

Zaak C-544/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

9 juli 2019

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Blagoevgrad (bestuursrechter in eerste aanleg Blagoevgrad, Bulgarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

5 juli 2019

Verzoekster tot cassatie:

„ECOTEX BULGARIA” EOOD

Verweerster in cassatie:

Teritorialna direktsia na Natsionalnata agentsia za prihodite, Sofia

Voorwerp van het hoofdgeding

Cassatieprocedure wegens een aan verzoekster tot cassatie opgelegde administratieve straf – financiële sanctie – wegens een overtreding van de beperking van betalingen in contanten overeenkomstig artikel 3, lid 1, punt 1, van de Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broi (Bulgaarse wet ter beperking van betalingen in contanten).

Voorwerp en rechtsgrondslag van de verwijzing

Rechtsgrondslag van de verwijzing: artikel 267, onder a) en b), VWEU.

Verzoek om uitlegging van: artikel 63 VWEU; artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; richtlijn (EU) 2015/849: overweging 6, artikel 2, lid 1, artikelen 4 en 5, artikel 58, lid 1, en artikel 60, lid 4.

Prejudiciële vragen

Eerste vraag:

Moet artikel 63 VWEU aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan binnenlandse betalingen van 10 000 leva (BGN) of meer alleen per overschrijving of door storting op een betaalrekening mogen worden verricht en welke de betalingen in contanten van dividenden uit niet-uitgekeerde winsten van 10 000 BGN of meer beperkt? Indien artikel 63 VWEU niet in de weg staat aan deze regeling: wordt een dergelijke beperking gerechtvaardigd door de doelen van richtlijn (EU) 2015/849?

Tweede vraag:

Moet artikel 2, lid 1, van richtlijn (EU) 2015/849 in het licht van overweging 6 alsmede de artikelen 4 en 5 ervan, aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan een algemene nationale bepaling zoals 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 persoon en de reden van de betaling in contanten, en die bovendien betrekking heeft op alle betalingen in contanten tussen natuurlijke personen en rechtspersonen?

1. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord: staat artikel 2, lid 1, punt 3, onder e), van richtlijn (EU) 2015/849 in het licht van overweging 6 alsmede de artikelen 4 en 5 ervan, de lidstaten toe te voorzien in aanvullende algemene beperkingen van binnenlandse betalingen in contanten in een nationale bepaling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan binnenlandse betalingen in contanten 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 „niet-uitgekeerde winsten” (dividenden) zijn?

2. Indien deze vraag bevestigend wordt beantwoord: staat artikel 2, lid 1, punt 3, onder e), van richtlijn (EU) 2015/849 in het licht van overweging 6 en artikel 5 ervan, de lidstaten toe te voorzien in beperkingen van betalingen in contanten in een nationale bepaling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, op grond waarvan binnenlandse betalingen in contanten van 10 000 BGN of meer alleen per overschrijving of door storting op een betaalrekening mogen worden verricht, wanneer de drempelwaarde lager is dan EUR 10 000?

Derde vraag:

Moeten artikel 58, lid 1, en artikel 60, lid 4, van richtlijn (EU) 2015/849, gelet op artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale bepaling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die voorziet in een vast bedrag van de

administratieve sancties wegens overtreding van de beperkingen van betalingen in contanten en die geen onderscheid aan de hand van de concrete belangrijke omstandigheden bij de vaststelling toestaat?

1. Indien het antwoord aldus luidt dat artikel 58, lid 1, en artikel 60, lid 4, van richtlijn (EU) 2015/849, in het licht van artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, niet in de weg staan aan een nationale bepaling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die voorziet in een vast bedrag van de administratieve sancties wegens overtreding van de beperkingen van betalingen in contanten, moeten dan artikel 58 en artikel 60, lid 4, van richtlijn 2015/849 onder inaanmerkingneming van het doeltreffendheidsbeginsel en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte aldus worden uitgelegd dat zij in de weg staan aan een nationale bepaling zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de rechterlijke toetsing beperkt, wanneer deze bepaling niet toestaat dat de rechter in het geval van beroep [tegen de opgelegde sanctie] een administratieve sanctie vaststelt die passend is voor de concrete bepalende omstandigheden en die onder de vastgestelde minimumhoogte ligt?

Aangevoerde Unierechtelijke bepalingen en rechtspraak

Artikel 63 VWEU; artikel 47 en artikel 49, lid 3, van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie; artikel 1 van richtlijn 88/361/EEG van de Raad van 24 juni 1988 voor de uitvoering van artikel 67 van het Verdrag; overwegingen 6, 22 en 65 en artikelen 2, 4, 5, 58 en 60 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

Aangevoerde nationale bepalingen

Artikelen 113, 123, 133, 135 tot en met 137 en 147 van de Targovski zakon (Bulgaarse wet op de handel; hierna: „TZ”); artikelen 1 tot en met 3, 5 en 6 van de Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broi (Bulgaarse wet ter beperking van betalingen in contanten; hierna: „ZOPB”); artikel 27, leden 1 en 5, artikel 28, onder a), artikel 63, lid 1, en artikel 83 van de Zakon za administrativnite narusheniya i nakazaniya (Bulgaarse wet op de administratiefrechtelijke overtredingen en straffen; hierna: „ZANN”); artikel 208, artikel 218, lid 2, en artikel 223 van de Administrativno-protsesualen kodeks (Bulgaarse wet op het administratief procesrecht; hierna: „APK”)

Beknopte uiteenzetting van de feiten en de procedure

- 1 Verzoekster tot cassatie is een eenpersoonsvennootschap met beperkte aansprakelijkheid naar Bulgaars recht, die is gevestigd te Petrich, Bulgarije, en actief is in de groothandel. De enig aandeelhouder en bestuurder is een Grieks onderdaan, die in Griekenland woonachtig is.
- 2 Op 14 maart 2018 vond in de plaats van vestiging van de vennootschap een aandeelhoudersvergadering plaats, waarin werd besloten aan de enig aandeelhouder dividenden van in totaal 100 000 BGN uit te keren. Het vermelde bedrag vormt met vennootschapsbelasting belaste niet uitgekeerde winsten. Besloten werd het bedrag in deelbedragen in contanten uit te betalen uit de vennootschapskas.
- 3 Op grond van dat besluit betaalde de vennootschap in maart 2018 aan de enig aandeelhouder het bedrag van 95 000 BGN in contanten uit, verdeeld in negen betalingen van elk 10 000 BGN en een betaling van 5 000 BGN, waarvoor de overeenkomstige betalingsopdrachten voor uitgaven werden opgemaakt.
- 4 Een van deze betalingen in contanten, die op 14 maart 2018 werd verricht en 10 000 BGN bedroeg, is voorwerp van het hoofdgeding. Tussen partijen staat vast en aan de hand van de in de procedure vastgestelde feiten is onbetwist dat dat bedrag bestaat uit dividenden die zijn uitgekeerd ter uitvoering van het bovengenoemde besluit van de aandeelhoudersvergadering van de vennootschap.
- 5 Bij een belastingcontrole van „Ecotex Bulgaria” EOOD werd vastgesteld dat elk van deze betalingen in contanten van 10 000 BGN een overtreding vormt van het verbod van artikel 3, lid 1, punt 1, van de ZOPB om binnenlandse betalingen in contanten „van 10 000 BGN of meer” te verrichten.
- 6 De Teritorialna direktsia na Nationalna agentsia za prihodite Sofia (regionale directie Sofia van de centrale directie van het nationale agentschap voor inkomsten) wees de bezwaren van de vennootschap af, die waren gebaseerd op het argument dat er sprake was van een „minder ernstig geval”, en legde voor elk van deze betalingen de in artikel 5, lid 1, ZOPB vastgestelde financiële sanctie van 50 % van de totale waarde van elke betaling op, die in het geval van de in het hoofdgeding betwiste betaling 5 000 BGN bedraagt.
- 7 „Ecotex Bulgaria” EOOD vocht de boetebeschikking aangaande de in het hoofdgeding betwiste betaling aan bij de bevoegde Rayonen sad (Bulgaarse rechter in eerste aanleg), die de beschikking in zijn geheel bevestigde.
- 8 De Rayonen sad ging ervan uit dat de op 14 maart 2018 verrichte betaling in contanten van 10 000 BGN, die een deel van de uitgekeerde dividenden vormde, de bestanddelen van een overtreding overeenkomstig artikel 3, lid 1, punt 1, van de ZOPB vervulde. Aangezien een wettelijke omschrijving van het begrip „betaling” in de zin van de ZOPB ontbreekt, heeft deze rechter aangenomen dat

daaronder „elke transactie met geld” moet worden verstaan, ongeacht of het om een tegenprestatie gaat.

- 9 Aangaande de opgelegde financiële sanctie nam de Rayonen sad aan, dat er geen rechtsgrondslag bestaat om deze te wijzigen (te matigen). Ter motivering heeft hij aangevoerd dat hij is gebonden aan de vaste (forfaitaire) hoogte krachtens artikel 5, lid 1, ZOPB, namelijk 50 % van het bedrag van de betaling in contanten, en aan het verbod van artikel 27, lid 5, ZANN, om een sanctie onder de in de bijzondere wet van artikel 5, lid 1, ZOPB vastgestelde minimumhoogte vast te stellen.
- 10 De Rayonen sad wees het verzoek overeenkomstig artikel 28 ZANN, om de overtreders van de administratierechtelijke aansprakelijkheid vrij te spreken omdat er sprake zou zijn van een „minder ernstig geval”, af op grond dat de overtreding van artikel 3, lid 1, punt 1, ZOPB niet afwijkt van het gebruikelijke en niet „minder ernstig” is.
- 11 „Ecotex Bulgaria” EOOD vocht de uitspraak van de Rayonen sad aan met een cassatieberoep bij de verwijzende rechter, die het geschil definitief moet beslechten.

Belangrijkste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 12 Verzoekster tot cassatie voert aan dat het recht op een aandeel in de winst van de vennootschap (recht op dividend) geen rechtshandeling of een overeenkomst met een tegenprestatie is en niet valt onder het begrip „betaling” in de zin van artikel 3, lid 1, punt 1, ZOPB.
- 13 Zij wijst er eveneens op dat de op 14 maart 2018 verrichte betaling in contanten van het bedrag van 10 000 BGN de beperking volgens artikel 3, lid 1, punt 1, ZOPB met slechts 0,01 BGN overschrijdt, waardoor de financiële sanctie waarin is voorzien in artikel 5, lid 1, ZOPB ter hoogte van 50 % van het totaalbedrag van de verrichte betaling, een sanctie die in het onderhavige geval 5 000 BGN bedraagt, onevenredig is.
- 14 Verweerster in cassatie is van mening dat artikel 3, lid 1, ZOPB alle betalingen in contanten omvat, met inbegrip van de betaling van een aandeel in niet-uitgekeerde winsten (dividenden), voor zover deze niet onder een van de wettelijke uitzonderingen volgens artikel 2 ZOPB vallen.
- 15 Zij wijst er eveneens op dat onder het begrip „betaling” in de zin van artikel 3, lid 1, ZOPB elke financiële transactie moet worden verstaan, ongeacht of deze berust op een contractuele of niet-contractuele basis; ook moet rekening worden gehouden met de rechtsbetrekking uit een deelneming.

Korte uiteenzetting van de motivering van de verwijzing

- 16 De ZOPB is vastgesteld als uitvoeringsmaatregel van de ingetrokken richtlijn 2005/60/EG en wordt vermeld als nationaal instrument ter omzetting van richtlijn (EU) 2015/849 onder punt 11 in de volgende mededeling: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/NIM/?uri=CELEX:32015L0849>.
- 17 Het op het onderhavige geval toe te passen recht is artikel 3, lid 1, punt 1, ZOPB, dat moet worden uitgelegd in de geest en het doel van het overeenkomstige Unierecht (zie arrest Hof van 10 april 1984, von Colson en Kamann, 14/83, EU:C:1984:153) en concreet in het licht van artikel 63 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie en de bepalingen van richtlijn (EU) 2015/849.
- 18 Teneinde de verplichting na te komen om een [Unie]rechtconforme uitlegging van de nationale wettelijke bepalingen te waarborgen (zie arresten van het Hof van 14 september 2000, Collino en Chiappero, C-343/98, EU:C:2000:441, punt 23; 19 april 2007, Farrell, C-356/05, EU:C:2007:229, punt 40, en 24 januari 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punt 39), moet de nationale rechter, met inachtneming van het gehele interne recht en onder toepassing van de in de rechtspraak en rechtsleer erkende uitleggingsmethoden, al het mogelijke doen wat binnen zijn bevoegdheden ligt (zie arresten van het Hof van 4 juli 2006, Adeneler, C-212/04, EU:C:2006:443, punt 111, en 24 januari 2012, Dominguez, C-282/10, EU:C:2012:33, punt 27).
- 19 Het kapitaalverkeer in zijn grondvorm vormt in de zin van het Unierecht een financiële transactie, waarbij het niet gaat om de betaling op grond van een andere economische betrekking. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft geoordeeld dat, anders dan bij lopende betalingen, die verbonden zijn met transacties in de vorm van prestatie en tegenprestatie op grond van een rechtshandeling, „kapitaalverkeer daarentegen bestaat uit financiële operaties die in wezen op belegging of investering van het betrokken bedrag zijn gericht en niet op vergoeding van een prestatie” (arrest van het Hof van 31 januari 1984, Luisi en Carbone, 286/82 en 26/83, EU:C:1984:35, punt 21).
- 20 Volgens het Hof vormt de ontvangst van dividend uit aandelen in handelsvennootschappen een vorm van het vrije kapitaalverkeer (arrest van het Hof van 6 juni 2000, Verkooijen, C-35/98, EU:C:2000:294). Artikel 63, lid 1, VWEU verbiedt alle beperkingen van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen, met inbegrip van „maatregelen [...] die niet-ingezetenen ervan kunnen doen afzien, in een lidstaat investeringen te doen of dergelijke investeringen aan te houden” (zie arresten van het Hof van 22 januari 2009, STEKO Industriemontage, C-377/07, EU:C:2009:29, punten 23 en 24, en 31 maart 2011, Schröder, C-450/09, EU:C:2011:198, punt 30). Derhalve gaat het om de beantwoording van de vraag of de beperking van betalingen in contanten in de nationale wet (artikel 3, lid 1, punt 1, ZOPB), wanneer deze wegens de onduidelijkheid ervan eveneens de uitkering van een dividend omvat,

een verkapte beperking vormt van het vrije kapitaal- en betalingsverkeer in de zin van artikel 63 VWEU.

- 21 Richtlijn (EU) 2015/849 heeft ten doel het gebruik van het financiële stelsel van de Unie voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering te voorkomen. Teneinde de doelen van de richtlijn te verwezenlijken is een reeks beroepen en activiteiten vastgesteld die binnen het toepassingsgebied ervan vallen, waarbij de lidstaten het toepassingsgebied kunnen uitbreiden tot andere beroepen of categorieën ondernemingen dan de in artikel 2, lid 1, genoemde en lagere drempelwaarden, aanvullende algemene beperkingen van betalingen in contanten en verdere strengere bepalingen kunnen vaststellen.
- 22 In dat verband moet aangaande de aansprakelijkheid van de vennootschap worden nagegaan of een algemene nationale bepaling die betalingen in contanten beperkt, ongeacht of deze een vergoeding voor een tegenprestatie vormen, geoorloofd is en of de beperking van de uitbetaling in contanten van een aandeel in niet-uitgekeerde winsten volgens artikel 3, lid 1, punt 1, ZOPB binnen het toepassingsgebied van richtlijn (EU) 2015/849 valt; voor zover een dergelijke bepaling geoorloofd is, rijst de vraag of het aan de lidstaten is gelaten om de drempelwaarde voor betalingen in contanten vast te stellen op een lager bedrag dan EUR 10 000.
- 23 Indien dat bevestigend wordt beantwoord, moet worden nagegaan in hoeverre een nationale bepaling zoals artikel 5, lid 1, ZOPB, die voor alle financiële gebeurtenissen voorziet in een financiële sanctie met een vaste hoogte van „50 % van de totale omvang van de verrichte betaling” voor rechtspersonen, met het oog op de evenredigheid van de straf overeenkomstig artikel 58, lid 1, en de omstandigheden overeenkomstig artikel 60, lid 4, van richtlijn (EU) 2015/849, geoorloofd is en of zij niet, met het oog op het in artikel 27, lid 5, ZANN geregelde verbod voor de rechter om de sanctie te matigen tot een bedrag onder de in artikel 5, lid 1, ZOPB vastgestelde minimumhoogte, een schending vormt van het beginsel van een doeltreffende rechterlijke toetsing.