, er lovlige med henblik på sanktionens forholdsmæssighed i henhold til artikel 58, stk. 1, og omstændighederne i henhold til artikel 60, stk. 4, i direktiv (EU) 2015/849, og hvorvidt den henset til forbuddet i ZANN's artikel 27, stk. 5, hvorefter retten ikke kan nedsætte en sanktion til et beløb, der er lavere end minimumsstørrelsen i henhold til ZOPB's artikel 5, stk. 1, udgør en tilsidesættelse af princippet om effektiv domstolskontrol.

ARBEJDSDOKUMENT