Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
J. RICHARD DE LA TOUR
fremsat den 18. november 2020[1]

Sag C-544/19

»ECOTEX BULGARIA« EOOD
mod
Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia,
procesdeltager:
Prokuror ot Okrazhna prokuratura – Blagoevgrad

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Administrativen sad Blagoevgrad (forvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien))

»Præjudiciel forelæggelse – artikel 63 TEUF – fri bevægelighed for kapital og betalinger – direktiv (EU) 2015/849 – medlemsstat uden for euroområdet – national lovgivning, der forbyder kontantbetalinger i indlandet af beløb på eller over den fastsatte tærskel og kræver bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto – udbytteudlodning i en virksomhed med en enkelt aktionær eller selskabsdeltager i form af en kontantbetaling, der overstiger den i national lovgivning fastsatte tærskel – pålæggelse af en administrativ sanktion af strafferetlig karakter – den nationale lovgivnings forenelighed – bekæmpelse af skattesvig og skatteunddragelse – proportionalitet«

I. Indledning

1. I hvilket omfang er en national lovgivning, der forbyder enhver fysisk eller juridisk person at foretage en kontantudbetaling i indlandet, når beløbet svarer til eller overstiger den fastsatte tærskel, og kræver af den pågældende, at denne benytter andre betalingsformer, da denne i modsat fald vil blive straffet, i overensstemmelse med EU-retten?

2. Dette er nærmere bestemt det spørgsmål, som Administrativen sad Blagoevgrad (forvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien) ønsker besvaret i den foreliggende sag.

[1] Originalsprog: fransk.

3. Dette spørgsmål er aktuelt, eftersom Domstolens Store Afdeling meget snart skal udtale sig om betingelserne og begrænsningerne for, hvordan Den Europæiske Union og medlemsstaterne i euroområdet under udøvelse af deres respektive kompetencer kan vedtage regler, som fastsætter begrænsninger i brugen af kontanter, dvs. pengesedler og mønter udstedt af centralbankerne, som betalingsmiddel [2].

4. Den foreliggende sag adskiller sig dog fra Hessischer Rundfunk-sagen (forenede sager C-422/19 og C-423/19) derved, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning vedrører Republikken Bulgarien, som står uden for euroområdet. Republikken Bulgarien er en »medlemsstat med dispensation« i henhold til artikel 139, stk. 2, TEUF og er ikke bundet af de EU-retlige bestemmelser om seddel- og møntudstedelse og anvendelse af den fælles valuta, navnlig eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel. Landet er dog en del af EU's indre marked og er derfor forpligtet til at overholde de dermed forbundne rettigheder til fri bevægelighed.

5. Det spørgsmål, som er blevet forelagt Domstolen, indgår ligeledes i opfølgningen på rapporten af 12. juni 2018 fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om restriktioner for kontantbetalinger [3] og Den Europæiske Centralbanks (ECB) udtalelser herom [4] på anmodning fra finansministeren i Kongeriget Belgien, i Republikken Bulgarien og i Kongeriget Nederlandene [5].

6. I den foreliggende sag anmodes Domstolen for det første om at præcisere, om en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv (EU) 2015/849 [6], eller om den skal behandles i lyset af bestemmelserne i artikel 63 TEUF, der sikrer de frie kapitalbevægelser og betalinger.

7. For det andet anmodes Domstolen om at udtale sig om den ved denne lovgivning indførte sanktionsordnings overensstemmelse navnlig med princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf og retten til effektive retsmidler, der er sikret ved Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder (herefter »chartret«).

[2] Det drejer sig om Hessischer Rundfunk-sagen (forenede sager C-422/19 og C-423/19), som i øjeblikket verserer for Domstolen, og som vedrører foreneligheden af artikel 2, stk. 1, TEUF, sammenholdt med artikel 3, stk. 1, TEUF, artikel 128, stk. 1, tredje afsnit, TEUF, artikel 16, første afsnit i protokol (nr. 4) om statutten for Det Europæiske System af Centralbanker og Den Europæiske Centralbank og artikel 10, andet punktum, i Rådets forordning (EF) nr. 974/98 af 3.5.1998 om indførelse af euroen (EFT 1998, L 139, s. 1), med tysk lovgivning, der bestemmer, at en skyldner af audiovisuelle bidrag ikke kan betale disse i kontanter, men udelukkende ved at give tilladelse til en debetoverførsel eller via en individuel bankoverførsel eller en fast bankoverførsel.

[3] COM(2018) 483 final (herefter »rapporten om restriktioner for kontantbetalinger«). I denne rapport anførte Kommissionen, at en række medlemsstater, størstedelen af dem i euroområdet, har vedtaget lovgivning om begrænsninger af kontantbetalinger. De trufne foranstaltninger er temmelig uensartede, idet der er forskel på både foranstaltningernes art, dækningen, idet grænserne for restriktioner af kontantbetalinger ligger på mellem 500 og 15 000 EUR (denne rapports punkt 2.2.2). Jf. navnlig Ecorys konsekvensanalyse »Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash« af 15.12.2017 (der findes på nedenstående internetadresse: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_report_study_on_an_eu_initative_ecorys_180206.pdf) (s. 67), og som Kommissionen har henvist til.

[4] Medlemsstaterne i euroområdet er forpligtet til at høre ECB om ethvert udkast til retsforskrift om betalingsmidler i henhold til artikel 2, stk. 1, andet led, i Rådets beslutning 98/415/EF af 29.6.1998 om de nationale myndigheders høring af Den Europæiske Centralbank om udkast til retsforskrifter (EFT 1998, L 189, s. 42).

[5] Jf. vedrørende Kongeriget Belgien Den Europæiske Centralbanks udtalelse af 30.5.2017 om begrænsninger af anvendelsen af kontanter (CON/2017/20), vedrørende Republikken Bulgarien Den Europæiske Centralbanks udtalelse af 11.7.2017 om begrænsninger for kontantbetalinger (CON/2017/27) og endelig vedrørende Kongeriget Nederlandene Den Europæiske Centralbanks udtalelse af 30.12.2019 om begrænsninger for kontantbetalinger i Holland (CON/2019/46).

[6] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 20.5.2015 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 (EUT 2015, L 141, s. 73).

8. I dette forslag til afgørelse vil jeg redegøre for, hvorfor en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede efter min opfattelse ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2015/849. Jeg vil basere min bedømmelse ikke blot på de mål, som EU-lovgiver har ønsket at forfølge i forbindelse med dette direktiv, men også på dets opbygning og ordlyd. Jeg vil således foreslå Domstolen at prøve overensstemmelsen af en sådan lovgivning i lyset af de frie kapitalbevægelser og betalinger, der er sikret ved artikel 63 TEUF.

9. I denne henseende vil jeg forklare, at den pågældende nationale lovgivning i sig selv udgør en restriktion af denne frihedsrettighed, som kan være begrundet i de behov, der følger af bekæmpelse af skattesvig og skatteunddragelse. Jeg vil dog redegøre for, at en sådan lovgivning kun kan nå et sådant mål, for så vidt som den ledsages af foranstaltninger, der tager hensyn til de svagest stillede personers benyttelse af banktjenesteydelser og til undtagelsesforanstaltninger til fordel for personer, der af legitime årsager ikke kan benytte de betalingsmidler, som den nationale lovgiver kræver. Jeg vil også redegøre for, hvorfor den sanktionsordning, der blev indført med denne lovgivning, vil kunne udgøre en foranstaltning, der er i strid med proportionalitetsprincippet, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 3.

II. Retsforskrifter

A. Direktiv 2015/849

10. Det fremgår af artikel 1, stk. 1, at direktiv 2015/849 har til formål at forebygge anvendelse af Unionens finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

11. I henhold til artikel 2, stk. 1, punkt 3), litra e), finder dette direktiv anvendelse på »andre personer, der handler med varer, hvis der betales med eller modtages kontantbeløb på mindst 10 000 EUR, hvad enten transaktionen gennemføres på én gang eller som flere operationer, der ser ud til at være indbyrdes forbundet«.

12. Direktivets artikel 4, stk. 1, fastsætter:

»Medlemsstaterne sørger i overensstemmelse med den risikobaserede tilgang for, at dette direktivs anvendelsesområde udvides til helt eller delvis også at omfatte erhverv og andre kategorier af virksomheder end de forpligtede enheder omhandlet i artikel 2, stk. 1, som udøver aktiviteter, der er særlig egnet til at blive anvendt til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme.«

13. Artikel 5 i direktiv 2015/849 er affattet således:

»Medlemsstaterne kan på det område, der er omfattet af dette direktiv, vedtage eller opretholde strengere bestemmelser for at forhindre hvidvask af penge og finansiering af terrorisme under overholdelse af EU-retten.«

B. Bulgarsk ret

1. ZOPB

14. I henhold til artikel 1 i Zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broi (lov om begrænsning af kontantbetalinger)[7] fastsætter denne lov bestemmelser om restriktioner af kontantbetalinger på bulgarsk område[8].

15. Med forbehold for de undtagelser, der udtrykkeligt er opremset i ZOPB's artikel 2, bestemmer dens artikel 3 følgende:

»(1) Betalinger i indlandet foretages udelukkende via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, når de:

1. har en værdi på 10 000 [bulgarske lev] BGN [5 113 EUR] eller derover

2. har en værdi på under 10 000 BGN [5 113 EUR], som udgør en del af en pengetransaktion baseret på et kontraktforhold med en værdi på 10 000 BGN [5 113 EUR] eller derover.

(2) Stk. 1 finder ligeledes anvendelse på betalinger i udenlandsk valuta, hvis beløb omregnet til BGN er på 10 000 BGN [5 113 EUR] eller derover. Omregningen til BGN foretages til den af Balgarskata narodna banka [den bulgarske nationalbank] fastsatte kurs på betalingsdagen.«

16. ZOPB's artikel 5 bestemmer:

»(1) Enhver person, som begår eller tillader, at der begås en overtrædelse af artikel 3, kan pålægges en bøde på 25% af den foretagne betalings samlede beløb, hvis der er tale om en fysisk person, eller en økonomisk sanktion på 50% af den foretagne betalings samlede beløb, hvis der er tale om en juridisk person.

(2) Gentages den i stk. 1 omhandlede overtrædelse, er bødebeløbet på 50% af den foretagne betaling, og den økonomiske sanktion beløber sig til 100% af den foretagne betaling.«

17. ZOPB's artikel 6 bestemmer følgende:

»(1) De akter, hvorved en i denne lov omhandlet overtrædelse konstateres, fastsættes af myndighederne i Natsionalna agentsia za prihodite [Det Nationale Agentur for Indtægter]. Afgørelser om pålæggelse af administrative sanktioner træffes af eksekutivdirektøren for det nationale agentur for indtægter eller af ham bemyndigede tjenestemænd.

(2) Le zakon za administrativnite narushenia i nakazania [lov om administrative overtrædelser og sanktioner[9]] fastsætter bestemmelserne for afgørelser om pålæggelse af administrative sanktioner, vedtagelsen heraf, klageadgangen i forbindelse hermed og fuldbyrdelsen heraf.«

[7] DV nr.16, af 22.2.2011, herefter »ZOPB«.

[8] Jf. også instrukser fra Ministerstvo na finansite (finansministeren, Bulgarien) af 4.4.2011 om anvendelse af ZOPB (herefter »instrukser om anvendelse af ZOPB«) (som findes på følgende internetadresse: https://www.minfin.bg/upload/9272/Ukazanie.PDF), og i henhold til hvilke denne undtagelse vedrører valutaomregninger.

[9] DV nr. 92 af 28.11.1969 (herefter »ZANN«).

2. ZANN

18. I ZANN's artikel 27 bestemmes følgende:

»(1) Den administrative sanktion fastsættes i henhold til bestemmelserne i nærværende lov inden for de grænser, der er fastsat for overtrædelsen.

(2) Ved fastsættelsen af sanktionen tages der hensyn til overtrædelsens grovhed, begrundelserne for, at den blev begået og andre formildende og skærpende omstændigheder samt ophavsmandens formuesituation.

(3) De formildende omstændigheder indebærer, at der anvendes en mindre alvorlig sanktion, og de skærpende omstændigheder en mere alvorlig sanktion.

[…]

(5) Det er ikke […] tilladt at fastsætte sanktionen under det fastsatte minimumsbeløb for de sanktioner, som bøden eller den midlertidige fratagelse af retten til at udøve erhverv eller en bestemt virksomhed udgør.«

19. ZANN's artikel 28, litra a), bestemmer, at i tilfælde af ubetydelige administrative overtrædelser kan den myndighed, der har beføjelse til at idømme sanktioner, undlade at idømme en sanktion, idet lovovertræderen skriftligt eller mundtligt gøres opmærksom på, at denne vil blive pålagt en administrativ sanktion i gentagelsestilfælde.

20. I henhold til ZANN's artikel 63, stk. 1, prøver Rayonen sad (kredsdomstol, Bulgarien), sat af en enkelt dommer, sagens realitet og afsiger en afgørelse, hvormed retten kan stadfæste, ændre eller ophæve afgørelsen om en administrativ bøde eller det elektroniske bødepålæg. Der kan iværksættes kassationsanke af dommen ved Administrativen sad (forvaltningsdomstol, Bulgarien) af de grunde, der er fastsat i Nakazatelno-protsesualen kodeks (strafferetsplejeloven) og i overensstemmelse med kapitel 12 i Administrativnoprotsesualen kodeks (forvaltningsprocesloven).

III. Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

21. »ECOTEX BULGARIA« EOOD [10] er et enkeltmandsselskab efter bulgarsk ret, hvis kapital ejes af KS, som er græsk statsborger. Den 14. marts 2018 blev der afholdt en generalforsamling i Ecotex, hvorunder det blev besluttet, at der skulle udloddes udbytte på i alt 100 000 BGN (51 130 EUR) til KS, idet beløbet skulle udbetales kontant på grundlag af betalingsordrer.

A. Den administrative procedure, der er blevet indledt mod Ecotex

22. Efter en skattekontrol, som Teritorialna direktsia na Nationalna agentsia za prihodite Sofia (det regionale direktorat for Sofia under Det Nationale Agentur for Indtægter) anmodede om den 8. december 2017, blev det fastslået, at de finansielle transaktioner med selskabets kunder, navnlig fra Grækenland og fra Cypern, var blevet foretaget via bankoverførsler. Det blev ligeledes fastslået, at der i henhold til en beslutning truffet den 14. marts 2018 i perioden mellem den 14. marts 2018

[10] Herefter »Ecotex«.

og den 22. marts 2018 var blevet udbetalt et beløb på 95 000 BGN (ca. 48 573,50 EUR) i kontanter til KS på grundlag af ni betalingsordrer, der hver især lød på kontantbetalinger på 10 000 BGN (5 113 EUR), og en betalingsordre, der lød på 5 000 BGN (2 556,50 EUR). Det nationale agentur for indtægter – Sofia, bureau de Blagoevgrad oplyste den 5. juni 2018, at der ville blive indledt en administrativ strafferetlig sag, og den 26. juni 2018 vedtog agenturet en retsakt, hvorved der konstateredes en overtrædelse af ZOPB's bestemmelser.

23. Den 10. juli 2018 gjorde Ecotex indsigelse mod denne retsakt med den begrundelse, at overtrædelsen kunne anses for mindre alvorlig i henhold til ZANN's artikel 28, eftersom betalingen af beløbet på 10 000 BGN (5 113 EUR), der blev foretaget den 14. marts 2018, blot overskred den grænse for kontantbetalinger, der er fastsat i ZOPB, med 0,01 BGN (ca. 0,005 EUR).

24. Den 3. september 2018 pålagde vicedirektøren for det regionale direktorat for Sofia under det nationale agentur for indtægter Ecotex på grundlag af ZOPB's artikel 5, stk. 1, en økonomisk sanktion for hver af de konstaterede overtrædelser. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at de enkelte betalinger på 10 000 BGN (5 113 EUR) er blevet betegnet som en overtrædelse, og at der derfor var blevet vedtaget ni administrative sanktioner. I overensstemmelse med de nationale bestemmelser beløb hver enkelt sanktion sig til 5 000 BGN (2 556,50 EUR), dvs. 50% af kontantbetalingen.

25. Ecotex anlagde et annullationssøgsmål til prøvelse af afgørelsen af 3. september 2018 truffet af vicedirektøren for det regionale direktorat for Sofia under det nationale agentur for indtægter ved Rayonen sad Petrich (kredsdomstolen i Petrich, Bulgarien), som stadfæstede denne afgørelse. Ecotex iværksatte derfor kassationsappel ved den forelæggende ret.

B. Søgsmålet ved den forelæggende ret

26. Ecotex har endnu en gang ved den forelæggende ret fremhævet, at sanktionen på 50% af den samlede kontantbetaling var uforholdsmæssig, henset til overtrædelsens ubetydelige karakter. Ecotex har ligeledes hævdet, at retten til selskabets udlodninger ikke udgjorde en transaktion eller en kontrakt og derfor ikke var omfattet af begrebet »betaling«, som omhandlet i ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1.

27. Det nationale agentur for indtægter – Sofia har for sit vedkommende gjort gældende, at begrebet »betaling«, som omhandlet i ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1, skal forstås således, at det uden undtagelse omfatter alle betalinger eller alle finansielle transaktioner, uanset deres art.

28. Den forelæggende ret har indledningsvis anført, at ZOPB har gennemført direktiv 2005/60/EF[11] i national ret, men dette direktiv blev ophævet ved direktiv 2015/849 med virkning fra den 26. juni 2017[12]. Den er derfor af den opfattelse, at ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1, skal fortolkes på baggrund af artikel 63 TEUF og de relevante bestemmelser i direktiv 2015/849.

29. Den har for det første fremhævet, at begrebet »kapitalbevægelser« også omfatter oppebærelsen af udbytte af aktier og anparter i handelsselskaber. Den ønsker derfor oplyst, om artikel 63 TEUF, som navnlig forbyder foranstaltninger, der afholder en ikkehjemmehørende

[11] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 26.10.2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (EUT 2005, L 309, s. 15), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/78/EU af 24.11.2010 (EUT 2010, L 331, s. 120).

[12] Jf. artikel 66 i direktiv 2015/849.

person fra at foretage investeringer i en medlemsstat eller beholde dem, er til hinder for en bestemmelse som den i ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1, omhandlede, som indfører en begrænsning af kontantbetalinger.

30. For det andet ønsker den forelæggende ret oplyst, om begrænsningen af kontantbetalingerne i ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1, er omfattet af det materielle anvendelsesområde for direktiv 2015/849, og i bekræftende fald, om det overlades til medlemsstaterne at fastsætte en tærskel for kontantbetalinger på under 10 000 EUR.

31. For det tredje ønsker den forelæggende ret oplyst, i hvilket omfang retningslinjerne dels for fastsættelse af bødebeløbet i tilfælde af overtrædelse af begrænsningerne af kontantbetalinger, dels for den domstolsprøvelse, der foretages af en straffedom, tilsidesætter princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf og adgangen til effektive retsmidler, der er sikret ved chartret.

C. De præjudicielle spørgsmål

32. På baggrund af ovenstående betragtninger har Administrativen sad Blagoevgrad (forvaltningsdomstolen i Blagoevgrad) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) 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 [(5 113 EUR)] eller derover kun må foretages via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, og som begrænser kontantbetalinger af udbytte hidrørende fra ikkeudloddet overskud på 10 000 BGN [(5 113 EUR)] eller derover? Såfremt artikel 63 TEUF ikke er til hinder for en sådan ordning, spørges: Er en sådan begrænsning begrundet i formålene med direktiv […] 2015/849?

2) Skal artikel 2, stk. 1, i direktiv […] 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 retsforskrift som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter betalinger i indlandet på 10 000 BGN [(5 113 EUR)] eller derover kun må foretages via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, og som ikke sondrer på grundlag af personen og grunden til kontantbetalingen og i denne forbindelse samtidig omfatter alle kontantbetalinger mellem fysiske og juridiske personer?

   a) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende: Tillader artikel 2, stk. 1, nr. 3, litra e), i direktiv […] 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 retsforskrift som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter kontantbetalinger i indlandet på 10 000 BGN [(5 113 EUR)] eller derover kun må foretages via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, når grunden til kontantbetalingen er »ikkeudloddet overskud« (udbytte)?

b) Såfremt dette spørgsmål besvares bekræftende: Tillader artikel 2, stk. 1, nr. 3, litra e), i direktiv […] 2015/849, henset til sjette betragtning hertil og direktivets artikel 5, at medlemsstaterne fastsætter begrænsninger for kontantbetalinger i en national retsforskrift som den i hovedsagen omhandlede, hvorefter betalinger i indlandet på 10 000 BGN [(5 113 EUR)] eller derover kun må foretages via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, når tærsklen er lavere end 10 000 EUR?

3) a) Skal artikel 58, stk. 1, og artikel 60, stk. 4, i direktiv […] 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 retsforskrift 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?

b) Såfremt dette spørgsmål besvares således, at artikel 58, stk. 1, og artikel 60, stk. 4, i direktiv […] 2015/849, henset til [chartrets] artikel 49, stk. 3, […] 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 […] 2015/849 da, henset til effektivitetsprincippet og retten til effektive retsmidler i henhold til [chartrets] artikel 47 […], 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?«

33. Den bulgarske, den tjekkiske, den spanske, den italienske og den ungarske regering samt Europa-Kommissionen har indgivet skriftlige indlæg til Domstolen.

34. Det er efter aftale med den refererende dommer blevet besluttet at forelægge den bulgarske regering spørgsmål i henhold til procesreglementets artikel 62, stk. 1, og i henhold til procesreglementets artikel 101, stk. 1, at fremsætte anmodning til den forelæggende ret om uddybende oplysninger, som de besvarede skriftligt inden for den fastsatte frist.

IV. Bedømmelse

35. Inden jeg går over til en bedømmelse af de præjudicielle spørgsmål, finder jeg det hensigtsmæssigt at fremsætte en indledende bemærkning om den rækkefølge, i hvilken spørgsmålene bør besvares.

36. I den foreliggende sag vedrører det første og det andet spørgsmål overensstemmelse af en national lovgivning, der som den bulgarske lovgivning fastsætter en generel begrænsning af kontantbetalinger i indlandet, og som omfatter udbytteudlodning, med henholdsvis EUF-traktatens bestemmelser om de frie kapitalbevægelser og betalinger og artikel 2, stk. 1, i direktiv 2015/849, sammenholdt med sjette betragtning til dette direktiv og artikel 4 og 5 heri.

37. Det skal dog fremhæves, at enhver national foranstaltning inden for et område, der har været genstand for en udtømmende harmonisering på EU-plan, skal bedømmes på grundlag af de harmoniserede bestemmelser og ikke på grundlag af bestemmelser i den primære ret [13].

38. Under disse omstændigheder foreslår jeg, at det første og det andet præjudicielle spørgsmål behandles i omvendt rækkefølge.

39. Jeg vil behandle det andet spørgsmål først for at afgøre, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning rent faktisk er omfattet af det område, der harmoniseres ved direktiv 2015/849. Af årsager, som jeg vil redegøre nærmere for, er dette ikke tilfældet, idet denne lovgivning efter min opfattelse ikke er omfattet af nævnte direktivs anvendelsesområde.

40. Dernæst vil jeg for det andet således bedømme den forelæggende rets første og tredje spørgsmål udelukkende i lyset af primærretten og de grundlæggende rettigheder.

41. Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er i overensstemmelse med reglerne om de frie kapitalbevægelser og betalinger, der er stadfæstet i artikel 63 TEUF. For så vidt som den nationale lovgivning af grunde, som jeg vil redegøre nærmere for, udgør en begrænsning af denne frihedsret, vil jeg fastlægge, om denne begrænsning kan begrundes i et legitimt mål, og i givet fald, i hvilket omfang den kan sikre realiseringen af de mål, som den forfølger, og om den er forholdsmæssig. Det er i denne sammenhæng, at jeg vil være foranlediget til at undersøge den problematik, der er blevet rejst i det tredje præjudicielle spørgsmål. Med det tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret således nærmere bestemt oplyst, om chartrets artikel 47, der sikrer adgangen til effektive retsmidler, og dets artikel 49, stk. 3, der stadfæster princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf, er til hinder for en sanktionsordning som den, der er indført ved ZOPB's artikel 5, eftersom den hverken tillader den nationale myndighed med ansvar for at sanktionere overtrædelsen [første del af spørgsmålet, litra a)], eller den nationale ret, for hvilken søgsmålet til prøvelse af den af denne myndighed vedtagne beslutning [anden del af spørgsmålet, litra b)], at foretage en individualisering af bøden.

A. Behandling af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning i lyset af bestemmelserne i direktiv 2015/849

42. Med sit andet præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en medlemsstat i henhold til artikel 2, stk. 1, nr. 3), litra e), i direktiv 2015/849, sammenholdt med sjette betragtning til dette direktiv og artikel 4 og 5 heri, i forbindelse med alle betalinger i indlandet på eller over den fastsatte tærskel kan forbyde private og virksomheder at foretage kontantbetalinger og kræve, at de foretager en bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto.

43. Den forelæggende ret ønsker oplyst, om direktiv 2015/849 i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, nr. 3), litra e), finder anvendelse på kontantbetalinger foretaget af personer, der handler med varer, eller til fordel for disse, på 10 000 EUR eller derover, for så vidt som direktivet finder anvendelse. Direktivet bestemmer endvidere i artikel 4, at medlemsstaterne kan udvide anvendelsesområdet til også at omfatte erhverv og andre kategorier af virksomheder, som udøver aktiviteter, der er særlig egnet til at blive anvendt til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme. Endelig bestemmer nævnte direktiv i artikel 5, at medlemsstaterne også kan vedtage

[13] Jf. dom af 18.9.2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, præmis 52 og den deri nævnte retspraksis).

eller opretholde strengere bestemmelser for at forhindre kriminel aktivitet. Det fremgår endvidere af sjette betragtning til direktiv 2015/849, at medlemsstaterne »bør have mulighed for at indføre lavere tærskler, yderligere generelle begrænsninger af brugen af kontanter og strengere bestemmelser«.

44. Det spørgsmål, som Domstolen skal besvare, er således, om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning er omfattet af en af disse bestemmelser.

45. Det mener jeg ikke, henset til de mål, som EU-lovgiver ønsker at forfølge med direktiv 2015/849, opbygningen af direktivet og ordlyden af direktivets artikel 2, 4 og 5, som den forelæggende ret har henvist til.

46. Hvad for det første angår de mål, der forfølges med direktiv 2015/849, har det til formål at forebygge de risici for det finansielle systems integritet, funktion, omdømme og stabilitet, der følger af anvendelsen af dette system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme [14]. Med henblik herpå harmoniserer direktivet de kundekendskabskrav og kontrolforanstaltninger, som medlemsstaterne skal indføre over for de erhvervsgrupper, der er mest udsat for manipulering af midler, der stammer fra grov kriminalitet, og indsamling af midler eller formuegoder til terrorformål. Mens de skattemæssige overtrædelser i tilknytning til direkte og indirekte skatter er blandt de kriminelle handlinger, der er omfattet af nævnte direktivs anvendelsesområde [15], er det dog under forudsætning af, at disse overtrædelser kan medføre en frihedsstraf eller en sikkerhedsforanstaltning [16]. Derfor ønsker EU-lovgiver at forebygge overtrædelser af skattelovgivningen, der er grovere end overtrædelser, der består i en overtrædelse af en grænse for kontantbetalinger.

47. Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning har til formål at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse ved at kræve, at betalinger på 10 000 BGN (5 113 EUR) ikke foretages kontant, men via en bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto for at sikre de finansielle transaktioners sporbarhed. Som den bulgarske regering har anført i sine bemærkninger, er målet med ZOPB, således som det fremgår af begrundelsen for udkastet til denne lov, at begrænse undergrundsøkonomien, og navnlig situationer, i hvilke pengestrømmene ikke er registreret i regnskabsbilag, således at der ikke betales skat eller bidrag til sociale sikringsordninger heraf. Den bulgarske regering har i denne henseende anført, at ZOPB ikke fastsætter nogen foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Den udgør ikke en foranstaltning til gennemførelse af direktiv 2015/849 i national ret og henviser ikke hertil, idet dette direktiv er blevet gennemført i national ret dels ved zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari (lov om foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning) [17], dels ved zakon za merkite sreshtu finantsiraneto na terorizma (lov om foranstaltninger til bekæmpelse af finansiering af terrorisme) [18].

48. Det må konstateres, at de mål, som EU-lovgiver forfølger med direktiv 2015/849, og som den bulgarske lovgiver forfølger med ZOPB, er meget forskellige.

[14] Artikel 1 i direktiv 2015/849 og femte betragtning hertil.

[15] De kriminelle handlinger er fastsat i artikel 3, nr. 4), i direktiv 2015/849.

[16] Jf. artikel 3, nr. 4), litra f), i direktiv 2015/849 samt 11. betragtning hertil.

[17] DV nr. 27 af 27.3.2018.

[18] DV nr. 16 af 18.2.2003.

49. Hvad for det andet angår opbygningen af direktiv 2015/849 har det til formål at fastsætte foranstaltninger, der, henset til det mål, som de forfølger, ved deres art og deres adressater, adskiller sig fra de mål, som er fastsat ved den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning.

50. De foranstaltninger, der er vedtaget inden for rammerne af dette direktiv, er baseret på en tilgang baseret på risiciene for hvidvaskning af kapital og finansiering af terrorisme [19].

51. Disse foranstaltninger består i krav til kundekendskab, kontrol, information, indberetning og opbevaring af dokumenter, hvis indhold og omfang er præcist beskrevet i kapitel II-V i direktiv 2015/849 [20].

52. ZOPB fastsætter derimod blot regler for fysiske eller juridiske personers anvendelse af betalingsmidler i indlandet. Ingen af de foranstaltninger, der er fastsat i dette direktiv, kræver af medlemsstaterne, at de fastsætter regler for anvendelsen af betalingsmidler i indlandet. Selv om medlemsstaterne ganske vist i henhold til nævnte direktivs artikel 5 »på det område, der er omfattet af dette direktiv, [kan] vedtage eller opretholde strengere bestemmelser for at forhindre hvidvask af penge og finansiering af terrorisme«, er det kun i streng forstand, som EU-lovgiver udtrykkeligt har anført i denne artikel, at disse bestemmelser henhører under »de områder, der omfattes af [nævnte] direktiv«, og indgår i begrebet »under overholdelse af EU-retten«. Af ovennævnte årsager er en lovgivning som den i den foreliggende sag omhandlede, som fastsætter en generel begrænsning af kontantbetalinger i indlandet med henblik på at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse, ikke omfattet af direktiv 2015/849.

53. Hvad angår anvendelsesområdet ratione personae for disse to bestemmelser, finder den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning anvendelse på enhver fysisk eller juridisk person, uanset i hvilken egenskab denne foretager en betaling, og eksistensen og i givet fald arten af den transaktion, som denne hænger sammen med.

54. Det må imidlertid konstateres, at de krav til kundekendskab, kontrol, information, indberetning og opbevaring af dokumenter, der blev indført ved direktiv 2015/849, henvender sig til en begrænset kreds af enheder, som kan identificeres på grundlag af deres risiko for at blive udsat for hvidvask af penge og finansiering af terrorisme eller på grundlag af deres transaktioners sårbarhed. Denne kreds omfatter i henhold til direktivets artikel 2, stk. 1, nr. 3), litra e), ganske vist »andre personer, der handler med varer, hvis der betales med eller modtages kontantbeløb på mindst 10 000 EUR«. Det fremgår desuden ganske vist af sjette betragtning til nævnte direktiv, at »[m]edlemsstaterne bør have mulighed for at indføre lavere tærskler, yderligere generelle begrænsninger af brugen af kontanter og strengere bestemmelser«. Sidstnævnte bestemmelser kan dog ikke bevirke, at en lovgivning som den omhandlede er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2015/849, både fordi det er upræcist, og fordi indholdet af betragtningerne til et direktiv ikke er bindende.

[19] Jf. 23. og 30. betragtning til direktiv 2015/849 og artikel 1 heri.

[20] Kommissionen og medlemsstaterne er således forpligtet til at identificere, evaluere og forstå risiciene for hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, således at de kan begrænse dem og eventuelt indefryse, beslaglægge og konfiskere udbytter fra kriminelle handlinger. Med henblik herpå skal medlemsstaterne af kreditinstitutterne kræve for det første, at de anvender kundekendskabskravene (kapitel II) på et risikobaseret grundlag, for det andet, at de fremsender information til de reelle begunstigede af transaktionerne (kapitel III), og for det tredje, at de skal indberette mistænkelige transaktioner til en finansiel efterretningsenhed, som medlemsstaterne er specifikt forpligtede til at oprette (kapitel IV). For at sikre overholdelsen af disse forpligtelser har EU-lovgiver indrømmet de kompetente nationale myndigheder øgede kontrol- og overvågningsbeføjelser over for kreditinstitutter, idet medlemsstaterne endvidere er forpligtet til at indføre sanktioner i tilfælde af manglede overholdelse af nævnte forpligtelser.

55. Selv om EU-lovgiver desuden i artikel 4 i direktiv 2015/849 tillader medlemsstaterne at udvide direktivets anvendelsesområde, så gælder det, som det udtrykkeligt bestemmer, kun i det omfang, denne udvidelse er i overensstemmelse med en tilgang, der er baseret på risiciene, og den vedrører erhverv og andre kategorier af virksomheder, »som udøver aktiviteter, der er særlig egnet til at blive anvendt til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme«. Med andre ord tillader denne bestemmelse en medlemsstat at indføre krav til kundekendskab og kontrol til en større gruppe af virksomheder på grundlag af dens egen risikoanalyse, som den kan gennemføre i henhold til direktivets artikel 7, men den tillader dem efter min opfattelse ikke at indføre en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der over for en række fysiske eller juridiske personer fastsætter regler for brugen af betalingsmidler i indlandet med henblik på at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse.

56. Henset til disse elementer er jeg derfor af den opfattelse, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som med henblik på at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse forbyder fysiske eller juridiske personer at foretage kontantbetalinger i indlandet, når der er tale om et beløb på eller over den fastsatte tærskel, og som kræver, at disse personer foretager en bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2015/849.

57. For så vidt som der i øjeblikket ikke i EU-retten findes retsakter om betingelserne og retningslinjerne for, hvordan medlemsstater uden for euroområdet, som f.eks. Republikken Bulgarien, kan begrænse kontantbetalinger i indlandet [21], skal den pågældende nationale lovgivning udelukkende undersøges på baggrund af primærretten og især reglerne om fri bevægelighed.

B. Undersøgelse af den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning i lyset af artikel 63 TEUF

58. Med sit første præjudicielle spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 63 TEUF skal fortolkes således, at den er til hinder for en medlemsstats lovgivning, der forbyder kontantbetalinger i indlandet, når disse svarer til eller ligger over den fastsatte tærskel, og som med henblik herpå kræver betaling via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto, herunder når der er tale om et selskabs udlodning af udbytte.

59. Når der ikke findes fælles og harmoniserede regler, kan medlemsstater uden for euroområdet frit begrænse kontantbetalinger i indlandet. De er dog som enhver anden medlemsstat forpligtet til at overholde bestemmelserne vedrørende det indre marked og navnlig traktatens bestemmelser om fri bevægelighed [22].

60. I hovedsagen skal den nationale lovgivnings forenelighed vurderes i forhold til den rettighed til fri bevægelighed, der begrænses direkte [23].

[21] Jf. rapporten om restriktioner for kontantbetalinger (punkt 2.2.1).

[22] Jf. analogt dom af 22.11.2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, præmis 27 og den deri nævnte retspraksis).

[23] Jf. dom af 7.9.2017, Eqiom og Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, præmis 44 og den deri nævnte retspraksis).

61. I den foreliggende sag har de kompetente nationale myndigheder anvendt den pågældende lovgivning i forbindelse med udlodning af udbytte, som udgør kapitalindtægter, der ifølge fast retspraksis skal betragtes i lyset af reglerne om de frie kapitalbevægelser [24]. Jeg vil derfor foreslå Domstolen, at den foretager sin bedømmelse i lyset af reglerne om de frie kapitalbevægelser og betalinger i artikel 63 TEUF.

62. Som den forelæggende ret har opfordret Domstolen til, skal det således afgøres, om den omhandlede lovgivning skal bedømmes som en restriktion for de frie kapitalbevægelser og betalinger i henhold til artikel 63 TEUF, og om en sådan restriktion i givet fald kan være begrundet.

1. Eksistensen af en restriktion for de frie kapitalbevægelser og betalinger

63. I henhold til artikel 63 TEUF er alle restriktioner for kapitalbevægelser og betalinger mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande forbudt.

64. Som det fremgår af dens ordlyd, forudsætter en tilsidesættelse af denne bestemmelse, at der foreligger kapital og betalinger med en grænseoverskridende dimension såvel som en restriktion for disse.

65. For det første er jeg af den opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning kan vedrøre kapital og betalinger med en grænseoverskridende dimension, eftersom den er meget generel.

66. Som den bulgarske og den tjekkiske regering har anført i deres bemærkninger, vedrører den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ganske vist udelukkende reglerne for betalinger, der foretages inden for en medlemsstats område. Jeg skal dog gøre opmærksom på, at denne lovgivning finder anvendelse på alle fysiske eller juridiske personer, som foretager en betaling på dette område, uanset deres nationalitet, de fysiske personers bopæl eller de juridiske personers hjemsted, eller hvilken egenskab de handler i. Derfor finder nævnte lovgivning anvendelse, selv i det tilfælde, hvor betalingen foretages af en fysisk eller juridisk person, der har bopæl eller hjemsted i en anden medlemsstat end Bulgarien, eller til denne i forbindelse med f.eks. en grænseoverskridende levering af tjenesteydelser.

67. ZOPB's artikel 3 vedrører endvidere betalinger, der foretages i bulgarske lev såvel som i udenlandsk valuta, og finder anvendelse, uanset hvilken type eller art transaktion betalingen er knyttet til [25]. I henhold til instrukserne vedrørende anvendelse af ZOPB [26] er denne lovgivning i den foreliggende sag blevet anvendt på udlodning af udbytte i et selskab, der er lovligt etableret på det nationale område, til selskabets eneste selskabsdeltager, som i den foreliggende sag er græsk statsborger. Det forekommer mig dog yderst tvivlsomt, om udlodning i form af en kontantbetaling af udbytte fra en virksomhed, som er etableret i Bulgarien, til en selskabsdeltager, der er statsborger i en anden medlemsstat, udgør en kapitalbevægelse og en betaling med en grænseoverskridende dimension i artikel 63 TEUF's forstand [27].

[24] Jf. i denne henseende dom af 6.6.2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294, præmis 26 ff.), hvori Domstolen fastslog, at en sådan transaktion hænger uløseligt sammen med en kapitalbevægelse.

[25] Del III, nr. 1, i instrukserne vedrørende anvendelse af ZOPB præciserer, at ZOPB indfører en restriktion for alle betalinger i landets indenlandske civile og økonomiske forbindelser, således at transaktionens, kontraktens eller operationens type i princippet ikke er relevant for lovens anvendelsesområde, idet kun størrelsen af den planlagte, fastsatte eller foretagne betaling er retligt relevant.

[26] Jf. del IV, nr. 6, i disse instrukser.

[27] Hvis jeg ikke tager fejl, fremgår det ikke af de sagsakter, som den forelæggende ret har forelagt for Domstolen, hvor KS har bopæl.

68. For det andet er det efter min opfattelse ubestrideligt, at den pågældende nationale lovgivning udgør en restriktion af de frie kapitalbevægelser og betalinger, også selv om der ikke er tale om forskelsbehandling på grundlag af de berørte fysiske eller juridiske personers nationalitet.

69. En lovgivning, der generelt fastsætter regler for anvendelsen af betalingsmidler og således forbyder private og virksomheder at foretage en kontantbetaling, når denne er på 10 000 BGN (5 113 EUR) eller derover, og med henblik herpå kræver, at der anvendes de betalingsmidler, som lovgiver udtrykkeligt har fastsat, idet der ved overtrædelse heraf kan pålægges sanktioner, udgør i sig selv restriktioner for de frie kapitalbevægelser og for betalinger.

70. For det første skal det anføres, at mønters og sedlers status som lovligt betalingsmiddel i princippet indebærer obligatorisk accept af kontantbetalinger. Mønter og sedler er således anerkendt som en betalingsform, som alle skyldnere af en betalingsforpligtelse frit kan benytte.

71. I henhold til Kommissionens henstilling af 22. marts 2010 om omfanget og virkningerne af eurosedlers og -mønters status som lovligt betalingsmiddel [28] indebærer denne status som lovligt betalingsmiddel i euroområdet i tilfælde af en betalingsforpligtelse, at kreditor ikke kan afvise en kontantbetaling, og at debitor kan frigøre sig fra en betalingsforpligtelse ved at tilbyde kreditor eurosedler og -mønter [29]. Kommissionen har følgelig anført, at »[a]ccept af eurosedler og -mønter som betalingsmiddel bør være reglen i detailtransaktioner« [30].

72. I denne henseende er transaktioner i kontanter ifølge konklusionerne på en undersøgelse foretaget af ECB i 2016 [31] det mest tilgængelige betalingsmiddel, men også det mest udbredte, navnlig i visse økonomiske sektorer og i mange små og mellemstore virksomheder [32]. I euroområdet blev ca.79% af betalingerne på salgssteder foretaget i kontanter, mens de kun udgjorde ca. 19% for kreditkort og ca. 2% for andre betalingsmidler. I værdi lå kontantbetalingernes markedsandel på 54%, mens den var 39% for kreditkort og ca.7% for andre betalingsinstrumenter [33]. I henhold til denne undersøgelse vedrørte 10% af transaktionerne i kontanter varer eller tjenesteydelser til en værdi af over 100 EUR [34].

73. For det andet bevirker en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede ikke blot, at kontantbetalinger og andre lovlige betalingsmidler som f.eks. kreditkort udelukkes, men også at privatpersoner og virksomheder pålægges at foretage bankoverførsler eller indbetaling på en betalingskonto.

74. Det må konstateres, at den vifte af betalingsmåder, som den bulgarske lovgiver har indført, ikke er bred og kræver af navnlig privatpersoner, at de har en bankkonto og betaler for at benytte denne konto. Loftet på 10 000 BGN (5 113 EUR) udelukker imidlertid ikke i sig selv, at en privatperson kan foretrække at foretage betaling af et sådant beløb i kontanter eller med kreditkort af årsager som bunder i, at betalingsmåden er umiddelbar, nem og gratis, frem for at foretage en overførsel. Den omhandlede nationale lovgivning ser således ud til at kunne afskrække en

[28] EUT 2010, L 83, s. 70.

[29] Henstillingens punkt 1, litra a) og c).

[30] Henstillingens punkt 2.

[31] Samlet i ECB's rapport »The use of cash by households in the euro area« (der findes på følgende internetadresse: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf).

[32] Jf. punkt 4 i rapporten vedrørende restriktionerne af kontantbetalinger, hvoraf det ligeledes fremgår, at kontanter fortsat er det mest anvendte betalingsmiddel i euroområdet og fortsat udgør en stor værdireserve (punkt 2.1, der henviser til ECB's rapport »The use of cash by households in the euro area«).

[33] Jf. ECB's rapport »The use of cash by households in the euro area«, s. 19.

[34] Jf. ECB's rapport »The use of cash by households in the euro area«, s. 25.

privatperson, der f.eks. er bosiddende i et grænseområde, fra at begive sig til nabostaten for at købe varer hos de handlende eller benytte tjenester, der skal betales via bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto.

75. Ud fra et selskabsmæssigt synspunkt skal det ligeledes fremhæves, at aktionærer eller selskabsdeltagere i henhold til den aftalefrihed, de har, i princippet frit kan bestemme, hvordan udbytte skal udbetales, og navnlig betalingsmåden. En retsregel som ZOPB's artikel 3 bevirker, at den frihed, som sidstnævnte har til at udbetale dette udbytte i kontanter, indskrænkes, da selskabet ellers vil blive pålagt en særlig høj bøde.

76. En bankoverførsel indebærer ubestrideligt fordele i forbindelse med grænseoverskridende betalinger og gør det navnlig muligt for selskaberne at undgå at transportere store beløb i kontanter. Ikke desto mindre kan disse betalingstransaktioner dog pålægges forskellige bankgebyrer. Selv om Bulgarien i dag er medlem af det fælles eurobetalingsområde (Single Euro Payments Area (SEPA))[35], skal det endnu en gang anføres, at landet står uden for euroområdet. Under disse omstændigheder finder de fordele, der er indført inden for rammerne af SEPA, såsom gennemførelse af en grænseoverskridende bankoverførsel inden for en enkelt hverdag at regne fra det tidspunkt, hvor den betalende bank modtager kreditoverførselsordren, eller anvendelse af konkurrencedygtige priser, kun anvendelse på betalinger i euro. I forbindelse med betalinger i bulgarske lev finder den bulgarske lovgivning om omkostninger i tilknytning til grænseoverskridende overførsler således anvendelse. Det er dog rimeligt at antage, at den omhandlede lovgivning således vil pålægge udbytte, der udloddes til aktionærer eller selskabsdeltagere, som ikke har en bankkonto på det nationale område, supplerende udgifter i tilknytning til grænseoverskridende overførsel i national valuta.

77. Henset til disse elementer vil en lovgivning som den i hovedsagen omhandlede kunne begrænse de frie kapitalbevægelser og betalinger, der er sikret ved artikel 63 TEUF.

78. Det fremgår dog af en fast retspraksis, at en sådan restriktion kan være i overensstemmelse med denne artikel, hvis den er begrundet i tvingende almene hensyn, og i dette tilfælde kun i det omfang den er egnet til at sikre gennemførelsen af det pågældende mål og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål, og hvis den respekterer de grundlæggende rettigheder[36], hvilket nu skal vurderes.

79. I denne henseende kommer her nogle præciseringer vedrørende den samtidige opfyldelse af disse betingelser i forbindelse med tvisten i hovedsagen, eftersom det tilkommer den forelæggende ret at foretage den fornødne vurdering i denne henseende.

[35] Jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 260/2012 af 14.3.2012 om tekniske og forretningsmæssige krav til kreditoverførsler og direkte debiteringer i euro og om ændring af forordning (EF) nr. 924/2009 (EUT 2012, L 94, s. 22), som ændret ved forordning nr. 248/2014 af 26.2.2014 (EUT 2014, L 84, s. 1). Som Domstolen fastslog i dom af 5.9.2019, Verein für Konsumenteninformation (C-28/18, EU:C:2019:673, præmis 18), tager SEPA sigte på – for betalinger i euro – at udvikle fælles EU-dækkende betalingstjenester til erstatning af de indenlandske betalingstjenester.

[36] Jf. dom af 26.2.2019, X (passive selskaber etableret i tredjelande) (C-135/17, EU:C:2019:136, præmis 70 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også dom af 8.5.2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

2. Begrundelse for restriktionen

80. Det fremgår af artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF [37] og af Domstolens praksis, at behovet for at forebygge skattesvig og skatteunddragelse udgør et lovligt formål, der kan begrunde en restriktion af de frie kapitalbevægelser.

81. I dom af 30. april 2020, Société Générale [38], fastslog Domstolen således, at nødvendigheden af at sikre en effektiv skatteopkrævning udgør et lovligt formål, som kan begrunde en restriktion af de grundlæggende rettigheder. Ifølge Domstolen har en medlemsstat således lov til at anvende foranstaltninger, der gør det muligt med klarhed og præcision at kontrollere det skyldige skattebeløb, dog under forbehold af, at disse foranstaltninger er egnede til at sikre, at det forfulgte formål nås, og at de ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for at nå det pågældende formål [39].

82. I dom af 26. februar 2019, X (Passive selskaber etableret i tredjelande) [40], fastslog Domstolen ligeledes, at en national foranstaltning, der begrænser de frie kapitalbevægelser, kan være begrundet i nødvendigheden af at forebygge skattesvig og skatteunddragelse, når den specifikt sigter på rent kunstige arrangementer, der ikke bygger på nogen økonomisk realitet, og som alene har til formål at unddrage skat, som normalt skulle svares af overskud erhvervet ved virksomhed udført på den pågældende medlemsstats nationale område [41].

83. I den foreliggende sag skal bestemmelserne i ZOPB's artikel 3 gøre det muligt at bekæmpe undergrundsøkonomien ved at sikre, at der opkræves skat og bidrag til sociale sikringsordninger via de finansielle transaktioners sporbarhed. Som den bulgarske regering har forklaret og illustreret i sine bemærkninger [42], har denne lovgivning navnlig til formål at bekæmpe skatteunddragelse ved at begrænse de situationer, i hvilke store kontantbeløb ikke registreres i regnskabsbilag og dermed undgår beskatning i form af indkomstskat for fysiske personer og selskabsskat for juridiske personer samt betaling af bidrag til sociale sikringsordninger. Den bulgarske regering sigter mod de tilfælde, hvor et selskabs regnskaber er blevet forfalsket med henblik på at snyde Det Nationale Agentur for Indtægters tjenestegrene, eller tilfælde, hvor lønningerne nedbringes kunstigt i forbindelse med angivelsen til de organer, der opkræver bidrag til sociale sikringsordninger. Forpligtelsen til at foretage udlodning af udbytte via bankoverførsel eller indbetaling til en betalingskonto skal således gøre det muligt at undgå en »sort« udlodning af udbytte og dermed sikre, at udbyttet beskattes en enkelt gang og i det rigtige skattemæssigt område.

84. Henset til disse elementer er jeg af den opfattelse, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning kan være begrundet i et lovligt formål, nemlig bekæmpelse af skattesvig og skatteunddragelse.

37 Artikel 65, stk. 1, litra b), TEUF bestemmer, at bestemmelserne i artikel 63 TEUF ikke griber ind i medlemsstaternes ret til »at træffe de nødvendige foranstaltninger for at hindre overtrædelser af deres nationale ret og forskrifter, især på skatte- og afgiftsområdet og i forbindelse med tilsynet med finansielle institutioner, eller til af administrative eller statistiske hensyn at fastlægge procedurer for anmeldelse af kapitalbevægelser eller til at træffe foranstaltninger, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed«.

38 C-565/18 (EU:C:2020:318).

39 Jf. dom af 30.4.2020, Société Générale (C-565/18, EU:C:2020:318, præmis 38 og den deri nævnte retspraksis). Jf. også dom af 23.2.1995, Bordessa m.fl. (C-358/93 og C-416/93, EU:C:1995:54, præmis 19-21).

40 C-135/17, EU:C:2019:136.

41 Jf. dom af 26.2.2019, X (Passive selskaber etableret i tredjelande) (C-135/17, EU:C:2019:136, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

42 De grunde, som den bulgarske regering har fremført i punkt 53 ff. i sine bemærkninger, svarer til de grunde, som den fremførte for ECB i sin anmodning om en udtalelse (jf. fodnote 5 i nærværende forslag til afgørelse).

85. Det skal nu fastlægges, om denne lovgivning er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det forfulgte mål og ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.

3. Den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivnings egnethed til at nå de forfulgte mål

86. Det fremgår af Domstolens faste praksis, at en national lovgivning kun er egnet til at sikre gennemførelsen af det påberåbte formål, hvis den reelt opfylder hensynet om at nå målet på en sammenhængende og systematisk måde [43].

87. Selv om der ikke på nuværende tidspunkt hersker enighed om, hvorvidt restriktioner af kontantbetalinger har en reel indvirkning på omfanget af skattesvig og skatteunddragelse [44], skal det anføres, at spørgsmålet her ikke er, om den bulgarske lovgivning gør det muligt at udrydde disse fænomener, hvis oprindelse og art har en mangesidet karakter, men om denne lovgivning er egnet til at bekæmpe dem. Efter min opfattelse er der dog mange elementer, som kan godtgøre, at den omhandlede lovgivning er blevet udarbejdet med henblik på bekæmpelse af skattesvig og skatteunddragelse på en sammenhængende og systematisk måde i overensstemmelse med Domstolens praksis.

88. Hvad for det første angår denne lovgivnings anvendelsesområde åbner det mulighed for at opdage og i givet fald sanktionere skattesvig i videst muligt omfang. Det skal fremhæves, at nævnte lovgivning med forbehold for de i ZOPB's artikel 2 opstillede undtagelser finder ensartet anvendelse på alle personer og virksomheder, som foretager en betaling i indlandet lydende på et beløb på 10 000 BGN (5 113 EUR) eller derover. Alle aktører og økonomiske sektorer er således underlagt de samme forpligtelser, uanset arten af og genstanden for den transaktion, som betalingen er knyttet til.

89. Det skal endvidere anføres, at loftet på 10 000 BGN (5 113 EUR) finder anvendelse, uanset om transaktionen foretages på en gang eller i form af en række opdelte transaktioner, hvilket gør det muligt at foregribe adfærden hos de personer, der forsøger at omgå den gældende lovgivning ved at dele betalingen af det skyldige beløb op i så mange delbetalinger, som det er nødvendigt for, at betalingen ikke er omfattet af ZOPB's anvendelsesområde. Det skal således fremhæves, at Ecotex i hovedsagen foretog udlodning af udbytte fra selskabet til et samlet beløb på 100 000 BGN (51 130 EUR), hvoraf 95 000 BGN (ca. 48 573,50 EUR) blev betalt kontant i ni rater af 10 000 BGN (5 113 EUR) og én rate på 5 000 BGN (2 556,50 EUR).

90. Hvad for det andet angår de betalingsregler, der er blevet indført med den omhandlede lovgivning i forbindelse med betalinger af et beløb på 10 000 BGN (5 113 EUR) eller derover, gør de det rent faktisk muligt at identificere transaktionerne og anvendelsen af skattereglerne.

[43] Jf. dom af 25.4.2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, præmis 66 og den deri nævnte retspraksis), og af 19.12.2018, Stanley International Betting og Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, præmis 51 og den deri nævnte retspraksis).

[44] Kommissionen fastslog i sin rapport om restriktioner for kontantbetalinger, at sådanne restriktioner kun har begrænset indvirkning på omfanget af skattesvig (punkt 5.2), for så vidt som denne for det første afhænger af andre sociale, økonomiske og politiske faktorer, for det andet foregår en stor del af skattesvigen ikke via transaktioner i kontanter, men derimod via transaktioner, hvor de svigagtige handlinger bygger på komplekse juridiske strukturer og operationer, der ofte er af international art og ikke involverer brug af kontanter, og for det tredje virker en restriktion af kontantbetalingerne ikke nødvendigvis afskrækkende. Derimod erkendte Europa-Parlamentet i sin beslutning af 26.3.2019 om økonomisk kriminalitet, skatteunddragelse og skatteundgåelse (2018/2121/(INI)), at »kontanttransaktioner fortsat udgør en meget stor risiko med hensyn til hvidvask af penge og skatteunddragelse, herunder momssvig, til trods for fordelene herved, såsom tilgængelighed og hurtighed« (punkt 13). Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg havde allerede i sine udtalelser om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler« og om »Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme« (EUT 2013, C 271, s. 31) understreget, at kontanter virker befordrende på den »sorte« økonomi, og at betalinger med andre midler end kontanter er mere gennemsigtige i skattemæssig og økonomisk henseende, billigere for samfundet som helhed samt mere praktisk, sikker og innovativ (punkt 4.3).

91. Den bulgarske lovgiver kræver således, at der anvendes betalingsmidler, der sikrer de finansielle transaktioners sporbarhed [45].

92. For det første gør bankoverførsler og indbetaling på en betalingskonto det muligt at fjerne de finansielle transaktioners anonymitet og sikre deres sporbarhed, så de kan bogføres og beskattes af landets skatteforvaltning, i modsætning til kontantbetalinger, som ikke gør det muligt at klarlægge transaktionens parametre (dele, beløb, genstand, dato). Den bulgarske regering har i denne henseende anført, at der med loven tilskyndes til bankoverførsler og indbetaling på en betalingskonto, fordi disse betalingsmåder kan kontrolleres, identificeres og analyseres i forbindelse med skattekontrollen, samtidig med at de hverken forhindrer eller forsinker gennemførelsen af betalingstransaktionen, henset til den hurtighed og lethed, hvormed transaktionerne gennemføres via det bulgarske banksystem.

93. For det andet kan det valg, som den bulgarske lovgiver har foretaget, selv om den har udelukket andre betalingsmåder, f.eks. betaling med check eller kreditkort, fra den indførte ordning, begrundes med den meget høje grad af svig, der er forbundet med disse to betalingsmåder [46].

94. I denne sammenhæng synes den ordning, der er indført ved den omhandlede lovgivning, at bidrage til bekæmpelse af skattesvig og skatteunddragelse.

95. En sådan lovgivning kan dog kun reelt nå dette mål, såfremt kravene heri kan opfyldes.

96. Såfremt kontantbetalinger forbydes, og der kræves bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto med henblik på bekæmpelse af skattesvig og skatteunddragelse, forudsætter det imidlertid, at privatpersoner har eller kan åbne en bankkonto [47]. Det må konstateres, at visse personer er udelukket fra at kunne åbne en konto eller ikke ønsker at gøre dette [48]. På dette punkt kan jeg kun tilslutte mig de overvejelser, som generaladvokat Pitruzzella fremsatte i sit forslag til afgørelse i Dietrich og Häring-sagen [49]. Efter at have fastslået, at direktiv 2014/92 [50] anerkender, at alle, der har lovligt ophold i Unionen, har ret til at åbne en betalingskonto med basale funktioner i enhver stat i Unionen (hvilken konto skal omfatte tjenester til udførelsen af betalingstransaktioner såsom kredittransaktioner og direkte debiteringer inden for Unionen) og selv om dette direktiv udtrykkeligt tilsigter at tilskynde »bankløse«, svagtstillede forbrugere til at deltage i markedet for

[45] Jf. i denne henseende de bestemmelser, som EU-lovgiver har fastsat i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2015/847 af 20.5.2015 om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1781/2006 (EUT 2015, L 141, s. 1). I Frankrig fremgår det af årsrapporten 2018 fra Observatoire de la sécurité des moyens de paiement de la Banque de France (der findes på følgende internetadresse: https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819172_osmp2018_web_3.pdf), at overførsler er den kontantløse betalingstransaktion, der er udsat for mindst svig, selv om den repræsenterer de største beløb (s. 35).

[46] Ifølge årsrapporten 2018 fra Observatoire de la sécurité des moyens de paiement de la Banque de France (jf. den foregående fodnote) er checken den betalingsform, der er forbundet med størst svig, og derefter kommer betalingskortet, selv om det ikke anvendes i nær så stort omfang (s. 33 samt s. 19 og 48).

[47] Alle lovligt etablerede virksomheder har i princippet en bankkonto. Dette er således et krav for, at de kan blive momsregistreret og opført i handelsregistrene.

[48] Jf. i denne henseende Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU af 23.7.2014 om sammenlignelighed af gebyrer i forbindelse med betalingskonti, flytning af betalingskonti og adgang til betalingskonti med basale funktioner (EUT 2014, L 257, s. 214), hvori EU-lovgiver understreger, at visse forbrugere ikke åbner en betalingskonto, enten fordi de får afslag, eller fordi de ikke tilbydes passende produkter (syvende betragtning). Jf. også eksempelvis i Frankrig årsrapporten 2019 fra Observatoire de l'inclusion bancaire de la Banque de France (der findes på følgende internetadresse: https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/oibwebvf.pdf) (»L'accès au compte et à des services bancaires adaptés«, s. 9).

[49] C-422/19 og C-423/19 (EU:C:2020:756, navnlig punkt 136-138).

[50] Jf. navnlig direktivets artikel 2, stk. 2, og artikel 16 samt 9., 46. og 48. betragtning hertil.

detailbankydelser, henviste generaladvokat Pitruzzella til nyere oplysninger, hvoraf det fremgår, at antallet af personer, som endnu ikke har adgang til basale finansielle tjenester i Den Europæiske Union og i euroområdet, ikke er ubetydeligt om end dog et mindretal.

97. Under disse omstændigheder er det efter min opfattelse afgørende, at den forelæggende ret sikrer sig, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning ledsages af foranstaltninger, der tager hensyn til udbredelsen af banktjenesteydelser til privatpersoner. I henhold til 46. betragtning til direktiv 2014/92 og dets artikel 18, stk. 4, skal den forelæggende ret navnlig sikre sig, at »bankløse« svagtstillede personer har mulighed for at få adgang til en bankkonto med basale funktioner på betingelser, der er mere gunstige end dem, der finder anvendelse på alle andre borgere, f.eks. vederlagsfrit [51]. Dette er så meget desto vigtigere som den sanktion, der pålægges ved en overtrædelse af ZOPB's artikel 3, er meget streng.

98. Dette kræver også, at lovgivningen indebærer en vis fleksibilitet. Selv om jeg har anført, at den bulgarske lovgiver med ZOPB's artikel 2 har indført en undtagelse for »personer med en generel eller specifik funktionsnedsættelse«, skal det efter min opfattelse kontrolleres, om der findes særlige foranstaltninger eller undtagelsesforanstaltninger, som personer, der af andre legitime årsager end de ovennævnte, f.eks. på grund af den usikre situation, de befinder sig i, eller deres status (som ansøgere om international beskyttelse), ikke kan foretage en bankoverførsel eller en indbetaling til en betalingskonto. Under disse omstændigheder er det efter min opfattelse ikke umuligt fra sag til sag at garantere en kontantbetalings sporbarhed ved at identificere beløbet, årsagen til transaktionen og de berørte parter (ved f.eks. at kræve bevis for identitet).

99. For det tredje og sidste vedrørende den sanktionsordning, der blev indført ved ZOPB's artikel 5, må det konstateres, at den med en særlig stor bøde tilsigter at straffe overtrædelser af de regler om begrænsning af kontantbetalinger, der er fastsat i ZOPB's artikel 3. Det fremgår af de af den forelæggende ret fremsendte oplysninger, at den idømte bøde endvidere er en administrativ sanktion af strafferetlig karakter [52]. Der hersker ingen tvivl om, at sanktionsordningen er blevet indført med henblik på via forebyggelse og afskrækkelse at bekæmpe risiciene for skattesvig og skatteunddragelse. Det skal anføres, at Domstolen i dom af 19. juli 2012, Rēdlihs [53], fastslog, at medlemsstaterne kan foreskrive passende sanktioner i deres respektive nationale lovgivninger, som tilsigter at straffe manglende overholdelse af forpligtelsen til at lade sig registrere i registret over momspligtige personer, for at sikre en korrekt opkrævning af afgiften og for at undgå svig [54].

100. Under disse omstændigheder og med forbehold for den kontrol, som det påhviler den forelæggende ret at foretage, er det min opfattelse, at en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som forbyder kontantbetalinger til fordel for bankoverførsler eller indbetalinger på en betalingskonto, når beløbet er på 10 000 BGN (5 113 EUR) eller derover og straffer en overtrædelse af dette forbud, er en foranstaltning, der er egnet til på en effektiv og sammenhængende måde at nå det med denne lovgivning forfulgte mål.

[51] I henhold til dette direktivs artikel 18, stk. 4, kan medlemsstaterne kræve, at kreditinstitutterne gennemfører en række prisfastsættelsesordninger, som afhænger af, i hvilket omfang forbrugeren benytter banktjenesteydelser, og som navnlig giver mulighed for at tilbyde bankløse, svagtstillede forbrugere mere gunstige vilkår. I 46. betragtning til nævnte direktiv har EU-lovgiver præciseret, at »[f]or at sikre, at betalingskonti med basale funktioner er tilgængelige for så mange forbrugere som muligt, bør de tilbydes vederlagsfrit eller mod et rimeligt gebyr. For at tilskynde bankløse, svagtstillede forbrugere til at deltage i markedet for detailbankydelser bør medlemsstaterne kunne bestemme, at betalingskonti med basale funktioner skal tilbydes disse forbrugere på særlig gunstige vilkår, f.eks. vederlagsfrit«.

[52] Jf. i denne retning dom af 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 31).

[53] C-263/11 (EU:C:2012:497).

[54] Jf. dom af 19.7.2012, Rēdlihs (C-263/11, EU:C:2012:497, præmis 45).

4. Proportionalitet af den i hovedsagen omhandlede lovgivning

101. Det skal nu undersøges, om den omhandlede lovgivning går videre end, hvad der er nødvendigt for at opnå de mål, som den forfølger.

102. Når en national lovgivning er egnet til at hindre en eller flere af de i traktaten sikrede grundlæggende friheder, og den berørte medlemsstat påberåber sig tvingende almene hensyn for at begrunde en sådan hindring, kan den omhandlede nationale lovgivning derfor ifølge Domstolen kun omfattes af de således fastsatte undtagelser, såfremt den er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte, herunder proportionalitetsprincippet [55].

103. Denne undersøgelse består efter min opfattelse i en bedømmelse af proportionaliteten af dels foranstaltningen, der kræver, at private og virksomheder har en bankkonto, dels af den i ZOPB's artikel 5 omhandlede sanktionsordning.

a) Proportionaliteten af kravet om en bankkonto

104. Som allerede anført indebærer overholdelsen af kravene i ZOPB's artikel 3 navnlig, at privatpersoner skal have eller åbne en bankkonto, således at de kan foretage en bankoverførsel eller en indbetaling på en betalingskonto af beløb på 10 000 BGN (5 113 EUR) eller derover [56].

105. For det første skal dette kravs proportionalitet efter min opfattelse undersøges under hensyntagen til omfanget af anvendelsen af banktjenesteydelser og eksistensen af de i nærværende forslag til afgørelses punkt 97 og 98 omhandlede foranstaltninger.

106. For det andet skal dette kravs proportionalitet undersøges under hensyntagen til grænsen på 10 000 BGN (5 113 EUR), der er fastsat i ZOPB's artikel 3, stk. 1, nr. 1).

107. Denne tærskel er efter min opfattelse ikke meget lav, eftersom den ikke resulterer i en situation, hvor privatpersoners betalinger afvises, når de køber nødvendighedsvarer eller dagligvarer. Dette kunne have været tilfældet, hvis Republikken Bulgarien havde besluttet at sænke denne tærskel til 1 000 BGN (511,30 EUR) i overensstemmelse med det lovudkast, som blev fremsendt til ECB med henblik på en udtalelse den 27. juni 2017 [57].

108. Tærsklen på 10 000 BGN (5 113 EUR) gør det muligt for personer, der er udelukket fra at kunne åbne en bankkonto, eller de mest sårbare personer, som ikke har adgang til de basale tjenesteydelser, at betale deres dagligvareindkøb, men også dyrere tjenesteydelser med kontanter, uden at de er forpligtede til at have en bankkonto, og uden at de er udsat for at blive idømt en særdeles høj bøde.

[55] Jf. dom af 8.5.2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

[56] Som allerede anført har alle lovligt etablerede virksomheder i princippet en bankkonto, eftersom dette er et krav for, at de kan blive momsregistreret og opført i handelsregistrene.

[57] Jf. fodnote 5 i nærværende forslag til afgørelse. ECB betragtede denne nedsættelse som uforholdsmæssig, henset til den potentielt negative indvirkning på kontantbetalingssystemet (udtalelsens punkt 2.11).

109. Henset til det ovenstående og endnu en gang med forbehold for den kontrol, som det påhviler den forelæggende ret at foretage af, om de i nærværende forslag til afgørelses punkt 97 og 98 omhandlede foranstaltninger er blevet indført, forekommer det krav, der er fastsat i den omhandlede lovgivning, om, at der skal åbnes en bankkonto for, at der kan foretages betalinger på 10 000 BGN (5 113 EUR) mig ikke at være uforholdsmæssigt.

110. Konklusionen er imidlertid en anden, når det gælder proportionaliteten af den i ZOPB's artikel 5 omhandlede sanktionsordning.

b) Proportionaliteten af den i ZOPB's artikel 5 omhandlede sanktionsordning

111. Den forelæggende ret har udtrykkeligt nævnt spørgsmålet om proportionaliteten af den i ZOPB's artikel 5 omhandlede sanktionsordning i første del af det tredje præjudicielle spørgsmål [litra a)].

112. Den forelæggende ret ønsker således oplyst, om kravet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf, der er opstillet i chartrets artikel 49, stk. 3, skal fortolkes således, at det er til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, der som en reaktion på en overtrædelse af bestemmelserne om en begrænsning af kontantbetalingerne fastsætter en sanktionsordning, inden for rammerne af hvilken den nationale myndighed med ansvar for at straffe overtrædelsen ikke kan tage hensyn til de konkrete omstændigheder i den pågældende sag, idet bøden udgør en procentdel af den betaling, der er foretaget i strid med nævnte bestemmelser.

1) Indledende bemærkninger

113. Jeg er ligesom Kommissionen af den opfattelse, at bestemmelserne i chartrets artikel 51, stk. 1, ikke er til hinder for, at Domstolen vurderer den omhandlede sanktionsordning på baggrund af navnlig chartrets artikel 49, stk. 3.

114. Selv om den i hovedsagen omhandlede nationale lovgivning ganske vist ikke henhører under et område, der er harmoniseret i EU-retten, følger det af Domstolens praksis, at de grundlæggende rettigheder, som er sikret ved chartret, finder anvendelse i alle situationer, der reguleres af EU-retten, og at de dermed skal overholdes, når en national lovgivning henhører under EU-rettens anvendelsesområde [58]. Som allerede anført gælder det, at når en national lovgivning er egnet til at hindre en eller flere af de i traktaten sikrede grundlæggende friheder, og den berørte medlemsstat påberåber sig tvingende almene hensyn for at begrunde en sådan hindring, kan den omhandlede nationale lovgivning ifølge Domstolen kun omfattes af de således fastsatte undtagelser, såfremt den er i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder, som Domstolen skal beskytte [59]. Det fremgår imidlertid af punkt 63-78 i nærværende forslag til afgørelse, at den i hovedsagen omhandlede lovgivning udgør en restriktion af de frie kapitalbevægelser og betalinger i artikel 63 TEUF's forstand, som kan begrundes i behovet for at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse.

[58] Jf. dom af 8.5.2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).

[59] Jf. dom af 8.5.2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).

115. Desuden skal det fremhæves, at Domstolen har fastslået, at så længe der ikke er gennemført nogen harmonisering af EU-lovgivningen på området for sanktioner ved manglende opfyldelse af betingelserne i en ved denne lovgivning indført ordning, er medlemsstaterne beføjet til at træffe bestemmelser om de sanktioner, som de finder rimelige, dog under forudsætning af, at de udøver deres beføjelser på dette område under iagttagelse af EU-retten og dennes almindelige grundsætninger [60]. Det skal dog også fremhæves, at proportionalitetsprincippet, som den forelæggende ret har henvist til, ikke blot er en almindelig grundsætning i EU-retten [61], men også en grundlæggende ret, der er sikret ved chartrets artikel 49, stk. 3, på baggrund af princippet om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf.

116. I denne henseende kan en sanktion som den i ZOPB's artikel 5 omhandlede efter min opfattelse undersøges i lyset af det princip om proportionalitet mellem lovovertrædelse og straf, der er fastsat i chartrets artikel 49, stk. 3. Jeg baserer mig i denne henseende på de tre kriterier, som Domstolen fandt relevante i forbindelse med vurderingen af en sanktions strafferetlige karakter, nemlig den retlige kvalificering af lovovertrædelsen i national ret, selve lovovertrædelsens art og strengheden af den sanktion, som den pågældende risikerer at blive pålagt [62].

117. Først og fremmest er den bøde, som en person, der overtræder bestemmelserne i ZOPB's artikel 3, kan idømmes, efter min opfattelse en administrativ sanktion med et klart strafferetligt aspekt. Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at den administrative sanktion idømmes inden for rammerne af en strafferetlig procedure. Den forelæggende ret har således oplyst, at konstateringen af den i hovedsagen omhandlede administrative overtrædelse ligger til grund for en strafferetlig procedure af administrativ karakter, hvilket ZANN's artikel 63 også ser ud til at bekræfte [63]. Det fremgår også af instrukserne om anvendelse af ZOPB, at den afgørelse, hvorved der pålægges en sanktion, er en strafferetlig afgørelse. Endelig skal den sanktion, der pålægges ved anvendelse af ZOPB's artikel 5, ikke blot rette op på den skade, som overtrædelsen har forårsaget. Selv om den, som den bulgarske regering har understreget i sine bemærkninger, har et præventivt formål, har den efter min opfattelse også til formål at bekæmpe overtrædelser af forbuddet i ZOPB's artikel 3. Endelig vidner strengheden herom. Det skal således understreges, at den i hovedsagen omhandlede sanktion i henhold til ZOPB's artikel 5 svarer til en bøde, som, hvis lovovertræderen er en fysisk person, er på 25% af den foretagne betaling og i gentagelsestilfælde på 50% af dette beløb, og, hvis lovovertræderen er en juridisk person, på 50% af den samlede betaling og i gentagelsestilfælde på 100% af dette beløb. Denne sanktion er streng eller endog meget streng, hvilket ifølge Domstolen er kendetegnende for en strafferetlig sanktion [64].

118. Henset til det ovenstående er jeg af den opfattelse, at den sanktionsordning, der er indført ved ZOPB's artikel 5, kan bedømmes i lyset af proportionalitetsprincippet, der er sikret ved chartrets artikel 49, stk. 3.

60 Jf. dom af 2.6.2016, Kapnoviomichania Karelia (C-81/15, EU:C:2016:398, præmis 48 og den deri nævnte retspraksis).

61 Jf. dom af 21.2.2008, Netto Supermarkt (C-271/06, EU:C:2008:105, præmis 18 og den deri nævnte retspraksis).

62 Jf. i denne henseende Domstolens bedømmelse i dom af 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 26-33).

63 I henhold til denne artikel prøver Rayonen sad (kredsdomstol), sat af en enkelt dommer, sagens realitet og afsiger en afgørelse, hvormed retten kan stadfæste, ændre eller ophæve afgørelsen om en administrativ bøde eller det elektroniske bødepålæg. Denne afgørelse kan indbringes for Administrativen sad (forvaltningsdomstol) ved kassationsappel af de i strafferetsplejeloven fastsatte grunde og i henhold til kapitel 12 i den administrative retsplejelov.

64 Jf. dom af 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 32).

2) Undersøgelse af sanktionsordningens proportionalitet

119. I dom af 31. maj 2018, Zheng [65], om en sanktion, der var blevet pålagt på grund af en overtrædelse af bestemmelserne om kontrol med likvide midler, der indføres i eller forlader Den Europæiske Union, fastslog Domstolen, at proportionalitetsprincippet gælder for så vidt angår fastlæggelsen af ikke blot de forhold, som udgør en overtrædelse, men ligeledes af bestemmelserne vedrørende bødernes størrelse og vurderingen af de forhold, der kan tages hensyn til ved fastsættelsen af disse [66].

120. Ved bedømmelsen af, om den omhandlede sanktionsordning er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, skal bl.a. karakteren og grovheden af den overtrædelse, som sanktionerne tilsigter at straffe, tillige med fremgangsmåden for fastsættelsen af sanktionens beløb tages i betragtning.

121. Hvad for det første angår karakteren og grovheden af den overtrædelse, som den sanktion, der pålægges i medfør af ZOPB's artikel 5, tilsigter at straffe, skal jeg understrege, at den udelukkende har til formål at straffe overtrædelsen af lovgivningen om begrænsning af kontantbetalinger, der kræver, at der foretages en bankoverførsel eller en indbetaling på en betalingskonto, når det beløb, der skal betales, er på 10 000 BGN (5 113 EUR) eller derover. Det fremgår ikke af sagsakterne eller af ZOPB's artikel 5, at denne sanktion afhænger af, at der konstateres skattesvig. Det ser heller ikke ud til, at den omhandlede sanktion har til formål at sikre inddrivelse af skat eller bidrag til sociale sikringsordninger hos dem, der skal betale dem. Det er heller ikke muligt på grundlag af sagsakterne at afgøre, om de kompetente myndigheder kan foretage inddragelse af den skyldige skat eller de skyldige bidrag til sociale sikringsordninger, uafhængigt af om den omhandlede sanktion er blevet pålagt.

122. Hvad for det andet angår fremgangsmåden for fastsættelsen af den omhandlede sanktions beløb, skal det fremhæves, at denne sanktion svarer til en fast procentdel, som for fysiske personers vedkommende er på 25% af det samlede beløb, der er blevet betalt i strid med ZOPB's artikel 3, og i gentagelsestilfælde på 50% af dette beløb og for juridiske personers vedkommende på 50% af det samlede beløb, der er blevet betalt i strid med ZOPB's artikel 3, og i gentagelsestilfælde på 100% af dette beløb.

123. Sanktionens beløb ser ud til her at være resultatet af en simpel beregning foretaget på grundlag af det samlede beløb, der er betalt i strid med den i ZOPB's artikel 3 fastsatte fremgangsmåde, uden at det i øvrigt er muligt at tage hensyn til forhold, der kan indgå i bedømmelsen af overtrædelsens grovhed og omstændighederne i den pågældende sag.

124. Det ser således ud til at fremgå af de supplerende oplysninger fra den forelæggende ret og af den bulgarske regerings svar på Domstolens spørgsmål, at det kun er i forbindelse med bedømmelsen af den begåede overtrædelses ubetydelige karakter, som omhandlet i ZANN's artikel 28, litra a) [67], at den nationale myndighed med ansvar for at sanktionere overtrædelsen og

[65] C-190/17 (EU:C:2018:357).

[66] Jf. dom af 31.5.2018, Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, præmis 40 og den deri nævnte retspraksis).

[67] Det skal anføres, at den nationale myndighed med ansvar for at sanktionere overtrædelsen i henhold til ZANN's artikel 28, litra a), har beføjelse til ikke at pålægge en sanktion, hvis overtrædelsen er ubetydelig, idet den kan nøjes med at give en advarsel.

den retlige myndighed, ved hvilken der er anlagt et søgsmål til prøvelse af en straffedom, kan tage hensyn til alle de forhold og omstændigheder i den pågældende sag, der er omhandlet i ZANN's artikel 27, stk. 2 og 3 [68].

125. Med andre ord vil beregningen af bøden, undtagen hvis den begåede overtrædelse er ubetydelig, ske helt automatisk, hvilket ikke giver den nationale myndighed med ansvar for at sanktionere overtrædelsen eller den retslige myndighed mulighed for i forbindelse med domstolsprøvelsen at ændre beløbet og begrænse dets størrelse til det, der er strengt nødvendigt i forhold til den begåede overtrædelses grovhed.

126. Det skal imidlertid fremhæves, at proportionalitetsprincippet kræver, at der foretages en individualisering af sanktionen, og navnlig at der foretages en vurdering af bødens passende karakter, henset til alle omstændighederne i sagen. Dette princip kræver ikke blot af den nationale lovgiver, men også af alle aktørerne i sagen, at de strukturerer deres handlinger i overensstemmelse med dette princip. Dette fremgår af dom af 20. marts 2018, Menci [69], hvori Domstolen fastslog, at selv om en national lovgivning i princippet synes at være egnet til at sikre den nødvendige balance mellem de forskellige interesser, der er på spil, skal den ligeledes anvendes af de nationale myndigheder og domstole på en måde, så den byrde, som kumulationen af retsforfølgelse og sanktioner i hvert enkelt tilfælde medfører for den pågældende person, ikke er for vidtgående i forhold til den begåede overtrædelses grovhed [70].

127. Det i chartrets artikel 49, stk. 3, omhandlede proportionalitetsprincip kræver således, dels at den nationale lovgiver, når denne fastsætter en bestemmelse, ikke sanktionerer overtrædelsen af denne med en uforholdsmæssig stor bøde, dels at den nationale ret, når der anlægges sag ved denne til prøvelse af straffedommen, ikke pålægger en sanktion, der er uforholdsmæssig i forhold til den begåede overtrædelse.

128. Endelig er jeg af den opfattelse, at en bøde, der svarer til 100% af beløbet for den betaling, der er foretaget i strid med bestemmelserne i ZOPB's artikel 3, er åbenbart uforholdsmæssig. En sådan bøde har karakter af en konfiskation, som går videre end, hvad der forekommer nødvendigt for at straffe en overtrædelse af en lovgivning om begrænsning af kontantbetalinger, uanset om denne overtrædelse udgør skattesvig eller ej. En sådan sanktion kunne endog vise sig at være nok til at bringe en lille virksomheds finansielle situation i fare. I dom af 31. maj 2018, Zheng [71], fastslog Domstolen således, »at selv om en sådan bøde beregnes under hensyntagen til bestemte skærpende omstændigheder, forudsat at de overholder proportionalitetsprincippet, går den omstændighed, at bødens maksimumsbeløb kan udgøre det dobbelte af det ikkeangivne beløb i likvide midler, og at bøden under alle omstændigheder, ligesom det er tilfældet i hovedsagen, kan fastsættes til et beløb svarende til næsten 100% af dette beløb, ud over grænserne for det, der er nødvendigt for at sikre overholdelsen af en angivelsespligt« [72].

[68] Det fremgår af ordlyden af ZANN's artikel 27, stk. 2, således som den er blevet belyst af den forelæggende ret, at den nationale myndighed med ansvar for at sanktionere overtrædelsen skal tage hensyn til den risiko, som den begåede handling indebærer (overtrædelsens art, grovhed og varighed), og ophavsmanden til den, arten af den begåede forseelse (overlagt eller uoverlagt), årsagen til overtrædelsen og til alle andre formildende og skærpende omstændigheder samt ophavsmandens formuestilling. Den forelæggende ret har i de supplerende bemærkninger anført, at den omhandlede nationale lovgivning ikke indeholder en udtømmende liste over de formildende og skærpende omstændigheder.

[69] C-524/15 (EU:C:2018:197).

[70] Jf. dom af 20.3.2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, præmis 58).

[71] C-190/17 (EU:C:2018:357).

[72] Denne doms præmis 45.

129. Henset til disse forhold er jeg således tilbøjelig til at mene, at en regel i national ret, der tillader, at der pålægges en bøde, som beregnes som en fast procentdel af det samlede beløb for den betaling, der er blevet foretaget i strid med forbuddet mod kontantbetalinger, idet enhver tilpasning af bødebeløbet i forhold til de konkrete omstændigheder i den pågældende sag udelukkes, er i strid med proportionalitetsprincippet.

130. Henset til alle disse forhold foreslår jeg nu Domstolen, at den fastslår, at med forbehold for den efterprøvning, som den nationale ret skal foretage, er artikel 63 TEUF ikke til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som er begrundet i behovet for at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse, hvis den kan sikre realisering af dette mål og ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå det.

131. Det påhviler den nationale ret at efterprøve, om disse betingelser er opfyldt, under hensyn til følgende betragtninger:

– En sådan lovgivning kan reelt kun nå dette mål, hvis den ledsages dels af foranstaltninger, der tager hensyn til omfanget af privatpersoners anvendelse af banktjenesteydelser. I denne henseende bør den nationale ret navnlig sikre sig, at bankløse sårbare personer har mulighed for at få adgang til en bankkonto med basale funktioner på betingelser, der er mere gunstige end dem, der finder anvendelse på andre forbrugere, i overensstemmelse med artikel 18, stk. 4, i direktiv 2014/92. Dels skal den nationale ret kontrollere, at denne lovgivning ledsages af særlige foranstaltninger eller undtagelsesforanstaltninger til fordel for personer, som af andre gyldige grunde end funktionsnedsættelse ikke kan foretage en bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto.

– En sådan lovgivning kan udgøre en foranstaltning, der er i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt som den bestemmer, at størrelsen af den bøde, som fysiske eller juridiske personer, der overtræder lovgivningen om begrænsning af kontantbetalinger, pålægges, beregnes på grundlag af en fast procentsats af det samlede beløb for den betaling, der er blevet foretaget i strid med denne lovgivning, og hvor den udelukker enhver tilpasning af bødebeløbet i forhold til de konkrete omstændigheder i den pågældende sag.

V. Forslag til afgørelse

132. På grundlag af de anførte betragtninger foreslår jeg Domstolen, at den giver Administrativen sad Blagoevgrad (forvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien) følgende svar:

»1) En national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som med henblik på bekæmpelse af skattesvig og skatteunddragelse forbyder fysiske eller juridiske personer at foretage en kontantbetaling i indlandet, når denne har en værdi på eller over den fastsatte tærskel, og kræver, at de pågældende foretager en bankoverførsel eller en indbetaling på en betalingskonto, er ikke omfattet af anvendelsesområdet for 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.

2) Artikel 63 TEUF skal fortolkes således, at den ikke til hinder for en national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede, som er begrundet i behovet for at bekæmpe skattesvig og skatteunddragelse, hvis den kan sikre realisering af dette mål og ikke går videre end, hvad der er nødvendigt for at nå det.

Det påhviler den nationale ret at efterprøve, om disse betingelser er opfyldt, under hensyn til følgende betragtninger:

– En sådan lovgivning kan reelt kun nå dette mål, hvis den ledsages dels af foranstaltninger, der tager hensyn til omfanget af privatpersoners anvendelse af banktjenesteydelser. I denne henseende bør den nationale ret navnlig sikre sig, at bankløse sårbare personer har mulighed for at få adgang til en bankkonto med basale funktioner på betingelser, der er mere gunstige end dem, der finder anvendelse på andre forbrugere, i overensstemmelse med artikel 18, stk. 4, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/92/EU af 23. juli 2014 om sammenlignelighed af gebyrer i forbindelse med betalingskonti, flytning af betalingskonti og adgang til betalingskonti med basale funktioner. Dels skal den nationale ret kontrollere, at denne lovgivning ledsages af særlige foranstaltninger eller undtagelsesforanstaltninger til fordel for personer, som af andre gyldige grunde end funktionsnedsættelse ikke kan foretage en bankoverførsel eller indbetaling på en betalingskonto.

– En sådan lovgivning kan udgøre en foranstaltning, der er i strid med proportionalitetsprincippet, for så vidt som den bestemmer, at størrelsen af den bøde, som fysiske eller juridiske personer, der overtræder lovgivningen om begrænsning af kontantbetalinger, pålægges, beregnes på grundlag af en fast procentsats af det samlede beløb for den betaling, der er blevet foretaget i strid med denne lovgivning, og hvor den udelukker enhver tilpasning af bødebeløbet i forhold til de konkrete omstændigheder i den pågældende sag.«