Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV
JEAN RICHARD DE LA TOUR
föredraget den 18 november 2020[1]

Mål C-544/19

”ECOTEX BULGARIA” EOOD
mot
Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia,
ytterligare deltagare i rättegången
Prokuror ot Okrazhna prokuratura – Blagoevgrad

(begäran om förhandsavgörande från Administrativen sad Blagoevgrad (Förvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien))

”Begäran om förhandsavgörande – Artikel 63 FEUF – Fri rörlighet för kapital och betalningar – Direktiv (EU) 2015/849 – Medlemsstater som inte ingår i euroområdet – Nationell lagstiftning enligt vilken det är förbjudet att inom landet genomföra kontantbetalningar på eller över det fastställda tröskelvärdet och för vilka en överföring eller en inbetalning på ett betalkonto krävs – Utdelning från ett bolag till en aktieägare eller delägare i form av en kontantbetalning som överstiger det tröskelvärde som fastställts i den nationella lagstiftningen – Meddelande av en administrativ påföljd av straffrättslig karaktär – Förenlighet med nationell lagstiftning – Bekämpning av skatteundandragande och skatteflykt – Proportionalitet”

I. Inledning

1. I vilken utsträckning är nationell lagstiftning enligt vilken det är förbjudet för alla fysiska eller juridiska personer att inom landet genomföra en kontantbetalning på eller över det fastställda tröskelvärdet, och enligt vilken dessa vid äventyr av påföljd måste använda sig av andra betalningsmedel, förenlig med unionsrätten?

2. Det är denna fråga som Administrativen sad Blagoevgrad (Förvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien) vill få svar på i förevarande mål.

[1] Originalspråk: franska.

3. Frågan är aktuell, eftersom domstolen, i stor avdelning, inom kort ska uttala sig om på vilka villkor och inom vilka gränser Europeiska unionen och de medlemsstater som ingår i euroområdet, inom ramen för sina respektive behörigheter, får anta bestämmelser om begränsning av användningen av kontanter, det vill säga sedlar och mynt som getts ut av centralbankerna, som betalningsmedel. [2]

4. Förevarande mål skiljer sig emellertid från de förenade målen Hessischer Rundfunk (C-422/19 och C-423/19) i så mån att den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet rör Republiken Bulgarien, en medlemsstat som inte ingår i euroområdet. Republiken Bulgarien är en ”medlemsstat med undantag” i enlighet med artikel 139.2 FEUF och omfattas inte av de unionsbestämmelser som reglerar utgivningen och användningen av den gemensamma valutan, särskilt eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel. Landet är dock en del av unionens inre marknad och är därför skyldig att respektera den fria rörlighet som gäller på denna marknad.

5. Den fråga som ställts till domstolen är också en följd av kommissionens rapport till Europaparlamentet av den 12 juni 2018 om begränsning av kontantbetalningar, [3] samt de yttranden från Europeiska centralbanken (ECB) [4] som begärts av finansministrarna i Förenade kungariket, Republiken Bulgarien och Konungariket Nederländerna. [5]

6. I förevarande mål har domstolen uppmanats att precisera huruvida en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet omfattas av tillämpningsområdet för direktiv (EU) 2015/849, [6] eller huruvida den aktuella lagstiftningen ska bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i artikel 63 FEUF, som garanterar fri rörlighet för kapital och betalningar.

7. Domstolen har vidare uppmanats att uttala sig om huruvida det sanktionssystem som har införts genom den nationella lagstiftningen är förenligt med den princip om proportionerliga straff och den rätt till ett effektivt rättsmedel som fastställs i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (nedan kallad stadgan).

8. I förevarande förslag till avgörande kommer jag att redogöra för varför jag anser att en sådan lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2015/849. Min bedömning grundas inte enbart på de syften som unionslagstiftaren ska

[2] Det rör sig om de förenade målen Hessischer Rundfunk (C-422/19 och C-423/19), som ännu inte har avgjorts av domstolen, vilka rör huruvida artikel 2.1 FEUF, jämförd med artikel 3.1 FEUF, artikel 128.1 tredje stycket FEUF, artikel 16 första stycket i protokoll (nr 4) om stadgan för europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken och artikel 10 andra meningen i rådets förordning (EG) nr 974/98 av den 3 maj 1998 om införande av euron (EGT L 139, 1998, s. 1), är förenliga med den tyska lagstiftning enligt vilken radio- och tv-licensen endast får betalas kontantlöst via autogiro eller genom enstaka överföring eller stående överföring.

[3] COM(2018) 483 final, nedan kallad rapporten on begränsning av kontantbetalningar. I denna rapport har Europeiska kommissionen påpekat att flera medlemsstater, varav de flesta ingår i euroområdet, har infört restriktioner för kontantbetalningar. Åtgärderna är relativt heterogena, både till sin natur och vad gäller dess omfattning, med tröskelvärden som varierar mellan 500 euro och 15 000 euro (punkt 2.2.2 i denna rapport). Se, särskilt, Ecorys konsekvensbedömning med titeln ”Study on an EU initiative for a restriction on payments in cash”, av den 15 december 2017, tillgänglig på följande webbplats: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/final_report_study_on_an_eu_initative_ecorys_180206.pdf (s. 67), som kommissionen hänvisar till.

[4] Medlemsstaterna inom euroområdet ska höra ECB om varje förslag till rättsregler i fråga om betalningsmedel, i enlighet med artikel 2.1 andra strecksatsen i rådets beslut 98/415/EG av den 29 juni 1998 om nationella myndigheters samråd med Europeiska centralbanken rörande förslag till rättsregler (EGT L 189, 1998, s. 42).

[5] Se, vad gäller konungariket Belgien, Europeiska centralbankens yttrande av den 30 maj 2017 om begränsning av kontantbetalningar (CON/2017/20), vad gäller Republiken Bulgarien, Europeiska centralbankens yttrande av den 11 juli 2017 om begränsning av kontantbetalningar (CON/2017/27), och, slutligen, vad gäller Konungariket Nederländerna, Europeiska centralbankens yttrande av den 30 december 2019 om begränsning av kontantbetalningar (CON/2019/46).

[6] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 2015, s. 73).

eftersträva inom ramen för detta direktiv, utan även på direktivets systematik och ordalydelse. Jag föreslår därför att domstolen ska undersöka den aktuella lagstiftningens förenlighet mot bakgrund av den fria rörlighet för kapital och betalningar som föreskrivs i artikel 63 FEUF.

9. Jag konstaterar i detta avseende att den aktuella nationella lagstiftningen i sig utgör en restriktion av denna frihet som inte kan motiveras av målet att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt. Jag konstaterar emellertid att en sådan lagstiftning i praktiken endast kan uppfylla detta mål om den åtföljs av åtgärder för att ge de ekonomiskt svagaste personerna tillgång till banktjänster samt undantagsbestämmelser till förmån för personer som av legitima skäl inte kan använda sig av de betalningsmedel som den nationella lagstiftaren kräver. Jag redogör även för varför det sanktionssystem som har fastställts inom ramen för denna lagstiftning skulle kunna utgöra en åtgärd som strider mot proportionalitetsprincipen i artikel 49.3 i stadgan.

II. Tillämpliga bestämmelser

A. Direktiv 2015/849

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

11. Enligt artikel 2.1.3 e i direktivet ska direktivet tillämpas på ”[a]ndra personer som handlar med varor, i den utsträckning som betalt eller mottaget belopp är minst 10 000 [euro] i kontanter, oavsett om transaktionen utfördes vid ett tillfälle eller flera tillfällen som förefaller ha samband”.

12. I artikel 4.1 i direktivet föreskrivs följande:

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

13. Artikel 5 i direktiv 2015/849 har följande lydelse:

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

B. Bulgarisk rätt

1. ZOPB

14. Enligt artikel 1 i zakon za ogranichavane na plashtaniyata v broy (lagen om begränsning av kontantbetalningar) [7] reglerar denna lag begränsningarna av kontantbetalningar i Bulgarien. [8]

[7] DV nr 16 av den 22 februari 2011 (nedan kallad ZOPB).

[8] Se, även, anvisningarna från Ministerstvo na finansite (det bulgariska finansministeriet) av den 4 april 2011 avseende tillämpningen av ZOPB (nedan kallade anvisningarna avseende tillämpningen av ZOPB), som är tillgängliga på följande webbplats: https://www.minfin.bg/upload/9272/Ukazanie.PDF.

15. Med förbehåll för de uttryckliga undantag som anges i artikel 2 ZOPB föreskrivs följande i artikel 3 ZOPB:

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

1. ett belopp på 10 000 [bulgariska leva] BGN [5 113 euro] eller mer,

2. ett lägre belopp än 10 000 BGN [5 113 euro], som utgör en del av ett avtalsrättsligt vederlag på 10 000 BGN [5 113 euro] eller mer.

2) Punkt 1 är även tillämplig vid betalning i utländsk valuta som motsvarar ett belopp på minst 10 000 BGN [5 113 euro]. Konverteringen till BGN görs till den kurs som tillämpas av Balgarska narodna banka [den bulgariska riksbanken] på betalningsdagen.”

16. Artikel 5 i ZOPB har följande lydelse:

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

2) Vid upprepade överträdelser uppgår böterna till 50 procent av det erlagda beloppet och straffavgiften till 100 procent av det erlagda beloppet.”

17. Artikel 6 i ZOPB har följande lydelse:

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

2) Fastställandet av administrativa påföljder, deras antagande, rättsmedel mot dem och deras verkställighet regleras i zakon za administrativnite narushenia i nakazania [lagen om administrativa överträdelser och påföljder[9]].”

2. ZANN

18. I artikel 27 ZANN föreskrivs följande:

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

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

3) Förmildrande omständigheter innebär en mildare påföljd och försvårande omständigheter en strängare påföljd.

[9] DV nr 92 av den 28 november 1969, nedan kallad ZANN.

…

5) Det är inte […] tillåtet att fastställa en påföljd som understiger miniminivån för bötesbeloppet och det tillfälliga yrkes- eller näringsförbudet.”

19. I artikel 28 a ZANN föreskrivs att vid mindre allvarliga överträdelser kan den myndighet som har befogenhet att ålägga påföljder välja att inte ålägga en påföljd, och samtidigt, muntligen eller skriftligen, varna lagöverträdaren för att en administrativ påföljd kommer att åläggas om överträdelsen upprepas.

20. Enligt artikel 63.1 ZANN ska Rayonen sad (Distriktsdomstolen, Bulgarien), som sammanträder med ensamdomare, pröva målet i sak och meddela en dom som fastställer, ändrar eller upphäver beslutet om åläggande av en administrativ påföljd eller det elektroniska protokollet. Domen kan överklagas till Administrativen sad (Förvaltningsdomstolen, Bulgarien) på de grunder som anges i nakazatelno-protsesualen kodeks (straffprocesslagen) och i enlighet med bestämmelserna i kapitel 12 i administrativnoprotsesualen kodeks (civilprocesslagen).

III. Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

21. ”ECOTEX BULGARIA” EOOD[10] är ett enmansbolag med begränsat ansvar enligt bulgarisk rätt. Bolagets enda aktieägare är den grekiska medborgaren KS. Vid Ecotex bolagsstämma den 14 mars 2018 beslutades att KS skulle få en utdelning 100 000 BGN (51 130 euro). Vidare beslutades att beloppet skulle betalas ut kontant i delsummor från bolagets kassa.

A. Det administrativa förfarandet mot Ecotex

22. Vid en skattekontroll den 8 december 2017, som hade begärts av den behöriga enheten inom Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia (den nationella skattemyndighetens regionala avdelning i Sofia, Bulgarien), fastslogs att de ekonomiska transaktionerna mellan bolagets kunder, som huvudsakligen kommer från Grekland och Cypern, hade genomförts via banköverföringar. Vidare fastslogs att under perioden 14 mars 2018–22 mars 2018 hade KS med stöd av beslutet av den 14 mars 2018 mottagit betalningar på totalt 95 000 BGN (ungefär 48 573,50 euro) i kontanter, uppdelat på nio utbetalningar på 10 000 BGN (5 113 euro) vardera och en utbetalning på 5 000 BGN (2 556,50 euro). Den 5 juni 2018 meddelade den nationella skattemyndighetens regionala avdelning i Sofia, kontoret i Blagoevgrad, att myndigheten inlett ett straffrättsligt förfarande av administrativ karaktär och den 26 juni 2018 konstaterades att ovannämnda bestämmelser i ZOPB hade överträtts.

23. Den 10 juli 2018 invände Ecotex att överträdelsen kunde anses vara försumbar i den mening som avses i artikel 28 ZANN, eftersom den betalning på 10 000 BGN (5 113 euro) som genomfördes den 14 mars 2018 endast överskred den gräns för kontantbetalningar som föreskrivs i ZOPB med 0,01 BGN (cirka 0,005 euro).

24. Den 3 september 2018 meddelade den biträdande direktören vid den nationella skattemyndighetens regionala avdelning med stöd av artikel 5.1 ZOPB ett bötesföreläggande mot Ecotex för varje konstaterad överträdelse. Av beslutet om hänskjutande framgår att varje utbetalning på 10 000 BGN (5 113 euro) kvalificerades som en ”överträdelse” och att nio adminis-

[10] Nedan kallat Ecotex.

trativa påföljder följaktligen meddelades. I enlighet med de nationella bestämmelserna uppgick varje påföljd till 5 000 BGN (2 556,50 euro), det vill säga 50 procent av det belopp som erlagts i kontanter.

25. Ecotex överklagade beslutet av den 3 september 2018 från vice-direktören på distriktsdirektoratet för den nationella skattemyndigheten – Sofia till Rayonen sad Petrich (Distriktsdomstolen i Petritsj, Bulgarien), som fastställde beslutet. Ecotex har överklagat det sistnämnda avgörandet till den hänskjutande domstolen.

B. Överklagandet till den hänskjutande domstolen

26. Inför den hänskjutande domstolen har Ecotex på nytt framhållit att straffavgiften på 50 procent av det totala belopp som erlagts i kontanter är oproportionerlig, eftersom det rör sig om en mindre allvarlig överträdelse. Ecotex har även gjort gällande att rätten till utdelning från bolaget inte utgjorde en transaktion eller ett avtal och därför inte omfattas av begreppet ”betalning” i den mening som avses i artikel 3.1.1 ZOPB.

27. Den nationella skattemyndighetens regionala avdelning i Sofia har påpekat att med begreppet ”betalning” i artikel 3.1.1 ZOPB avses, utan undantag, varje betalning eller ekonomisk transaktion, oberoende av transaktionens natur.

28. Den hänskjutande domstolen har för sin del påpekat att ZOPB har införlivat direktiv 2005/60/EG [11] med nationell rätt, och att detta direktiv upphävdes den 26 juni 2017 genom direktiv 2015/849. [12] Den hänskjutande domstolen anser följaktligen att artikel 3.1.1 ZOPB ska tolkas mot bakgrund av artikel 63 FEUF och relevanta bestämmelser i direktiv 2015/849.

29. Den hänskjutande domstolen har för det första erinrat om att begreppet kapitalrörelser även inbegriper utdelning från aktier och andelar i kommersiella företag. Den frågar sig även huruvida artikel 63 FEUF, som förbjuder åtgärder som kan avhålla personer som saknar hemvist i landet från att investera i en medlemsstat eller bibehålla sådana investeringar, utgör hinder för en sådan bestämmelse som den i artikel 3.1.1 ZOPB, som inför en begränsning för kontantbetalningar.

30. För det andra frågar sig den hänskjutande domstolen huruvida begränsningen av kontantbetalningar i artikel 3.1.1 ZOPB omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2015/849, och om så är fallet huruvida det står medlemsstaterna fritt att fastställa ett lägre tröskelvärde för kontantbetalningar än 10 000 euro.

31. För det tredje frågar sig den hänskjutande domstolen i vilken utsträckning metoderna för att fastställa bötesbeloppet vid en överträdelse av begränsningen av kontantbetalningar, och domstolsprövningen av en fällande dom, inte äventyrar den princip om proportionerliga straff och den rätt till ett effektivt rättsmedel som fastställs stadgan.

[11] Europaparlamentets och rådets direktiv av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 2005, s. 15), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/78/EU av den 24 november 2010 (EUT L 331, 2010, s. 120).

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

C. Tolkningsfrågorna

32. Mot bakgrund av det ovan anförda har Administrativen sad Blagoevgrad (Förvaltningsdomstolen i Blagoevgrad) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande tolkningsfrågor till EU-domstolen:

”1) Ska artikel 63 FEUF tolkas så, att den utgör hinder för en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken betalningar på 10 000 leva (BGN) [5 113 euro] eller mer endast får vidtas inom landet genom överföring eller inbetalning på ett betalkonto och enligt vilken kontantbetalningar av utdelning som hänför sig till outdelade vinster på 10 000 BGN [5 113 euro] eller mer begränsas? Om artikel 63 FEUF inte utgör hinder för denna bestämmelse: Kan en sådan begränsning anses motiverad genom syftena med direktiv… 2015/849?

2) Ska artikel 2.1 i direktiv … 2015/849 med beaktande av skäl 6 samt artiklarna 4 och 5 i detta direktiv tolkas så, att den inte utgör hinder för en generell nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken betalningar på 10 000 BGN [5 113 euro] eller mer endast får vidtas inom landet genom överföring eller inbetalning på ett betalkonto och som inte tar hänsyn till personen eller grunden för kontantbetalningen och därvid samtidigt är tillämplig på alla betalningar mellan fysiska och juridiska personer?

   a) Om den första frågan besvaras jakande: Får medlemsstaterna enligt [artikel 2.1.3 e] i direktiv… 2015/849 med beaktande av skäl 6 samt artiklarna 4 och 5 i detta direktiv införa ytterligare generella begränsningar av kontantbetalningar inom landet i en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken betalningar på 10 000 BGN [5 113 euro] eller mer endast får vidtas inom landet genom överföring eller inbetalning på ett betalkonto om grunden för kontantbetalningen är ’outdelade vinster’ (utdelning)?

   b) Om denna fråga besvaras jakande: Får medlemsstaterna enligt [artikel 2.1.3 e] i direktiv… 2015/849 med beaktande av skäl 6 samt artikel 5 i detta direktiv införa begränsningar av kontantbetalningar inom landet i en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, enligt vilken betalningar på 10 000 BGN [5 113 euro] eller mer endast får vidtas inom landet genom överföring eller inbetalning på ett betalkonto, om tröskelvärdet är lägre än 10 000 euro?

3) a) Ska artiklarna 58.1 och 60.4 i direktiv… 2015/849 mot bakgrund av artikel 49.3 i [stadgan] tolkas så, att de utgör hinder för en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, i vilken fastställs beloppet för de administrativa påföljderna vid överträdelser av begränsningen av kontantbetalningar, när denna bestämmelse inte tillåter någon åtskillnad vid beräkningen med beaktande av de konkreta aktuella omständigheterna?

   b) Om svaret är att artiklarna 58.1 och 60.4 i direktiv… 2015/849 mot bakgrund av artikel 49.3 i [stadgan ska] tolkas så, att de inte utgör hinder för en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, i vilken föreskrivs en fast nivå för de administrativa påföljderna vid en överträdelse av begränsningen av kontantbetalningar, ska då artiklarna 58 och 60.4 i direktiv… 2015/849, med beaktande av effektivitetsprincipen och rätten till ett effektivt rättsmedel enligt artikel 47 i [stadgan], tolkas så, att de utgör hinder för en nationell bestämmelse, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som

begränsar domstolskontrollen, om denna bestämmelse vid ett överklagande [av den ålagda sanktionen] inte ger domstolarna möjlighet att fastställa en administrativ påföljd som är rimlig med hänsyn till de konkreta aktuella omständigheterna som understiger den föreskrivna miniminivån?”

33. Den bulgariska, den tjeckiska, den spanska, den italienska och den ungerska regeringen samt Europeiska kommissionen har inkommit med skriftliga yttranden.

34. Domstolen beslutade i samråd med referenten att i enlighet med artikel 62.1 i domstolens rättegångsregler ställa frågor till den bulgariska regeringen och i enlighet med artikel 101.1 i rättegångsreglerna begära klargöranden från den hänskjutande domstolen. Den bulgariska regeringen och den hänskjutande domstolen har inkommit med sina svar inom den angivna fristen.

IV. Bedömning

35. Innan jag övergår till prövningen av tolkningsfrågorna kan det vara på sin plats med några inledande anmärkningar om i vilken ordning dessa frågor bör prövas.

36. Den första och den andra frågan i förevarande mål rör huruvida EUF-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för kapital och betalningar samt artikel 2.1 i direktiv 2015/849, jämförd med skäl 6 och artiklarna 4 och 5 i det direktivet, utgör hinder för en nationell lagstiftning som, i likhet med den bulgariska lagstiftningen, infört en begränsning för kontantbetalningar inom landet, inbegripet utdelningar.

37. Jag erinrar emellertid om att på ett område där det har skett en uttömmande harmonisering på unionsnivå ska nationella bestämmelser inom detta område bedömas mot bakgrund av bestämmelserna i harmoniseringsåtgärden och inte mot bakgrund av bestämmelserna i primärrätten. [13]

38. Jag föreslår därför att ordningsföljden ska kastas om och den andra frågan prövas före den första frågan.

39. Jag börjar således med att undersöka den andra frågan, för att fastställa huruvida den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet verkligen omfattar det område som harmonierats genom direktiv 2015/849. Av de skäl som jag kommer att redogöra för nedan anser jag att så inte är fallet, eftersom denna lagstiftning enligt min mening inte omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv.

40. Därefter analyserar jag den hänskjutande domstolens första och tredje fråga enbart mot bakgrund av primärrätten och de grundläggande rättigheterna.

41. Genom sin första fråga vill den hänskjutande domstolen att EU-domstolen ska uttala sig om huruvida den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet är förenlig med bestämmelserna om fri rörlighet för kapital och betalningar i artikel 63 FEUF. I den utsträckning den nationella lagstiftningen, av de skäl som jag kommer att utveckla nedan, utgör en inskränkning av denna frihet, kommer jag att undersöka om lagstiftningen kan motiveras av ett legitimt skäl och, i förekommande fall, i vilken utsträckning den är ägnad att säkerställa att de

[13] Se dom av den 18 september 2019, VIPA (C-222/18, EU:C:2019:751, punkt 52 och där angiven rättspraxis).

eftersträvade målen uppnås och huruvida den är proportionerlig. Det är mot denna bakgrund som jag kommer att undersöka den problematik som tas upp i den tredje frågan. Genom sin tredje fråga önskar den hänskjutande domstolen nämligen får klarhet i huruvida artikel 47 i stadgan, i vilken rätten till ett effektivt rättsmedel garanteras, och artikel 49.3 i stadgan, i vilken principen om att straff ska vara proportionerliga fastställs, utgör hinder för ett sådant sanktionssystem som det som införts genom artikel 5 ZOPB, eftersom detta varken gör det möjligt för den nationella myndighet som ansvarar för att beivra överträdelsen (den första delen av frågan) eller den nationella domstol vid vilken talan mot beslutet har väckts (den andra delen av frågan) att fastställa det individuella bötesbeloppet.

A. Prövning av den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet mot bakgrund av bestämmelserna i direktiv 2015/849

42. Genom sin andra fråga vill den hänskjutande domstolen få klarhet i huruvida en medlemsstat, med stöd av artikel 2.1.3 e i direktiv 2015/849, jämförd med skäl 6 och artiklarna 4 och 5 i det direktivet, får förbjuda privatpersoner och företag att göra kontantbetalningar och kräva att alla betalningar som görs inom landet till ett värde som är lika med eller överstiger det fastställda tröskelvärdet görs genom överföring eller inbetalning på ett betalkonto.

43. Den hänskjutande domstolen har frågat EU-domstolen i vilken utsträckning direktiv 2015/849, med stöd av artikel 2.1.3 e i det direktivet, är tillämpligt på kontantbetalningar på minst 10 000 euro av eller till förmån för personer som handlar med varor. I artikel 4 i direktivet föreskrivs för övrigt att medlemsstaterna får utvidga tillämpningsområdet för direktivet till att omfatta yrken och företagskategorier som bedriver verksamhet som med särskilt stor sannolikhet används för penningtvätt eller för finansiering av terrorism. I artikel 5 i nämnda direktiv föreskrivs slutligen att medlemsstaterna, inom gränserna för unionsrätten, får införa eller behålla strängare regler för att förebygga dessa brottsliga handlingar. Av skäl 6 i direktiv 2015/849 framgår vidare att medlemsstaterna bör ”ha rätt att anta lägre tröskelvärden, ytterligare allmänna begränsningar av användningen av kontanter och ytterligare strängare bestämmelser”.

44. Den fråga som domstolen ska besvara är således huruvida den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet kan omfattas av en av dessa bestämmelser.

45. Jag anser att så inte är fallet, med tanke på de mål som unionslagstiftaren eftersträvar med direktiv 2015/849, direktivets systematik och ordalydelsen i artiklarna 2, 4 och 5, vilka den hänskjutande domstolen har hänvisat till.

46. För det första är syftet med direktiv 2015/849 att förhindra de hot som kan påverka det finansiella systemets integritet, funktion, anseende och stabilitet och leda till att det används för penningtvätt och finansiering av terrorism.[14] Direktivet innebär därför en harmonisering av de åtgärder för kundkännedom och andra kontrollåtgärder som medlemsstaterna är skyldiga att införa med avseende på de yrkeskategorier som löper störst risk att komma i kontakt med medel som härrör från grov brottslighet och insamling av pengar eller varor i terroristsyfte. Även om skattebrott som rör direkta och indirekta skatter ingår bland de brottsliga handlingar som omfattas av direktivets tillämpningsområde[15] gäller detta emellertid under förutsättning att

[14] Artikel 1 och skäl 5 i direktiv 2015/849.

[15] Brottsliga handlingar definieras i artikel 3.4 i direktiv 2015/849.

överträdelserna är belagda med frihetsstraff eller frihetsberövande åtgärder. [16] Unionslagstiftaren ska följaktligen förhindra grövre skattebrott än dem som följer av att en begränsning av kontantbetalningar har åsidosatts.

47. Den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet har införts för att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt och innebär att betalningar på 10 000 BGN (5 113 euro) eller mer inte får genomföras kontant, utan endast genom överföring eller inbetalning på ett betalkonto, så att de ekonomiska transaktionerna kan spåras. I sitt yttrande har den bulgariska regeringen påpekat att syftet med ZOPB, enligt motiveringen till denna lag, är att begränsa den svarta ekonomin, och särskilt de situationer där penningflöden inte registreras i bokföringen och således varken beskattas eller blir föremål för sociala avgifter. Den bulgariska regeringen har uppgett att ZOPB inte föreskriver någon åtgärd för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Lagen införlivar inte direktiv 2015/849 och innehåller ingen hänvisning till det direktivet, som i stället har införlivats med nationell rätt genom zakon za merkite sreshtu izpiraneto na pari (lagen om åtgärder mot penningtvätt) [17] och zakon za merkite sreshtu finantsiraneto na terorizma (lagen om åtgärder för bekämpning av finansiering av terrorism). [18]

48. Jag konstaterar att det är stor skillnad mellan de mål som unionslagstiftaren eftersträvar i direktiv 2015/849 och de mål som den bulgariska lagstiftaren eftersträvar i ZOPB.

49. Vad för det andra gäller systematiken i direktiv 2015/849, syftar detta direktiv till att införa åtgärder som, med hänsyn till de syften som eftersträvas med åtgärderna, både till sin natur och när det gäller till vilka de riktas, skiljer sig från de åtgärder som har införts genom den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet.

50. De åtgärder som har antagits inom ramen för nämnda direktiv grundas på riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. [19]

51. Dessa åtgärder består av kundkännedom, kontroll, information, rapportering och registerhållning, intern kontroll, efterlevnadskontroll och åtgärdernas innehåll och omfattning, och beskrivs närmare i kapitlen II–V i direktiv 2015/849. [20]

52. ZOPB reglerar däremot endast fysiska eller juridiska personers användning av olika betalningsmedel inom landet. Ingen av de åtgärder som föreskrivs i direktivet innebär att medlemsstaterna är tvungna att begränsa användningen av olika betalningsmedel inom det egna landet. Även om medlemsstaterna, i enlighet med artikel 5 i direktivet, förvisso ”får… införa eller behålla strängare regler på det område som omfattas av detta direktiv” får detta i strikt mening, vilket unionslagstiftaren uttryckligen påpekar i denna artikel, endast ske om bestämmelserna avser ”det område som omfattas av [samma] direktiv” och är ”inom gränserna för unionsrätten”. Av de

16 Se artikel 3.4 f och skäl 11 i direktiv 2015/849.

17 DV nr 27 av den 27 mars 2018.

18 DV nr 16 av den 18 februari 2003.

19 Se skälen 23 och 30 och artikel 1 i direktiv 2015/849.

20 Kommissionen och medlemsstaterna är således skyldiga att identifiera, bedöma och förstå riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism och minska och, i förekommande fall, frysa, beslagta och förverka vinning av brott. Medlemsstaterna ska därför förplikta kreditinstitut att vid sin riskbedömning för det första vidta åtgärder för kundkännedom (kapitel II), för det andra översända upplysningar om transaktionernas verkliga huvudmän (kapitel III) och för det tredje rapportera misstänkta ekonomiska transaktioner till en finansunderrättelseenhet som medlemsstaterna är skyldiga att inrätta (kapitel IV). För att garantera att dessa skyldigheter iakttas har unionslagstiftaren gett behöriga nationella myndigheter befogenhet att övervaka och skärpa kontrollen av kreditinstitut och medlemsstaterna har ålagts att föreskriva sanktioner om dessa skyldigheter inte iakttas.

skäl som jag kommer att redogöra för nedan avser en sådan lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet, som infört en allmän begränsning av kontantbetalningar inom landet för att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt, inte av tillämpningsområdet för direktiv 2015/849.

53. Vad gäller vilken personkrets (*ratione personae*) dessa två bestämmelser är tillämpliga på är den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet tillämplig på alla fysiska eller juridiska personer, oberoende av i vilken egenskap de genomför en betalning och oberoende av vilken transaktion som betalningen hänför sig till och, i förekommande fall, dess karaktär.

54. Jag konstaterar emellertid att de åtgärder för kundkännedom, information, rapportering och registerhållning som införts genom direktiv 2015/849 rör en begränsad samling enheter, som kan identifieras antingen i förhållande till i vilken grad de riskerar att utsättas för penningtvätt och finansiering av terrorism eller hur sårbara deras transaktioner är. Det är riktigt att det bland dessa, enligt artikel 2.1.3 e i direktivet, ingår ”[a]ndra personer som handlar med varor, i den utsträckning som betalt eller mottaget belopp är minst 10 000 EUR i kontanter”. Det är också riktigt att unionslagstiftaren, i skäl 6 i samma direktiv, har angett att ”[m]edlemsstaterna bör ha rätt att anta lägre tröskelvärden, ytterligare allmänna begränsningar av användningen av kontanter och ytterligare strängare bestämmelser”. Detta medför dock inte i sig att en lagstiftning som den aktuella omfattas av tillämpningsområdet för 2015/849, och detta både på grund av att formuleringen är vag och på grund av att bestämmelser som ingår i skälen i ett direktiv inte är bindande.

55. Även om unionslagstiftaren i artikel 4 i direktiv 2015/849 har gjort det möjligt för medlemsstaterna att utvidga tillämpningsområdet får detta endast ske om det uttryckligen anges eller om utvidgningen sker i enlighet med den riskbaserade metoden och omfattar yrken och företagskategorier ”som bedriver verksamhet som med särskilt stor sannolikhet används för penningtvätt eller för finansiering av terrorism”. Med andra ord gör denna bestämmelse det möjligt för medlemsstaterna att införa kundkännedoms- och kontrollåtgärder avseende en betydligt större kategori företag, grundat på den riskbedömning som de kan göra i enlighet med artikel 7 i direktivet, men enligt min mening kan bestämmelsen inte ligga till grund för en lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet, som reglerar alla fysiska eller juridiska personers användning av betalningsmedel inom landet för att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt.

56. Mot bakgrund av ovanstående anser jag därför att en nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet – enligt vilken det är förbjudet för fysiska eller juridiska personer att inom landet genomföra kontantbetalningar på eller över det fastställda tröskelvärdet och för vilka en överföring eller en inbetalning på ett betalkonto krävs – inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2015/849.

57. Eftersom det för närvarande inte finns några bestämmelser i unionsrätten om på vilka villkor och med vilka medel de medlemsstater som inte ingår i euroområdet, såsom Bulgarien, får begränsa kontantbetalningar inom landet[21] måste prövningen av den aktuella nationella lagstiftningen ske mot bakgrund av primärrätten, och särskilt reglerna om fri rörlighet.

[21] Se rapporten om begränsningar av kontantbetalningar (punkt 2.2.1).

B. Prövning av den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet mot bakgrund av artikel 63 FEUF

58. Den hänskjutande domstolen har ställt sin första fråga till EU-domstolen för att få klarhet i huruvida artikel 63 FEUF ska tolkas så, att den utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning, enligt vilken betalningar på eller över det fastställda tröskelvärdet endast får vidtas inom landet genom överföring eller inbetalning på ett betalkonto, inbegripet utdelning från ett bolag.

59. I avsaknad av gemensamma eller harmoniserade regler har de medlemsstater som inte ingår i euroområdet, såsom Bulgarien, befogenhet att begränsa kontantbetalningar inom landet. Vid utövandet av denna befogenhet måste dock Bulgarien, i likhet med alla andra medlemsstater, dock iaktta unionsrätten, och särskilt reglerna om fri rörlighet. [22]

60. Inom ramen för det nationella målet ska det bedömas huruvida den nationella lagstiftningen är förenlig med den fria rörlighet som direkt hindras. [23]

61. I förevarande fall har de nationella myndigheterna tillämpat den aktuella lagstiftningen vid utdelningar, vilka enligt fast praxis utgör inkomst av kapital, mot bakgrund av reglerna om fri rörlighet för kapital. [24] Jag föreslår därför att domstolen ska grunda sin bedömning på reglerna om fri rörlighet för kapital och betalningar i artikel 63 FEUF.

62. I enlighet med den hänskjutande domstolens begäran ska det således fastställas huruvida den aktuella lagstiftningen ska anses utgöra en restriktion för den fria rörligheten för kapital och betalningar, i den mening som avses i artikel 63 FEUF, och, i förekommande fall, huruvida en sådan restriktion kan vara motiverad.

1. Förekomsten av en restriktion för den fria rörligheten för kapital och betalningar

63. Enligt artikel 63 FEUF är alla restriktioner för kapitalrörelser och betalningar mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland förbjudna.

64. Av ordalydelsen av denna bestämmelse framgår att både kapitalrörelserna och betalningarna måste ha en gränsöverskridande dimension och omfattas av en restriktion.

65. För det första anser jag att den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet, på grund av sin allmänna karaktär, kan omfatta kapitalrörelser och betalningar med en gränsöverskridande dimension.

66. Den bulgariska och den tjeckiska regeringen har visserligen i sina yttranden påpekat att den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet begränsas till en reglering av vilka betalningsmetoder som ska användas inom en medlemsstat. Jag påpekar dock att denna lagstiftning är tillämplig på alla fysiska och juridiska personer som genomför en betalning inom landet, oberoende av medborgarskap, de förstnämndas hemvist eller de sistnämndas säte eller i vilken egenskap de sistnämnda agerar. Denna lagstiftning är följaktligen tillämplig även i det fall

[22] Se, för ett liknande resonemang, dom av den 22 november 2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank (C-625/17, EU:C:2018:939, punkt 27 och där angiven rättspraxis).

[23] Se dom av den 7 september 2017, Eqiom och Enka (C-6/16, EU:C:2017:641, punkt 44 och där angiven rättspraxis).

[24] Se dom av den 6 juni 2000, Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294, punkt 26 och där angiven rättspraxis), i vilken domstolen fann att en sådan transaktion är oupplösligen förbunden med en kapitalrörelse.

betalningen genomförs av en fysisk eller juridisk person som har sin hemvist eller sitt säte i en annan medlemsstat än Bulgarien, eller till förmån för denne, exempelvis inom ramen för en gränsöverskridande transaktion.

67. Artikel 3 ZOPB rör för övrigt både betalningar i bulgariska leva och betalningar i utländsk valuta och kan tillämpas oberoende av den aktuella transaktionens typ eller natur.[25] I enlighet med anvisningarna avseende tillämpningen av ZOPB[26] har denna lagstiftning i förevarande mål därför tillämpats på utdelning från ett i landet lagligt bildat bolag till detta bolags enda delägare, i förevarande fall en grekisk medborgare. Enligt min mening går det emellertid inte att på allvar bestrida att en kontantutbetalning av utdelning från ett i Bulgarien bildat bolag till en delägare som är medborgare i en annan medlemsstat utgör kapitalrörelser och en betalning med en gränsöverskridande dimension i den mening som avses i artikel 63 FEUF.[27]

68. För det andra går det enligt min mening inte att förneka att den aktuella nationella lagstiftningen utgör en restriktion för den fria rörligheten för kapital och betalningar, och det trots frånvaron av diskriminering på grund av de berörda fysiska eller juridiska personernas nationalitet.

69. En lagstiftning som innebär en allmän reglering av användningen av olika betalningsmetoder, och ett förbud för privatpersoner och företag att betala belopp på 10 000 BGN (5 113 euro) eller mer kontant, samt ett krav på att dessa i stället ska använda de betalningsmedel som lagstiftaren uttryckligen har angett, vid äventyr av vite, utgör inte i sig en restriktion för den fria rörligheten för kapital och betalningar.

70. Å ena sidan konstaterar jag att mynt och sedlars ställning som lagliga betalningsmedel i princip gör det obligatoriskt att godta kontantbetalningar. Användningen av mynt och sedlar erkänns således som ett betalningsmedel som alla betalningsskyldiga personer kan använda sig av.

71. I Euroområdet innebär ställningen som lagligt betalningsmedel, enligt kommissionens rekommendation av den 22 mars 2010 om omfattningen och effekterna av eurosedlars och euromynts ställning som lagliga betalningsmedel,[28] att fordringsägaren vid en betalningsförpliktelse inte kan vägra att ta emot en kontantbetalning och att den betalningsskyldige kan frigöra sig från denna betalningsförpliktelse genom att erbjuda fordringsägaren eurosedlar eller euromynt.[29] Kommissionen har därför påpekat att ”[a]ccept av sedlar och mynt i euro som betalningsmedel bör vara regel i detaljisttransaktioner”.[30]

72. Enligt slutsatserna i en studie som ECB genomförde 2016[31] är kontanttransaktioner fortfarande det mest tillgängliga betalningsmedlet, men även det mest utbredda, särskilt inom vissa ekonomiska sektorer och för en mängd små och medelstora företag.[32] I euroområdet

[25] I del III.1 i anvisningarna avseende tillämpningen av ZOPB anges att ZOPB reglerar begränsningen av alla betalningar i alla civila och ekonomiska relationer inom landet, så att typen av transaktion, avtal eller verksamhet i princip är irrelevant för lagens omfattning, och att endast den föreskrivna, fastställda eller genomförda betalningens belopp är rättsligt relevant.

[26] Se punkt 6 i kapitel IV i dessa anvisningar.

[27] Om jag inte tar fel går det av de handlingar som den hänskjutande domstolen har ingett till EU-domstolen inte att fastställa KS hemvist.

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

[29] Punkt 1 a och c i denna rekommendation.

[30] Punkt 2 i denna rekommendation.

[31] Som återges i ECB:s rapport med titeln ”The use of cash by households in the euro area”, tillgänglig på följande webbplats: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecb.op201.en.pdf.

[32] Se punkt 4 i rapporten om begränsningar av kontantbetalningar, av vilken det även framgår att ”kontanter är fortfarande det vanligaste betalningsmedlet i euroområdet och utgör fortfarande en viktig värdereserv” (punkt 2.1, som hänvisar till ECB:s rapport ”The use of cash by households in the euro area”).

genomförs 79 procent av alla betalningar på olika försäljningsställen med kontanter, 19 procent med bankkort och ungefär 2 procent med andra betalningsmedel. Sett till värdet på betalningarna står kontantbetalningar för nästan 54 procent av marknaden, betalningar med bankkort för 39 procent och betalningar med andra betalningsmedel för ungefär 7 procent.[33] Enligt ovannämnda studie rörde 10 procent av de analyserade kontanttransaktionerna varor eller tjänster till ett värde på mer än 100 euro.[34]

73. Å andra sidan får en nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet inte enbart till följd att kontantbetalningar utesluts till förmån för andra lagliga betalningsmedel, såsom bankkort, utan även att privatpersoner och företag åläggs att betala genom överföring eller inbetalning på ett betalkonto.

74. Jag konstaterar att den bulgariska lagstiftarens urval av betalningslösningar inte är särskilt brett och att en privatperson bland annat är skyldig att ha ett bankkonto och göra sina betalningar via detta konto. Taket på 10 000 BGN (5 113 euro) utesluter dock inte i sig att personer kan vara ovilliga att betala ett sådant belopp via överföring och hellre betalar kontant eller med bankkort, tack vare att dessa betalningsmedel är snabba, lätta eller avgiftsfria. Syftet med den aktuella nationella lagstiftningen förefaller således vara att avskräcka en privatperson med hemvist i exempelvis ett gränsområde från att bege sig till grannmedlemsstaten för att köpa varor i butiker eller att använda sig av leverantörer som kräver betalning genom överföring eller inbetalning på ett bankkonto.

75. Ur ett företagsperspektiv erinrar jag även om att i enlighet med den avtalsfrihet som aktieägare och delägare har står det i princip dessa fritt att avgöra hur, och framför allt i vilken form, utdelning ska lämnas. En rättsregel som artikel 3 ZOPB medför emellertid en begränsning av bolagens möjlighet att lämna utdelning i kontanter, eftersom de då riskerar höga böter.

76. Det är obestridligt att banköverföringar har fördelar vid gränsöverskridande betalningar, bland annat eftersom de gör det möjligt för privatpersoner och företag att undvika transport av större belopp i kontanter. Olika bankavgifter tillämpas dock på dessa betalningstransaktioner. Även om Republiken Bulgarien i dag är en medlemsstat som ingår i det gemensamma eurobetalningsområdet (Single Euro Payments Area (SEPA)),[35] erinrar jag om att landet inte ingår i euroområdet. Under dessa omständigheter kan fördelarna med Sepa, såsom genomförandet av gränsöverskridande överföringar på en arbetsdag räknat från emittentens banks mottagande av betalningsordern, eller tillämpning av konkurrenskraftiga priser, endast tillämpas på betalningar i euro. Vid betalningar i bulgariska leva är den bulgariska lagstiftningen om kostnader för gränsöverskridande överföringar fortfarande tillämplig. Det är dock rimligt att anta att den aktuella lagstiftningen får till följd att det på utdelning som lämnas till aktieägare eller delägare som inte har ett bankkonto tas ut ytterligare avgifter i samband med en gränsöverskridande överföring i nationell valuta.

[33] Se ECB:s rapport ”The use of cash by households in the euro area”, s. 19.

[34] Se ECB:s rapport ”The use of cash by households in the euro area”, s. 25.

[35] Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 260/2012 av den 14 mars 2012 om antagande av tekniska och affärsmässiga krav för betalningar och autogireringar i euro och om ändring av förordning (EG) nr 924/2009 (EUT L 94, 2012, s. 22), ändrad genom förordning nr 248/2014 av den 26 februari 2014 (EUT L 84, 2014, s. 1). Såsom domstolen har konstaterat i domen av den 5 september 2019, Verein für Konsumenteninformation (C-28/18, EU:C:2019:673, punkt 18), är syftet med SEPA att införa gemensamma betalningstjänster i euro för de betalningar som är gemensamma för hela unionen för att ersätta de nationella betaltjänsterna.

77. Mot bakgrund av ovanstående förefaller en sådan lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet således utgöra en restriktion för den fria rörlighet för kapital och betalningar som garanteras genom artikel 63 FEUF.

78. Av fast praxis framgår dock ett en sådan restriktion kan vara förenlig med denna artikel om den är motiverad av ett legitimt skäl eller av tvingande hänsyn till allmänintresset, och om detta är fallet endast i den mån den är ägnad att säkerställa att det aktuella ändamålet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål och om den är förenlig med de grundläggande rättigheterna,[36] vilket återstår att kontrollera i förevarande mål.

79. Jag kan endast göra vissa preciseringar i fråga om huruvida dessa villkor är uppfyllda i det nationella målet, eftersom det ankommer på den hänskjutande domstolen att genomföra de nödvändiga kontrollerna.

2. Motiveringen av restriktionen

80. Av ordalydelsen i artikel 65.1 b FEUF[37] och av domstolens praxis framgår således att nödvändigheten att undvika skatteundandragande och skatteflykt utgör ett legitimt skäl som kan motivera en restriktion för den fria rörligheten för kapital.

81. I sin dom av den 30 april 2020, Société Générale,[38] har domstolen således slagit fast att behovet av att säkerställa en effektiv skatteuppbörd utgör ett legitimt mål som kan motivera en inskränkning av de grundläggande friheterna. En medlemsstat har således rätt att vidta åtgärder som gör det möjligt att på ett klart och precist sätt kontrollera vilket skattebelopp som ska betalas, under förutsättning att dessa åtgärder är ägnade att uppnå det mål som eftersträvas och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.[39]

82. I sin dom av den 26 februari 2019 X (Mellanliggande bolag med hemvist i tredjeland)[40] har domstolen även slagit fast att en nationell bestämmelse som innebär en restriktion för den fria rörligheten för kapital kan vara motiverad när den är avsedd att motverka skatteundandragande och skatteflykt och den specifikt avser rent fiktiva upplägg som inte har någon ekonomisk förankring och som uteslutande syftar till att undvika den skatt som normalt skulle ha erlagts på vinst som genererats i verksamhet som bedrivs inom den berörda medlemsstaten.[41]

83. I förevarande fall är syftet med bestämmelserna i artikel 3 ZOPB att göra det möjligt att bekämpa den svarta ekonomin och säkerställa uppbörden av skatter och sociala avgifter genom möjligheten att spåra ekonomiska transaktioner. I sitt yttrande har den bulgariska regeringen

[36] Se dom av den 26 februari 2019, X (Mellanliggande bolag med hemvist i tredjeland) (C-135/17, EU:C:2019:136, punkt 70 och där angiven rättspraxis). Se, även, dom av den 8 maj 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

[37] I artikel 65.1 b FEUF föreskrivs att bestämmelserna i artikel 63 FEUF inte ska påverka medlemsstaternas rätt att ”vidta alla nödvändiga åtgärder för att förhindra överträdelser av nationella lagar och andra författningar, särskilt i fråga om beskattning och tillsyn över finansinstitut, eller att i administrativt eller statistiskt informationssyfte fastställa förfaranden för deklaration av kapitalrörelser eller att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet”.

[38] C-565/18, EU:C:2020:318.

[39] Se dom av den 30 april 2020, Société Générale (C-565/18, EU:C:2020:318, punkt 38 och där angiven rättspraxis). Se, även, dom av den 23 februari 1995, Bordessa m.fl. (C-358/93 och C-416/93, EU:C:1995:54, punkterna 19–21).

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

[41] Se dom av den 26 februari 2019, X (Mellanliggande bolag med hemvist i tredjeland) (C-135/17, EU:C:2019:136, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

förklarat och visat [42] att den aktuella lagstiftningen framför allt syftar till att bekämpa skatteundandragande genom att begränsa de situationer där stora belopp inte registreras i bokföringen, och till följd av detta aldrig blir föremål för inkomstbeskattning för fysiska personer, bolagsbeskattning och betalning av obligatoriska sociala avgifter. Den bulgariska regeringen har hänvisat till de situationer då ett bolags räkenskaper förfalskas i syfte att vilseleda den nationella skattemyndigheten eller de situationer där ersättningarna minskas på konstlad väg när de ska deklareras till de organ som ansvarar för uppbörden av sociala avgifter. Skyldigheten att lämna utdelning genom banköverföring eller inbetalning på ett betalkonto borde således göra det möjligt att undvika ”dold” utdelning” och på så sätt säkerställa att utdelningen beskattas en enda gång och inom det lämpliga skatteområdet.

84. Mot bakgrund av dessa omständigheter anser jag att den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet kan motiveras av ett legitimt skäl, nämligen bekämpningen av skatteundandragande och skatteflykt.

85. Jag kommer nu att undersöka huruvida den aktuella lagstiftningen är ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

3. Huruvida den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet är ägnad att uppnå de mål som eftersträvas med den

86. Jag erinrar om att enligt domstolens fasta praxis är nationell lagstiftning endast ägnad att säkerställa att det åberopade målet uppnås om den på allvar svarar mot önskan att uppnå detta mål på ett sammanhängande och systematiskt sätt. [43]

87. Även om det för närvarande inte råder enighet om huruvida begränsningar av kontantbetalningar verkligen har en inverkan på omfattningen av skatteundandragande och skatteflykt, [44] understryker jag att frågan här inte är huruvida den bulgariska lagstiftningen gör det möjligt att utrota dessa företeelser, eftersom deras ursprung och karaktär skiljer sig åt, utan snarare huruvida den aktuella lagstiftningen är ägnad att bekämpa dem. Jag anser emellertid att det finns många omständigheter som tyder på att den aktuella lagstiftningen har införts för att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt på ett sammanhängande och systematiskt sätt, i enlighet med domstolens praxis.

88. För det första gör tillämpningsområdet för denna lagstiftning det möjligt att i största möjliga utsträckning undanröja och, i förekommande fall, vidta sanktionsåtgärder mot skatteundandragande. Jag erinrar om att med förbehåll för undantagen i artikel 2 ZOPB ska den

[42] De skäl som den bulgariska regeringen har anfört i punkt 53 och följande punkter i sitt yttrande är identiska med de skäl som anfördes i samband med dess begäran om att ECB skulle yttra sig (se fotnot 5 i förevarande förslag till avgörande).

[43] Se dom av den 25 april 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270, punkt 66 och där angiven rättspraxis), och dom av den 19 december 2018, Stanley International Betting och Stanleybet Malta (C-375/17, EU:C:2018:1026, punkt 51 och där angiven rättspraxis).

[44] I sin rapport om begränsningar av kontantbetalningar har kommissionen förklarat att sådana begränsningar endast har en begränsad inverkan på skatteundandragande (punkt 5.2), för det första eftersom skatteundandragande beror på andra sociala, ekonomiska och politiska faktorer, för det andra eftersom en betydande del av skatteundandragandet inte sker genom kontanttransaktioner, utan genom juridiskt avancerade strukturer och transaktioner som ofta har en internationell dimension, och för det tredje för att en begränsning av kontantbetalningar inte nödvändigtvis är avskräckande. I sin resolution av den 26 mars 2019 om ekonomisk brottslighet, skatteundandragande och skatteflykt (2018/2121/(INI), punkt 13) medgav Europaparlamentet däremot att ”kontanttransaktioner fortfarande utgör en mycket stor risk för penningtvätt och skatteundandragande, inklusive momsbedrägerier, trots fördelar såsom tillgänglighet och snabbhet”. I sitt yttrande om ”förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel” och ”förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om förhindrande av att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism” (EUT C 271, 2013, s. 31, punkt 4.3), hade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén dessutom redan framhållit att kontanter ansågs främja den svarta ekonomin och att andra betalningssätt än kontanter var mer skattemässigt och ekonomiskt transparenta, billigare för samhället som helhet, samt praktiska, säkra och innovativa.

aktuella lagstiftningen tillämpas på samma sätt på alla privatpersoner och företag som gör en betalning inom landet på minst 10 000 BGN (5 113 euro). Alla aktörer och ekonomiska sektorer omfattas således av identiska skyldigheter, oberoende av vilken typ av transaktion som betalningen avser och syftet med betalningen.

89. Jag erinrar dessutom om att taket på 10 000 BGN (5 113 euro) är tillämpligt oavsett om transaktionen utförs vid ett tillfälle eller flera tillfällen som förefaller ha samband, vilket gör det möjligt att upptäcka försök att kringgå den tillämpliga lagstiftningen genom att dela upp betalningen av det förfallna beloppet så många gånger som krävs för att detta belopp inte ska omfattas av tillämpningsområdet för ZOPB. Jag erinrar om att Ecotex i det nationella målet hade delat ut sammanlagt 100 000 BGN (51 130 euro), varav ett belopp på 95 000 BGN (cirka 48 573,50 euro) betalats kontant uppdelat på nio poster på vardera 10 000 BGN (5 113 euro) och en post på 5 000 BGN (2 556,50 euro).

90. För det andra gör de betalningsmetoder för betalningar på 10 000 BGN (5 113 euro) eller mer som föreskrivs i den aktuella lagstiftningen i praktiken det möjligt att identifiera transaktionerna och tillämpa skattereglerna.

91. Enligt den bulgariska lagstiftaren ska nämligen sådana betalningsmedel användas som gör att de ekonomiska transaktionerna kan spåras. [45]

92. Banköverföring och inbetalning på ett betalkonto det möjligt att lyfta anonymiteten kring ekonomiska transaktioner och säkerställa deras spårbarhet, så att de kan bokföras och beskattas av den statliga skattemyndigheten, vilket skiljer sig från kontantbetalningar där det inte går att fastställa transaktionens olika parametrar (delar, belopp, föremål, datum). Den bulgariska regeringen har anfört att banköverföring och inbetalning på ett betalkonto uppmuntras i lagen, eftersom dessa betalningsmedel är kontrollerbara och kan identifieras och analyseras för skattekontroller, och samtidigt varken hindrar eller försenar genomförandet av betalningstransaktionen, eftersom de transaktioner som genomförs via det bulgariska banksystemet är både snabba och enkla att genomföra.

93. Även om den bulgariska lagstiftaren har uteslutit andra betalningsmedel från den mekanism som införts, exempelvis betalningar med check och bankkort, kan detta val dessutom motiveras av den mycket höga procentandel bedrägerier som dessa två betalningsmedel drabbas av. [46]

94. I detta sammanhang förefaller syftet med den mekanism som införts genom den aktuella lagstiftningen vara att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt.

95. Detta mål kan emellertid endast uppnås med hjälp av en sådan lagstiftning om de villkor som uppställs i lagstiftningen kan iakttas.

[45] Se de bestämmelser som unionslagstiftaren har infört i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/847 av den 20 maj 2015 om uppgifter som ska åtföljа överföringar av medel och om upphävande av förordning (EG) nr 1781/2006 (EUT L 141, 2015, s. 1). I Frankrike framgår det av 2018 års årsrapport från den franska centralbankens observatorium för betalningsmedels säkerhet (*l'Observatoire de la sécurité des moyens de paiement de la Banque de France*) (tillgänglig på följande webbplats: https://www.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/819172_osmp2018_web_3.pdf) att banköverföring fortfarande är det säkraste betalningsmedlet och det betalningsmedel som används vid betalning av mycket stora belopp (s. 35).

[46] Enligt 2018 års årsrapport från den franska centralbankens observatorium för betalningsmedels säkerhet (se föregående fotnot) är check det betalningsmedel där risken för bedrägeri är störst, större än för betalkort, även om checkar används i mycket mindre utsträckning (s. 33, samt s. 19 och 48 i denna rapport).

96. Ett förbud mot kontantbetalningar och krav på banköverföring eller inbetalning på ett betalkonto i syfte att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt förutsätter att privatpersoner har ett bankkonto eller kan skaffa ett bankkonto.[47] Faktum är dock att vissa personer inte erbjuds bankprodukter eller avstår från dessa.[48] På denna punkt delar jag inte den uppfattning som generaladvokaten Pitruzzella gav uttryck för i sitt förslag till avgörande i de förenade målen Dietrich och Häring.[49] Efter att ha påpekat att direktiv 2014/92[50] ger var och en som är lagligen bosatt i unionen rätt att öppna ett betalkonto med grundläggande tjänster (ett konto som ska omfatta tjänster avseende genomförande av betalningstransaktioner, såsom betalningar och autogireringar inom unionen) och uppmuntrar utsatta konsumenter utan bankkonto att delta på bankmarknaden för privatpersoner, hänvisar generaladvokaten Pitruzzella till färska uppgifter enligt vilka det fortfarande finns ett inte obetydligt antal personer som inte har tillgång till grundläggande finansiella tjänster i unionen, även om dessa är i minoritet.

97. Under dessa omständigheter anser jag att det är viktigt att den hänskjutande domstolen försäkrar sig om att den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet åtföljs av åtgärder som tar hänsyn till behovet av att ge privatpersoner tillgång till banktjänster. Enligt skäl 46 och artikel 18.4 i direktiv 2014/92 ska medlemsstaterna bland annat säkerställa att utsatta personer utan bankkonto har möjlighet att få tillgång till ett bankkonto med grundläggande funktioner till mer förmånliga villkor än dem som gäller för andra konsumenter, t.ex. avgiftsfritt.[51] Detta är desto viktigare eftersom överträdelser av artikel 3 ZOPB medför stränga påföljder.

98. Ovanstående förutsätter även att lagstiftningen präglas av en viss flexibilitet. Även om det ska påpekas att den bulgariska lagstiftaren i artikel 2 ZOPB föreskriver ett undantag för ”personer som är oförmögna att utföra ett allmänt eller särskilt arbete”, anser jag att det även bör kontrolleras om det finns särskilda åtgärder eller undantagsåtgärder som kan åberopas av personer som – av andra legitima skäl än de som angetts ovan, exempelvis deras osäkra situation eller status (såsom personer som ansöker om internationellt skydd) – inte kan göra en banköverföring eller inbetalning på ett betalkonto. Under dessa omständigheter, som ska bedömas från fall till fall, borde det inte vara omöjligt att spåra en kontantbetalning genom att ange beloppet, skälet för transaktionen och de berörda parterna (exempelvis genom att kräva att personer ska styrka sin identitet).

99. Vad gäller det sanktionssystem som föreskrivs i artikel 5 ZOPB konstaterar jag slutligen att syftet med detta är att genom höga böter bestraffa överträdelser av bestämmelserna om begränsning av kontantbetalningar i artikel 3 ZOPB. Av de upplysningar som den hänskjutande domstolen har lämnat framgår att böterna för övrigt är en administrativ påföljd av straffrättslig

47 Varje lagligt bildat företag har i princip ett bankkonto, eftersom detta är ett krav för inskrivning i handels- och mervärdesskatteregistren.

48 Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner (EUT L 257, 2014, s. 214), i vilket unionslagstiftaren framhåller att vissa kunder inte öppnar betalkonton, antingen för att de inte får eller för att de inte erbjuds lämpliga produkter (skäl 7). Se även, som ett exempel på hur det ser ut i Frankrike, 2019 års årsrapport från den franska centralbankens observatorium för personers integration på bankområdet (*l’Observatoire de l’inclusion bancaire de la Banque de France*), tillgänglig på följande webbplats: 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 och C-423/19, EU:C:2020:756, särskilt punkterna 136–138.

50 Se, särskilt, artiklarna 2.2 och 16 och skälen 9, 46 och 48 i detta direktiv.

51 Enligt artikel 18.4 i detta direktiv får medlemsstaterna kräva att kreditinstituten tillämpar olika prissättningssystem beroende på i vilken utsträckning konsumenten är ansluten till banken, något som särskilt möjliggör mer fördelaktiga villkor för utsatta konsumenter utan bankkonto. I skäl 46 har unionslagstiftaren preciserat att ”För att se till att så många konsumenter som möjligt har tillgång till betalkonton med grundläggande funktioner bör dessa konton erbjudas kostnadsfritt eller till en rimlig avgift. För att uppmuntra utsatta konsumenter utan bankkonto att delta på bankmarknaden för privatpersoner bör medlemsstaterna kunna föreskriva att dessa konsumenter ska erbjudas betalkonton med grundläggande funktioner till särskilt förmånliga villkor, t.ex. avgiftsfritt”.

karaktär.[52] Det råder inget tvivel om att detta sanktionssystem har införts för att, genom förebyggande och avskräckande åtgärder, bekämpa riskerna för skatteundandragande och skatteflykt. Jag understryker att domstolen i domen av den 19 juli 2012, Rēdlihs[53] slog fast att det är helt legitimt för medlemsstaterna att föreskriva lämpliga sanktioner i sina nationella lagstiftningar för att straffa åsidosättandet av skyldigheten att registrera sig till mervärdesskatt, för att på så sätt säkerställa en riktig uppbörd av skatten och förebygga skatteundandragande.[54]

100. Under dessa omständigheter, och med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra, framstår en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet – enligt vilken belopp på 10 000 BGN (5 113 euro) eller mer inte får betalas kontant utan måste betalas genom överföring eller inbetalning på ett betalkonto, och överträdelser av förbudet mot kontantbetalningar bestraffas – som en lämplig åtgärd som är ägnad att på ett effektivt och konsekvent sätt uppnå det mål som eftersträvas med lagstiftningen.

4. Huruvida den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet är proportionerlig

101. Jag kommer nu att övergå till prövningen av huruvida den aktuella lagstiftningen går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de mål som eftersträvas med den.

102. När en nationell lagstiftning är ägnad att inskränka en eller flera grundläggande friheter som garanteras i fördraget och den berörda medlemsstaten anför tvingande skäl av allmänintresse som grund för denna inskränkning får den berörda nationella lagstiftningen nämligen endast omfattas av föreskrivna undantag om den är förenlig med de grundläggande rättigheter som domstolen ska säkerställa iakttagandet av, däribland proportionalitetsprincipen.[55]

103. Den aktuella prövningen bör enligt min mening omfatta dels en bedömning av huruvida kravet på att privatpersoner och företag ska ha ett bankkonto är proportionerligt, dels en bedömning av huruvida det sanktionssystem som föreskrivs i artikel 5 ZOPB är proportionerligt.

a) Huruvida kravet på att ha ett bankkonto är proportionerligt

104. Som jag redan påpekat innebär iakttagandet av de krav som anges i artikel 3 ZOPB bland annat att privatpersoner måste ha eller skaffa sig ett bankkonto för att kunna genomföra överföringar eller inbetalningar på ett betalkonto på minst 10 000 BGN (5 113 euro).[56]

105. För det första anser jag att frågan huruvida detta krav är proportionerligt ska prövas med hänsyn till behovet av alla personers tillgång till banktjänster och de åtgärder som avses i punkterna 97 och 98 i förevarande förslag till avgörande.

106. För det andra anser jag att frågan huruvida detta krav är proportionerligt ska prövas med hänsyn till tröskelvärdet på 10 000 BGN (5 113 euro) i artikel 3.1.1 ZOPB.

[52] Se dom av den 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 31).

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

[54] Se dom av den 19 juli 2012, Rēdlihs (C-263/11, EU:C:2012:497, punkt 45).

[55] Se dom av den 8 maj 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

[56] Som redan påpekats har varje lagligt bildat företag i princip ett bankkonto, eftersom detta krävs för inskrivning i handels- och mervärdesskatteregistren.

107. Detta tröskelvärde är enligt min mening inte överdrivet lågt, eftersom det inte leder till en situation där privatpersoner inte kan betala för köp av nödvändiga varor eller vanliga produkter. Så hade kunnat vara fallet om Republiken Bulgarien hade beslutat att sänka tröskelvärdet till 1 000 BGN (511,30 euro), i enlighet med det lagförslag som landet översände till ECB för yttrande den 27 juni 2017.[57]

108. Tröskelvärdet på 10 000 BGN (5 113 euro) gör det möjligt för personer som inte erbjuds bankprodukter eller de mest utsatta personerna, som inte har tillgång till grundläggande finansiella tjänster, att betala sina vanligaste inköp kontant, men även köp av dyrare produkter, utan att de behöver ha ett bankkonto och utan att de riskerar höga böter.

109. Mot bakgrund av dessa omständigheter, och med förbehåll för de kontroller som det ankommer på den hänskjutande domstolen att göra beträffande förekomsten av de åtgärder som avses i punkterna 97 och 98 i förevarande förslag till avgörande, anser jag inte att den aktuella lagstiftningens krav på att personer måste ha ett bankkonto för att kunna genomföra betalningar på 10 000 BGN (5 113 euro) eller mer är oproportionerligt.

110. Vad det gäller frågan huruvida det sanktionssystem som föreskrivs i artikel 5 ZOPB är proportionerligt blir slutsatsen däremot en annan.

b) Huruvida sanktionssystemet i artikel 5 ZOPB är proportionerligt

111. I den första delen av tolkningsfråga 3 a frågar sig den hänskjutande domstolen uttryckligen huruvida det sanktionssystem som föreskrivs i artikel 5 ZOPB är proportionerligt.

112. Den hänskjutande domstolen vill nämligen få klarhet i huruvida det krav på att straff ska vara proportionerliga som anges i artikel 49.3 i stadgan ska tolkas så, att detta krav utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet, i vilken det för att bemöta ett åsidosättande av bestämmelserna om begränsning av kontantbetalningar föreskrivs ett sanktionssystem inom vars ram den nationella myndighet som har till uppgift att beivra överträdelsen inte får ta hänsyn till de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet, eftersom böterna är uttryckta i procent av det totala belopp som erlagts i strid med dessa bestämmelser.

1) Inledande anmärkningar

113. I likhet med kommissionen anser jag inte att bestämmelserna i artikel 51.1 i stadgan utgör hinder för EU-domstolens möjlighet att bedöma det aktuella sanktionssystemet mot bakgrund av, bland annat, artikel 49.3 i stadgan.

114. Även om det är riktigt att den nationella lagstiftning som är i fråga i det nationella målet inte omfattas av ett område som har harmoniserats i unionsrätten, framgår det av EU-domstolens praxis att de grundläggande rättigheter som garanteras i stadgan är tillämpliga i samtliga fall som regleras av unionsrätten och att de således måste iakttas när en nationell lagstiftning omfattas av unionsrättens tillämpningsområde.[58] När en nationell lagstiftning är ägnad att inskränka en eller flera grundläggande friheter som garanteras i fördraget och den berörda medlemsstaten anför tvingande skäl av allmänintresse som grund för denna inskränkning kan, som jag redan påpekat,

[57] Se fotnot 5 i förevarande förslag till avgörande. ECB ansåg att sänkningen var oproportionerlig med hänsyn till den negativa inverkan sänkningen skulle kunna få för systemet för kontant betalning (punkt 2.11 i yttrandet).

[58] Se dom av den 8 maj 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 63 och där angiven rättspraxis).

den berörda nationella lagstiftningen, enligt EU-domstolen, således endast omfattas av föreskrivna undantag om den är förenlig med de grundläggande rättigheter som EU-domstolen ska säkerställa iakttagandet av.[59] Av resonemanget i punkterna 63–78 ovan framgår dock att den lagstiftning som är i fråga i det nationella målet utgör en sådan restriktion för den fria rörligheten för kapital och betalningar, i den mening som avses i artikel 63 FEUF, som kan motiveras av behovet av att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt.

115. Jag erinrar för övrigt om att EU-domstolen har slagit fast att så länge lagstiftningen om vilka påföljder som ska tillämpas vid underlåtenhet att uppfylla krav som införts genom unionslagstiftning inte har harmoniserats inom unionen, är medlemsstaterna behöriga att välja de påföljder som de finner lämpliga, på villkor att de vid utövandet av denna behörighet följer unionsrätten och dess allmänna principer.[60] Jag erinrar emellertid även om att proportionalitetsprincipen, som den hänskjutande domstolen har hänvisat till, inte enbart utgör en allmän unionsrättslig princip[61], utan även är en grundläggande rättighet som har slagits fast i artikel 49.3 i stadgan i form av kravet på att straff ska vara proportionerliga.

116. Jag anser därför att en sådan påföljd som den i artikel 5 ZOPB kan prövas mot bakgrund av principen om proportionerliga straff i artikel 49.3 i stadgan. Jag grundar mig i detta sammanhang på de tre kriterier som EU-domstolen anser vara relevanta för bedömningen av huruvida en påföljd är av straffrättslig karaktär, nämligen den rättsliga kvalificeringen av överträdelsen i nationell rätt, överträdelsens art samt arten av och hur sträng den påföljd är som den berörde kan åläggas.[62]

117. För det första är de böter som åläggs en person som bryter mot bestämmelserna i artikel 3 ZOPB en administrativ påföljd som enligt min mening har en tydlig straffrättslig karaktär. Det framgår av beslutet om hänskjutande att den administrativa påföljden har ålagts inom ramen för ett brottmål. Den hänskjutande domstolen har nämligen angett att fastställandet av den administrativa överträdelse som är aktuell i det nationella målet har gett upphov till ett straffrättsligt förfarande av administrativ karaktär, vilket även lydelsen av artikel 63 ZANN tycks bekräfta.[63] Av anvisningarna avseende tillämpningen av ZOPB framgår även att det beslut genom vilket en påföljd åläggs är ett straffrättsligt beslut. Den påföljd som ålagts med stöd av artikel 5 ZOPB är vidare inte begränsad till att ersätta den skada som orsakats av överträdelsen. Även om den aktuella bestämmelsen, såsom den bulgariska regeringen har framhållit i sitt yttrande, har införts i förebyggande syfte, förefaller den även ha till syfte att bestraffa åsidosättande av det principiella förbudet i artikel 3 ZOPB, vilket om inte annat påföljdens stränghet är ett bevis för. Jag understryker att den administrativa påföljd som i enlighet med artikel 5 ZOPB har ålagts i det nationella målet utgörs av böter på 25 procent av det totala belopp som har erlagts, om lagöverträdaren är en fysisk person, 50 procent av det erlagda beloppet om lagöverträdaren är en juridisk person och 100 procent av det erlagda beloppet om överträdelsen upprepas. För mig utgör detta en sträng, för att inte säga mycket sträng, påföljd, vilket enligt domstolen är kännetecknande för en påföljd av straffrättslig karaktär.[64]

[59] Se dom av den 8 maj 2019, PI (C-230/18, EU:C:2019:383, punkt 64 och där angiven rättspraxis).

[60] Se dom av den 2 juni 2016, Kapnoviomichania Karelia (C-81/15, EU:C:2016:398, punkt 48 och där angiven rättspraxis).

[61] Se dom av den 21 februari 2008, Netto Supermarkt (C-271/06, EU:C:2008:105, punkt 18 och där angiven rättspraxis).

[62] Se domstolens bedömning i domen av den i 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punkterna 26–33).

[63] I enlighet med denna artikel ska Rayonen sad (Distriktsdomstolen), i egenskap av ensamdomare, pröva målet i sak och avgöra målet genom en dom som kan fastställa, ändra eller upphäva antingen beslutet om en administrativ påföljd eller det elektroniska protokollet. Domen kan överklagas till Administrativen sad (Förvaltningsdomstolen) av de skäl som anges i straffprocesslagen och i enlighet med bestämmelserna i kapitel 12 i förvaltningsprocesslagen.

[64] Se dom av den 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 32).

118. Mot bakgrund av ovanstående anser jag följaktligen att det sanktionssystem som införts genom artikel 5 ZOPB kan bedömas mot bakgrund av proportionalitetsprincipen i artikel 49.3 i stadgan.

2) Prövning av huruvida sanktionssystemet är proportionerligt

119. I domen av den 31 maj 2018, Zheng,[65] som rörde en sanktion som ålagts för åsidosättande av bestämmelserna om kontroll av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen, slog domstolen fast att proportionalitetsprincipen måste följas inte bara när rekvisiten för en överträdelse fastställs utan även när reglerna för sanktionsavgifternas storlek fastställs och vid bedömningen av de omständigheter som kan vara av betydelse för fastställandet av avgifterna.[66]

120. Vid bedömningen av huruvida det aktuella sanktionssystemet är förenligt med proportionalitetsprincipen ska hänsyn bland annat tas till vilken typ av överträdelse som påföljderna syftar till att bestraffa och hur allvarlig överträdelsen är samt metoderna för att fastställa straffavgiften.

121. Vad för det första gäller vilken typ av överträdelse som den påföljd som ålagts med stöd av artikel 5 ZOPB syftar till att bestraffa och hur allvarlig denna överträdelse är, understryker jag att syftet med påföljden endast är att bestraffa ett åsidosättande av bestämmelserna om begränsning av kontantbetalningar, enligt vilka en banköverföring eller en inbetalning på ett betalkonto måste göras vid betalningar på 10 000 BGN (5 113 euro) eller mer. Det framgår varken av handlingarna i målet eller av ordalydelsen i artikel 5 ZOPB att denna påföljd är beroende av att ett skatteundandragande har konstaterats. Syftet med den aktuella påföljden förefaller inte heller vara att säkerställa uppbörd av skatt eller sociala avgifter från den beskattningsbara personen. Det finns inte heller några andra uppgifter i handlingarna i målet som gör det möjligt att avgöra huruvida de behöriga myndigheterna kan driva in den skatt och de sociala avgifter som ska betalas, oberoende av huruvida den aktuella påföljden påförs.

122. Vad för det andra gäller metoderna för att fastställa den aktuella straffavgiften erinrar jag om att denna utgörs av en fast procentsats som, för fysiska personer, uppgår till 25 procent av det totala belopp som har erlagts i strid med artikel 3 ZOPB, och vid upprepade överträdelser 50 procent av det erlagda beloppet, respektive, för juridiska personer, 50 procent av det totala belopp som har erlagts i strid med artikel 3 ZOPB, och vid upprepade överträdelser 100 procent av det erlagda beloppet.

123. Straffavgiften förefaller här vara resultatet av en enkel beräkning som grundar sig på det totala belopp som har erlagts i strid med de betalningsvillkor som uppställs i artikel 3 ZOPB, utan möjlighet att ta hänsyn till de omständigheter som kan påverka bedömningen av överträdelsens allvar och omständigheterna i det enskilda fallet.

124. Av den hänskjutande domstolens klargöranden och av den bulgariska regeringens svar på domstolens frågor förefaller det nämligen vara så, att det endast är inom ramen för sin bedömning enligt artikel 28 a ZANN av huruvida det begångna brottet är försumbart[67] som den

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

[66] Se dom av den 31 maj 2018, Zheng (C-190/17, EU:C:2018:357, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

[67] Jag erinrar om att i enlighet med artikel 28 a ZANN får den nationella myndighet som är ansvarig för att beivra överträdelsen inte påföra någon påföljd om överträdelsen är försumbar, då den i stället kan nöja sig med att utfärda en varning.

nationella myndighet som har till uppgift att beivra överträdelsen och den domstol som ska pröva ett överklagande av en fällande dom får beakta alla uppgifter och omständigheter i det enskilda fallet enligt artikel 27.2 och 27.3 ZANN. [68]

125. Med andra ord sker beräkningen av böterna, med undantag för om överträdelsen är försumbar, helt automatiskt och varken den nationella myndighet som har till uppgift att beivra överträdelsen eller den domstol som ska pröva ett överklagande av en fällande dom får justera bötesbeloppet och begränsa dess storlek till vad som är absolut nödvändigt i förhållande till den begångna överträdelsen.

126. Jag erinrar emellertid om att det enligt proportionalitetsprincipen krävs att påföljden individualiseras och framför allt att det görs en bedömning av huruvida böterna är lämpliga mot bakgrund av samtliga omständigheter i målet. Enligt denna princip är inte bara den nationella lagstiftaren, utan även samtliga aktörer i förfarandet, skyldiga att utforma sina åtgärder i överensstämmelse med denna princip. Detta framgår av domen av den 20 mars 2018, Menci, [69] i vilken domstolen konstaterade att även om en nationell lagstiftning i princip torde kunna säkerställa att de olika intressena i fråga jämkas samman på nödvändigt vis, måste den dock även tillämpas av de nationella myndigheterna och domstolarna på ett sådant sätt att påföljden, för den berörda personen i det enskilda fallet, inte blir alltför tung i förhållande till överträdelsens allvar. [70]

127. Enligt proportionalitetsprincipen i artikel 49.3 i stadgan krävs dels att den nationella lagstiftaren, när denne inför en bestämmelse, inte straffar ett åsidosättande av denna med oproportionerliga böter, dels att den nationella domstolen, när den har att pröva en talan mot bötesbeslutet, inte får besluta om en påföljd som är oproportionerlig i förhållande till den begångna överträdelsen.

128. Slutligen anser jag att ett bötesbelopp som motsvarar 100 procent av det belopp som erlagts i strid med bestämmelserna i artikel 3 ZOPB är uppenbart orimligt. Sådana böter har en konfiskerande verkan som går långt utöver vad som enligt min mening är nödvändigt för att beivra överträdelser av bestämmelser om begränsning av kontantbetalningar, och detta oberoende av huruvida åsidosättandet utgör ett skatteundandragande. En sådan påföljd skulle till och med kunna äventyra ett litet företags ekonomi. I domen av den 31 maj 2018, Zheng, [71] har domstolen således slagit fast att ”[ä]ven om en sådan sanktionsavgift beräknas med hänsyn till vissa försvårande omständigheter, under förutsättning att de är förenliga med proportionalitetsprincipen, innebär det förhållandet att sanktionens högsta belopp kan uppgå till två gånger beloppet av de kontanta medel som inte anmälts och att sanktionsavgiften, under alla omständigheter, som i förevarande fall, kan fastställas till ett belopp som motsvarar nästan 100 procent av detta belopp att sanktionen går utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa att anmälningsplikten iakttas”. [72]

[68] Den hänskjutande domstolen har förtydligat att det av lydelsen artikel 27.2 ZANN, följer att den nationella myndighet som har till uppgift att beivra överträdelsen ska ta hänsyn till den fara som överträdelsen utgör (överträdelsens art, allvar och varaktighet), lagöverträdaren, arten av överträdelsen (uppsåt eller oaktsamhet), skälen för överträdelsen, alla andra förmildrande och försvårande omständigheter samt lagöverträdarens ekonomiska situation. I sina förtydliganden har den hänskjutande domstolen klargjort att den aktuella nationella lagstiftningen inte innehåller någon uttömmande uppräkning av förmildrande och försvårande omständigheter.

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

[70] Se dom av den 20 mars 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punkt 58).

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

[72] Punkt 45 i den domen.

129. Mot bakgrund av ovanstående är jag benägen att anse att en nationell bestämmelse som tillåter påförande av böter, beräknade på grundval av en fast procentsats av det totala belopp som erlagts i strid med förbudet mot kontantbetalningar, och som utesluter varje justering av bötesbeloppet utifrån de konkreta omständigheterna i det aktuella fallet, strider mot proportionalitetsprincipen.

130. Mot bakgrund av allt det ovan anförda föreslår jag att EU-domstolen, med förbehåll för den nationella domstolens kontroll, ska slå fast att artikel 63 FEUF inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den aktuella, vilken motiveras av behovet av att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt, om denna lagstiftning är ägnad att säkerställa förverkligandet av detta mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta.

131. Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera att dessa villkor är uppfyllda, varvid följande ska beaktas:

– En sådan lagstiftning kan i praktiken endast uppnå detta mål om den åtföljs av åtgärder för att ge utsatta personer tillgång till banktjänster. Den nationella domstolen ska i detta avseende bland annat försäkra sig om att utsatta personer utan bankkonto ges möjlighet att få tillgång till ett bankkonto med grundläggande tjänster till mer fördelaktiga villkor än de villkor som tillämpas på andra konsumenter, i enlighet med artikel 18.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92. Den nationella domstolen ska dessutom kontrollera huruvida denna lagstiftning åtföljs av särskilda åtgärder eller undantag till förmån för personer som av andra legitima skäl än oförmåga inte kan genomföra en banköverföring eller en inbetalning på ett betalkonto.

– En sådan lagstiftning kan utgöra en åtgärd som strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom de böter som fysiska eller juridiska personer riskerar att tvingas betala vid överträdelse av bestämmelserna om begränsning av kontantbetalningar enligt den nationella lagstiftningen ska beräknas på grundval av en fast procentsats av det totala belopp som har erlagts i strid med denna lagstiftning och eftersom det enligt lagstiftningen inte går att justera bötesbeloppet utifrån de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet.

V. Förslag till avgörande

132. Mot bakgrund av vad som ovan anförts föreslår jag att domstolen ska besvara de frågor som ställts av Administrativen sad Blagoevgrad (Förvaltningsdomstolen i Blagoevgrad, Bulgarien) på följande sätt:

1) En sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i det nationella målet – enligt vilken det i syfte att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt är förbjudet för fysiska eller juridiska personer att inom landet genomföra kontantbetalningar om värdet på betalningarna uppgår till eller överstiger det fastställda tröskelvärdet, och enligt vilken dessa i stället är skyldiga att genomföra betalningar genom överföring eller inbetalning på ett betalkonto – omfattas inte av tillämpningsområdet för Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG.

2) Artikel 63 FEUF ska tolkas så, att den inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den nu aktuella, vilken motiveras av behovet av att bekämpa skatteundandragande och skatteflykt, om denna lagstiftning är ägnad att säkerställa förverkligandet av detta mål och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta.

   Det ankommer på den nationella domstolen att kontrollera att dessa villkor är uppfyllda, varvid följande ska beaktas:

   – En sådan lagstiftning kan i praktiken endast uppnå detta mål om den åtföljs av åtgärder för att ge utsatta personer tillgång till banktjänster. Den nationella domstolen ska i detta avseende bland annat försäkra sig om att utsatta personer utan bankkonto ges möjlighet att få tillgång till ett bankkonto med grundläggande tjänster till mer fördelaktiga villkor än de villkor som tillämpas på andra konsumenter, i enlighet med artikel 18.4 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner. Den nationella domstolen ska dessutom kontrollera huruvida denna lagstiftning åtföljs av särskilda åtgärder eller undantag till förmån för personer som av andra legitima skäl än oförmåga inte kan genomföra en banköverföring eller en inbetalning på ett betalkonto.

   – En sådan lagstiftning kan utgöra en åtgärd som strider mot proportionalitetsprincipen, eftersom de böter som fysiska eller juridiska personer riskerar att tvingas betala vid överträdelse av bestämmelserna om begränsning av kontantbetalningar enligt den nationella lagstiftningen ska beräknas på grundval av en fast procentsats av det totala belopp som har erlagts i strid med denna lagstiftning och eftersom det enligt lagstiftningen inte går att justera bötesbeloppet utifrån de konkreta omständigheterna i det enskilda fallet.