ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

16 juli 2015*

„Prejudiciële verwijzing — Verordening (EG) nr. 1889/2005 — Controle van liquide middelen die de Europese Unie binnenkomen of verlaten — Artikelen 3 en 9 — Aangifteplicht — Schending — Sancties — Evenredigheid"

In zaak C-255/14,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (Hongarije) bij beslissing van 19 mei 2014, ingekomen bij het Hof op 27 mei 2014, in de procedure

Robert Michal Chmielewski

tegen

Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága,

wijst

HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta (rapporteur), kamerpresident, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J. L. da Cruz Vilaça en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: M. Wathelet,

griffier: I. Illéssy, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 18 maart 2015,

gelet op de opmerkingen van:

— de Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, vertegenwoordigd door B. Gyenge als gemachtigde,

— de Hongaarse regering, vertegenwoordigd door M. Z. Fehér, G. Koós en M. M. Tátrai als gemachtigden,

— de Belgische regering, vertegenwoordigd door J.-C. Halleux, M. Jacobs en C. Pochet als gemachtigden,

— de Spaanse regering, vertegenwoordigd door A. Gavela Llopis als gemachtigde,

* Procestaal: Hongaars.

— de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door P. Gentili, avvocato dello Stato,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Grønfeldt en A. Sipos als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 7 mei 2015,

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 65 VWEU en artikel 9 van verordening (EG) nr. 1889/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten (PB L 309, blz. 9).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen R. M. Chmielewski en de Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (regionaal directoraat voor douane- en belastinginspectie van Dél-alföld, dat deel uitmaakt van de nationale belasting- en douanedienst) over de geldboete die Chmielewski door dat directoraat is opgelegd omdat hij het bedrag aan liquide middelen dat hij bij zich had bij zijn binnenkomst in de Europese Unie niet heeft aangegeven.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

3 In de overwegingen 1 tot en met 3, 5, 6 en 13 van verordening nr. 1889/2005 staat te lezen:

„(1) Een van de taken van de Gemeenschap is een harmonieuze, evenwichtige en duurzame ontwikkeling van de economische activiteiten binnen de gehele Gemeenschap te bevorderen door de totstandbrenging van een gemeenschappelijke markt en een economische en monetaire unie. Daartoe omvat de interne markt een ruimte zonder binnengrenzen waarin het vrije verkeer van goederen, personen, diensten en kapitaal gewaarborgd is.

(2) Het feit dat opbrengsten van illegale activiteiten in het financiële stelsel doordringen en, na te zijn witgewassen, worden geïnvesteerd, is schadelijk voor een solide en duurzame economische ontwikkeling. Bij richtlijn 91/308/EEG van de Raad van 10 juni 1991 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld [PB L 166, blz. 77] is dan ook een communautair controlemechanisme met betrekking tot transacties via krediet- en financiële instellingen en bepaalde soorten beroepen ingesteld om witwassen te voorkomen. Omdat het risico bestaat dat de toepassing van dat mechanisme het vervoer van liquide middelen voor illegale doeleinden doet toenemen, moet richtlijn [91/308] worden aangevuld met een systeem voor de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten.

(3) Momenteel zijn er slechts enkele lidstaten die dergelijke controlesystemen toepassen op grond van hun nationale wetgeving. De verschillen in wetgeving zijn nadelig voor de goede werking van de interne markt. De basiselementen moeten derhalve op communautair niveau worden geharmoniseerd om te zorgen voor een gelijkwaardig niveau van controle waar het betreft het vervoer van liquide middelen over de grenzen van de Gemeenschap. Die harmonisatie moet de

mogelijkheden van de lidstaten onverlet laten om overeenkomstig de bestaande verdragsbepalingen nationale controles op het vervoer van liquide middelen binnen de Gemeenschap uit te voeren.

[...]

(5) Liquide middelen vervoerd door een natuurlijke persoon die de Gemeenschap binnenkomt of verlaat, zouden derhalve onder een aangifteplicht moeten vallen. De douaneautoriteiten zouden dan gegevens over dit vervoer van liquide middelen kunnen vergaren en, zo nodig, aan andere autoriteiten mededelen. [...]

(6) Met het oog op een preventieve en afschrikkende werking van de aangifteplicht moet eraan worden voldaan bij het binnenkomen of verlaten van de Gemeenschap. Om het optreden van de autoriteiten op belangrijk liquide-middelenvervoer gericht te laten zijn, behoort alleen vervoer van liquide middelen ter waarde van 10 000 EUR of meer onder deze aangifteplicht te vallen. Ook moet duidelijk worden bepaald dat de aangifteverplichting geldt voor de natuurlijke persoon die de liquide middelen vervoert, ongeacht of hij de eigenaar ervan is of niet.

[...]

(13) De bevoegdheden van de bevoegde autoriteiten moeten worden aangevuld met de verplichting voor de lidstaten om in sancties te voorzien. Er moeten echter alleen sancties worden opgelegd indien wordt nagelaten overeenkomstig deze verordening aangifte te doen."

4 Artikel 1, lid 1, van die verordening luidt:

„Deze verordening strekt tot aanvulling van richtlijn [91/308] voor wat betreft langs financiële en kredietinstellingen en bepaalde beroepen verlopende transacties, en stelt daartoe geharmoniseerde regels in voor de controle, door de bevoegde autoriteiten, op liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten."

5 Artikel 3 van die verordening bepaalt:

„1. Iedere natuurlijke persoon die de Gemeenschap binnenkomt of verlaat, en liquide middelen ten bedrage van 10 000 EUR of meer vervoert, moet dat bedrag overeenkomstig deze verordening aangeven bij de bevoegde autoriteiten van de lidstaat via welke deze middelen de Gemeenschap binnenkomen of verlaten. Er is niet aan de aangifteplicht voldaan indien de verstrekte gegevens onjuist of onvolledig zijn.

2. De in lid 1 bedoelde aangifte dient de nodige gegevens te bevatten omtrent:

[...]

e) herkomst en beoogd gebruik van de liquide middelen;

[...]"

6 Artikel 4, lid 2, van die verordening luidt:

„Indien niet voldaan is aan de aangifteplicht van artikel 3, mogen liquide middelen overeenkomstig de in de nationale wetgeving vastgestelde voorwaarden bij een administratieve beslissing in bewaring worden genomen."

7 Artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 luidt:

„Elke lidstaat stelt sancties vast die van toepassing zijn indien niet aan de in artikel 3 bedoelde aangifteplicht wordt voldaan. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn."

Hongaars recht

8 Ingevolge artikel 1 van wet XLVIII van 2007 tot uitvoering van [verordening nr. 1889/2005], in de op het hoofdgeding toepasselijke versie (hierna: „wet XLVIII"), is de douane bevoegd voor de uitvoering van verordening nr. 1889/2005.

9 Artikel 3 van wet XLVIII bepaalt dat de douaneautoriteit, teneinde het verkeer van liquide middelen te controleren, bij de uitoefening van haar bevoegdheid als douaneadministratie bevoegd is om natuurlijke personen, hun bagage en hun vervoermiddelen te controleren teneinde na te gaan of is voldaan aan de in artikel 3 van die verordening bedoelde aangifteplicht.

10 Artikel 5/A, lid 1, van wet XLVIII bepaalt:

„Ingevolge artikel 9 van [verordening nr. 1889/2005] moet een natuurlijke persoon die de Gemeenschap binnenkomt of verlaat en de in artikel 3, lid 1, van [die verordening] bedoelde aangifteplicht niet nakomt met betrekking tot de in artikel 2, lid 2, van [die verordening] bedoelde liquide middelen die hij in bezit heeft, of die deze plicht onjuist of onvolledig nakomt, ter plaatse een geldboete betalen, waarvan het bedrag in [Hongaarse forint (HUF)] wordt vastgesteld

a) op 10 % van het bedrag dat hij in bezit heeft, indien de liquide middelen samen 10 000 EUR of meer maar niet meer dan 20 000 EUR bedragen;

b) op 40 % van het bedrag dat hij in bezit heeft, indien de liquide middelen samen meer dan 20 000 EUR maar niet meer dan 50 000 EUR bedragen;

c) op 60 % van het bedrag dat hij in bezit heeft, indien de liquide middelen samen meer dan 50 000 EUR bedragen."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

11 Op 9 augustus 2012 is Chmielewski Hongarije vanuit Servië binnengekomen zonder de liquide middelen ten bedrage van 147 492 EUR aan te geven die hij bij zich had, namelijk 249 150 Bulgaarse lev (BGN), 30 000 Turkse lira (TRY) en 29 394 Roemeense leu (RON).

12 Bij besluit van 4 oktober 2013 heeft de Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága Chmielewski veroordeeld tot betaling van een administratieve geldboete van 24 532 000 HUF, omdat hij, door bij zijn binnenkomst in de Unie dat bedrag niet aan te geven, de krachtens verordening nr. 1889/2005 en wet XLVIII op hem rustende plicht niet was nagekomen.

13 Chmielewski heeft tegen dat besluit bij de verwijzende rechter beroep ingesteld, met name op grond dat wet XLVIII in strijd was met het Unierecht.

14 De Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (rechtbank in bestuurs- en arbeidszaken te Kecskemét) heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Voldoet het bedrag van de administratieve geldboete waarin is voorzien door artikel 5/A van wet XLVIII [...] tot uitvoering van verordening [...] nr. 1889/2005 [...] aan het vereiste van artikel 9, lid 1, van [die] verordening dat in het nationale recht vastgestelde sancties doeltreffend en afschrikkend zijn en tegelijkertijd evenredig aan het verzuim en het nagestreefde doel?

2) Is artikel 5/A van [wet XLVIII van 2007], wat het bedrag van de geldboeten betreft waarin het voorziet, in strijd met het verbod op verkapte beperkingen van het vrije kapitaalverkeer zoals neergelegd in het [VEU] en artikel 65, lid 3, [VWEU]?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

15 Met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 65, lid 3, VWEU en artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die wegens niet-nakoming van de in artikel 3 van die verordening bedoelde aangifteplicht een administratieve geldboete oplegt waarvan het bedrag overeenkomt met 60 % van het niet-aangegeven bedrag aan liquide middelen, indien dat laatste bedrag hoger is dan 50 000 EUR.

16 Aangezien verordening nr. 1889/2005 geharmoniseerde regels instelt voor de controle op liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten, moet de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling eerst worden getoetst aan die verordening.

17 Zoals volgt uit artikel 1, lid 1, junctis de overwegingen 1 tot en met 3 van die verordening, heeft die verordening ter bevordering van een harmonieuze, evenwichtige en duurzame economische ontwikkeling in de hele Unie tot doel richtlijn 91/308 aan te vullen door geharmoniseerde regels in te stellen voor de controle op liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten.

18 Volgens de overwegingen 2, 5 en 6 van verordening nr. 1889/2005 strekt die verordening aldus tot voorkoming en ontrading van de opname van opbrengsten van illegale activiteiten in het financiële stelsel en de investering van die opbrengsten na te zijn witgewassen, door de invoering van met name een verplichting om het vervoer van liquide middelen aan te geven zodat daarover gegevens kunnen worden vergaard.

19 Daartoe verplicht artikel 3, lid 1, van die verordening iedere natuurlijke persoon die de Unie binnenkomt of verlaat en liquide middelen ter waarde van 10 000 EUR of meer vervoert, om dat bedrag aan te geven.

20 Ingevolge artikel 9, lid 1, van die verordening moet elke lidstaat voorzien in sancties die van toepassing zijn indien die aangifteplicht niet wordt nagekomen. Volgens die bepaling moeten de aldus vastgestelde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.

21 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de lidstaten bij ontbreken van harmonisatie van de Uniewetgeving op het gebied van de toepasselijke sancties in geval van niet-naleving van de voorwaarden van een door die wetgeving ingevoerd stelsel, bevoegd zijn de sancties te kiezen die zij passend achten. Zij moeten hun bevoegdheid echter uitoefenen met eerbiediging van het Unierecht en de algemene beginselen daarvan, en derhalve met eerbiediging van het evenredigheidsbeginsel (zie arresten Ntionik en Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, punt 53, en Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punt 23).

22 In het bijzonder mogen de administratieve of repressieve maatregelen die krachtens een nationale wettelijke regeling zijn toegestaan, niet buiten de grenzen treden van wat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de legitieme doelstellingen die met deze wettelijke regeling worden nagestreefd (zie arresten Ntionik en Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, punt 54, en Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punten 24 en 53).

23 In dit verband heeft het Hof verduidelijkt dat de strengheid van de sancties in verhouding dient te staan tot de ernst van de strafbaar gestelde feiten. De sancties moeten met name een reële afschrikkende werking hebben en tegelijkertijd het algemene evenredigheidsbeginsel in acht nemen (zie arresten Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, punt 63, en LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, punt 45).

24 Aangaande het hoofdgeding zij opgemerkt dat voor de verwijzende rechter noch het Hof is betwist dat de in artikel 5/A van wet XLVIII bedoelde sancties doeltreffend en afschrikkend zijn.

25 In dit verband kan worden volstaan met de vaststelling dat sancties als in het hoofdgeding geschikt lijken om de doelstellingen van verordening nr. 1889/2005 te verwezenlijken en de daadwerkelijke nakoming van de in artikel 3 van die verordening bedoelde aangifteplicht te waarborgen, aangezien zij de betrokkenen kunnen afschrikken om die plicht niet na te komen.

26 Voorts lijkt een stelsel op grond waarvan het bedrag van de in artikel 9 van die verordening bedoelde sancties varieert naargelang van de hoogte van het niet-aangegeven bedrag aan liquide middelen, in beginsel op zich niet onevenredig.

27 Aangaande de evenredigheid van de sancties waarin de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling voorziet, zij opgemerkt dat de geldboeten waarin die regeling voorziet, progressief zijn naargelang van de hoogte van het niet-aangegeven bedrag aan liquide middelen.

28 Anders dan de Europese Commissie betoogt, houdt het evenredigheidsvereiste waaraan door de lidstaten op grond van artikel 9 van verordening nr. 1889/2005 vastgestelde sancties moeten voldoen, niet in dat de bevoegde autoriteiten rekening moeten houden met de concrete en bijzondere omstandigheden van elk geval.

29 Zoals de advocaat-generaal in de punten 79 tot en met 81 van zijn conclusie heeft opgemerkt, beschikken de lidstaten op grond van artikel 9, lid 1, van die verordening over een beoordelingsmarge bij de keuze van de sancties die zij vaststellen om de nakoming van de in artikel 3 van die verordening bedoelde aangifteplicht te waarborgen, met dien verstande dat niet-nakoming van die plicht eenvoudig, daadwerkelijk en doeltreffend moet kunnen worden bestraft, zonder dat de bevoegde autoriteiten noodzakelijkerwijs rekening moeten houden met andere omstandigheden, zoals opzet of herhaling.

30 Gelet op de aard van de betrokken inbreuk, namelijk niet-nakoming van de in artikel 3 van verordening nr. 1889/2005 bedoelde aangifteplicht, lijkt een geldboete waarvan het bedrag overeenkomt met 60 % van het niet-aangegeven bedrag aan liquide middelen, indien dat laatste bedrag hoger is dan 50 000 EUR, echter niet evenredig. Een dergelijke geldboete gaat immers verder dan noodzakelijk is om de nakoming van die plicht en de verwezenlijking van de doelstellingen van die verordening te waarborgen.

31 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat de in artikel 9 van verordening nr. 1889/2005 bedoelde sanctie geen eventuele frauduleuze of illegale activiteiten maar alleen niet-nakoming van die plicht beoogt te bestraffen.

32 In dit verband zij opgemerkt dat het doel van die verordening, zoals blijkt uit de overwegingen 3 en 15 ervan, erin bestaat, met inachtneming van de beginselen die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn erkend, te zorgen voor een doeltreffendere controle op liquide middelen die de Unie binnenkomen of verlaten, om te voorkomen dat opbrengsten van illegale activiteiten in het financiële stelsel doordringen.

33 Voorts zij opgemerkt dat artikel 4, lid 2, van verordening nr. 1889/2005 in de mogelijkheid voorziet om overeenkomstig de in de nationale wetgeving vastgestelde voorwaarden bij een administratieve beslissing liquide middelen in bewaring te nemen die niet zijn aangegeven overeenkomstig artikel 3 van die verordening, met name om de bevoegde autoriteiten in staat te stellen de noodzakelijke controles en verificaties inzake de herkomst, het beoogde gebruik en de bestemming van die liquide middelen te verrichten. Met een sanctie bestaande in een lagere geldboete in combinatie met de inbewaringneming van de liquide middelen die niet overeenkomstig dat artikel 3 zijn aangegeven, kunnen aldus de doelstellingen van die verordening worden verwezenlijkt zonder buiten de grenzen te treden van wat daartoe noodzakelijk is. In casu blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde regeling niet in een dergelijke mogelijkheid voorziet.

34 Gelet op de bovenstaande overwegingen hoeft niet te worden onderzocht of er sprake is van een beperking in de zin van artikel 65, lid 3, VWEU.

35 Bijgevolg moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord dat artikel 9, lid 1, van verordening nr. 1889/2005 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die wegens niet-nakoming van de in artikel 3 van die verordening bedoelde aangifteplicht een administratieve geldboete oplegt waarvan het bedrag overeenkomt met 60 % van het niet-aangegeven bedrag aan liquide middelen, indien dat laatste bedrag hoger is dan 50 000 EUR.

Kosten

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

Het Hof (Tweede kamer) verklaart voor recht:

Artikel 9, lid 1, van verordening (EG) nr. 1889/2005 van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 betreffende de controle van liquide middelen die de Gemeenschap binnenkomen of verlaten, moet aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als in het hoofdgeding, die wegens niet-nakoming van de in artikel 3 van die verordening bedoelde aangifteplicht een administratieve geldboete oplegt waarvan het bedrag overeenkomt met 60 % van het niet-aangegeven bedrag aan liquide middelen, indien dat laatste bedrag hoger is dan 50 000 EUR.

ondertekeningen