Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 16 juli 2015*

”Begäran om förhandsavgörande — Förordning (EG) nr 1889/2005 — Kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur Europeiska unionen — Artiklarna 3 och 9 — Anmälningsplikt — Åsidosättande — Sanktioner — Proportionalitet”

I mål C-255/14,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Kecskeméti közigazgatási és munkaügyi bíróság (Ungern) genom beslut av den 19 maj 2014, som inkom till domstolen den 27 maj 2014, i målet

Robert Michal Chmielewski

mot

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

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta (referent) samt domarna J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, J.L. da Cruz Vilaça och C. Lycourgos,

generaladvokat: M. Wathelet,

justitiesekreterare: handläggaren I. Illéssy,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 mars 2015,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága, genom B. Gyenge, i egenskap av ombud,

— Ungerns regering, genom Z. Fehér, G. Koós och M. Tátrai, samtliga i egenskap av ombud,

— Belgiens regering, genom J.-C. Halleux, M. Jacobs och C. Pochet, samtliga i egenskap av ombud,

— Spaniens regering, genom A. Gavela Llopis, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: ungerska

— Italiens regering, genom G. Palmieri, i egenskap av ombud, biträdd av P. Gentili, avvocato dello Stato,

— Europeiska kommissionen, genom L. Grønfeldt och A. Sipos, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 7 maj 2015 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 65 FEUF och artikel 9 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1889/2005 av den 26 oktober 2005 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen (EUT L 309, s. 9).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Robert Michal Chmielewski och Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága (Delf-alfölds regionala myndighet för tull- och skattekontroll vid det nationella tull- och skatteverket) rörande den sanktionsavgift som nämnda myndighet påförde Robert Michal Chmielewski med anledning av att han underlåtit att deklarera det kontantbelopp som han medförde när han reste in i Europeiska unionen.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

3 Skälen 1–3, 5, 6 och 13 i förordning nr 1889/2005 har följande lydelse:

”(1) En av gemenskapens uppgifter är att främja harmonisk, väl avvägd och hållbar utveckling av ekonomiska verksamheter i hela gemenskapen genom att inrätta en gemensam marknad och en ekonomisk och monetär union. Den inre marknaden omfattar därför ett område utan inre gränser, i vilket fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs.

(2) Att vinning av olaglig verksamhet förs in i det finansiella systemet och investeras efter att ha varit föremål för tvätt är till skada för en sund och hållbar ekonomisk utveckling. Genom rådets direktiv 91/308/EEG av den 10 juni 1991 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar [EGT L 166, s. 77; svensk specialutgåva, område 10, volym 1, s. 68] har därför en gemenskapsmekanism införts för att förebygga penningtvätt genom övervakning av transaktioner som utförs genom kredit- och finansinstitut och vissa typer av yrken. Eftersom det finns risk för att tillämpningen av denna mekanism kommer att leda till ökad förflyttning av kontanta medel i olagliga syften, bör direktiv [91/308] kompletteras med ett kontrollsystem för kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen.

(3) Sådana kontrollsystem tillämpas för närvarande av endast ett fåtal medlemsstater, i enlighet med nationell lagstiftning. Olikheterna i lagstiftningen är till skada för en väl fungerande inre marknad. De grundläggande inslagen bör därför harmonieras på gemenskapsnivå för att garantera en likvärdig kontrollnivå när det gäller förflyttningar av kontanta medel över gemenskapens gränser. En sådan harmonisering bör dock inte påverka möjligheten för medlemsstaterna att i enlighet med de befintliga bestämmelserna i fördraget tillämpa nationella kontroller av förflyttningar av kontanta medel inom gemenskapen.

…

(5) Därför bör kontanta medel som medförs av fysiska personer som reser in i eller ut ur gemenskapen omfattas av principen om anmälningsplikt. Denna princip skulle göra det möjligt för tullmyndigheterna att samla information om sådana förflyttningar av kontanta medel och vid behov överföra denna information till andra myndigheter. …

(6) Med hänsyn till att anmälningsplikten har ett förebyggande och avskräckande syfte, bör den fullgöras vid inresa till eller utresa från gemenskapen. För att myndigheternas åtgärder skall inriktas på betydande förflyttningar av kontanta medel, bör dock endast förflyttningar motsvarande ett belopp av minst 10 000 EUR omfattas av anmälningsplikten. Dessutom bör det anges att anmälningsplikten åligger den fysiska person som medför de kontanta medlen, oavsett om denne är ägare till dem.

…

(13) De behöriga myndigheternas befogenheter bör kompletteras med skyldighet för medlemsstaterna att fastställa sanktioner. Det finns dock endast anledning att föreskriva sanktioner för utebliven anmälan i enlighet med denna förordning.”

4 I artikel 1.1 i denna förordning föreskrivs följande:

”Denna förordning kompletterar bestämmelserna i direktiv [91/308] när det gäller transaktioner som utförs genom finans- och kreditinstitut och vissa yrken med harmoniserade regler för de behöriga myndigheternas kontroll av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen.”

5 Artikel 3 i nämnda förordning har följande lydelse:

”1. Varje fysisk person som reser in i eller ut ur gemenskapen och medför kontanta medel till ett värde av minst 10 000 EUR skall anmäla detta belopp till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat genom vilken denne reser in i eller ut ur gemenskapen i enlighet med denna förordning. Anmälningsplikten har inte uppfyllts om informationen är oriktig eller ofullständig.

2. Den anmälan som avses i punkt 1 skall innehålla uppgifter om

…

e) de kontanta medlens ursprung och avsedda användning,

…”

6 Artikel 4.2 i samma förordning har följande lydelse:

”Om anmälningsplikten enligt artikel 3 inte uppfylls, får kontanta medel kvarhållas genom administrativt beslut i enlighet med villkoren i nationell lagstiftning.”

7 I artikel 9.1 i förordning nr 1889/2005 föreskrivs följande:

”Varje medlemsstat skall införa sanktioner, som skall tillämpas om den anmälningsplikt som föreskrivs i artikel 3 inte fullgörs. Dessa sanktioner skall vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.”

Ungersk rätt

8 Enligt artikel 1 i 2007 års lag nr XLVIII, i den lydelse som är tillämplig i det nationella målet (nedan kallad lag nr XLVIII), ankommer det på tullmyndigheten att genomföra förordning nr 1889/2005.

9 I artikel 3 i lag nr XLVIII föreskrivs att tullmyndigheten, inom ramen för sin behörighet som tulladministration, vid kontroll av förflyttningarna av kontanta medel har befogenhet att kontrollera fysiska personer, deras bagage och deras transportmedel i syfte att kontrollera om anmälningsplikten enligt artikel 3 i nämnda förordning har fullgjorts.

10 Artikel 5/A.1 i lag nr XLVIII har följande lydelse:

”Varje fysisk person som reser in i eller ut ur gemenskapen och som inte på ett korrekt och ofullständigt sätt fullgör den anmälningsplikt som föreskrivs i artikel 3.1 i förordning [nr 1889/2005] vad beträffar de kontanta medel, i den mening som avses i artikel 2.2 i nämnda förordning, som han eller hon medför, eller som inte gör någon anmälan över huvudtaget, ska, med tillämpning av artikel 9 i nämnda förordning, på plats betala en i ungerska forinter (HUF) fastställd sanktionsavgift motsvarande

a) 10 procent av det innehavda kontantbeloppet, om beloppet motsvarar eller överstiger 10 000 euro, men inte överstiger 20 000 euro,

b) 40 procent av det innehavda kontantbeloppet, om beloppet överstiger 20 000 euro, men inte överstiger 50 000 euro, och

c) 60 procent av det innehavda kontantbeloppet, om beloppet överstiger 50 000 euro.”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

11 Den 9 augusti 2012 reste Robert Michal Chmielewski in i Ungern från Serbien utan att anmäla det kontantbelopp som han medförde. Det rörde sig om ett belopp motsvarande sammanlagt 147 492 euro, vilket bestod av 249 150 bulgariska lev (BGN), 30 000 turkiska lira (TRY) och 29 394 rumänska leu (RON).

12 Genom beslut av den 4 oktober 2013 påförde Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Vám- és Pénzügyőri Főigazgatósága Robert Michal Chmielewski en administrativ sanktionsavgift på 24 532 000 HUF med hänvisning till att han hade åsidosatt den skyldighet som åligger honom enligt förordning nr 1889/2005 och lag nr XLVIII genom att underlåta att anmäla nämnda kontantbelopp vid inresan i unionen.

13 Robert Michal Chmielewski överklagade beslutet till Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (förvaltnings- och arbetsdomstol i Kecskemét) och gjorde bland annat gällande att bestämmelserna i lag nr XLVIII stred mot unionsrätten.

14 Mot denna bakgrund beslutade Kecskeméti Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:

”1) Är storleken på den administrativa sanktionsavgift som fastställs med tillämpning av artikel 5/A i lag nr XLVIII …, vilken antogs för att genomföra förordning [nr 1889/2005], förenlig med det krav som uppställs i artikel 9.1 [i nämnda förordning], nämligen att den sanktion som införs i nationell rätt ska vara effektiv och avskräckande samtidigt som den är proportionerlig i förhållande till den överträdelse som har begåtts och det eftersträvade målet?

2) Medför inte storleken på den sanktionsavgift som fastställs i artikel 5/A i lag [nr XLVIII] att denna artikel strider mot förbudet mot förtäckta begränsningar av den fria rörligheten för kapital, vilket föreskrivs i artikel 65.3 [FEUF] och i [EU-]fördraget?”

Prövning av tolkningsfrågorna

15 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, vilka ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida artikel 65.3 FEUF och artikel 9.1 i förordning nr 1889/2005 ska tolkas så, att de utgör hinder för nationella bestämmelser som de som är aktuella i det nationella målet vilka, i syfte att sanktionera ett åsidosättande av den anmälningsplikt som föreskrivs i artikel 3 i denna förordning, föreskriver att en administrativ sanktionsavgift vilken motsvarar 60 procent av det kontantbelopp som inte anmälts ska betalas, när nämnda kontantbelopp överstiger 50 000 euro.

16 I den mån som förordning nr 1889/2005 innehåller harmoniserade regler för kontrollen av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen ska de bestämmelser som är aktuella i det nationella målet först prövas med hänsyn till bestämmelserna i denna förordning.

17 Såsom följer av artikel 1.1 i nämnda förordning, jämförd med skälen 1–3 i samma förordning, är förordningens mål att – i samband med främjandet av en harmonisk, väl avvägd och hållbar utveckling av ekonomiska verksamheter i hela unionen – kompletterara bestämmelserna i direktiv 91/308 genom att införa harmoniserade regler för kontrollen av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen.

18 I enlighet med skälen 2, 5 och 6 i förordning nr 1889/2005 syftar förordningen sålunda till att förebygga, avskräcka från och förhindra att vinning av olaglig verksamhet förs in i det finansiella systemet och investeras efter att ha varit föremål för penningtvätt genom att bland annat införa en princip om anmälningsplikt av förflyttningar av kontanta medel, vilken gör det möjligt att samla information om dessa förflyttningar.

19 I detta syfte föreskriver artikel 3.1 i denna förordning att varje fysisk person som reser in i eller ut ur unionen och medför kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro är skyldig att anmäla detta belopp.

20 Enligt artikel 9.1 i nämnda förordning ska varje medlemsstat införa sanktioner som ska tillämpas om denna anmälningsplikt inte fullgörs. Enligt denna bestämmelse ska sanktionerna vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

21 Det ska erinras om att det framgår av domstolens fasta rättspraxis att så länge lagstiftningen om vilka sanktioner som ska tillämpas vid underlåtenhet att uppfylla krav som införts genom unionslagstiftning inte har harmoniserats inom unionen, har medlemsstaterna befogenhet att välja de påföljder som de finner lämpliga. De är dock skyldiga att vid utövandet av denna behörighet följa unionsrätten och dess allmänna principer, följaktligen också proportionalitetsprincipen (se dom Ntionik och Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, punkt 53, och dom Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkt 23).

22 I synnerhet får de administrativa eller repressiva åtgärder som tillåts enligt nationell lagstiftning inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga (se dom Ntionik och Pikoulas, C-430/05, EU:C:2007:410, punkt 54, och dom Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, punkterna 24 och 53).

23 Domstolen har i detta sammanhang slagit fast att sanktionsåtgärdernas stränghet ska vara anpassad efter hur allvarliga överträdelser som beivras, och det ska särskilt säkerställas att åtgärderna verkligen har en avskräckande verkan samtidigt som proportionalitetsprincipen iakttas (se dom Asociația Accept, C-81/12, EU:C:2013:275, punkt 63, och dom LCL Le Crédit Lyonnais, C-565/12, EU:C:2014:190, punkt 45).

24 Vad avser det nationella målet konstaterar EU-domstolen att det varken vid den hänskjutande domstolen eller vid EU-domstolen har bestritts att de sanktioner som föreskrivs i artikel 5/A i lag nr XLVIII är effektiva och avskräckande.

25 I detta sammanhang räcker det att konstatera att sådana sanktioner som de som är aktuella i det nationella målet förefaller vara ägnade att uppnå de mål som eftersträvas med förordning nr 1889/2005 och att säkerställa ett effektivt genomförande av den anmälningsplikt som föreskrivs i artikel 3 i denna förordning, eftersom de avskräcker berörda personer från att åsidosätta denna skyldighet.

26 För övrigt förefaller ett system enligt vilket beloppsstorleken på de sanktioner som avses i artikel 9 i nämnda förordning varierar beroende på storleken på det kontantbelopp som inte anmälts i princip inte vara oproportionerligt i sig.

27 Vad avser frågan om de sanktioner som föreskrivs i de bestämmelser som är aktuella i det nationella målet är proportionerliga konstaterar domstolen att storleken på de föreskrivna sanktionsavgifterna ökar progressivt i förhållande till beloppet av oanmälda kontanta medel.

28 I motsats till vad Europeiska kommissionen har gjort gällande innebär det krav på proportionalitet som ställs på sanktioner vilka medlemsstaterna inför med tillämpning av artikel 9 i förordning nr 1889/2005 inte att de behöriga myndigheterna måste beakta konkreta och specifika omständigheter i varje enskilt fall.

29 Såsom generaladvokaten anfört i punkterna 79–81 i förslaget till avgörande förfogar medlemsstaterna enligt artikel 9.1 i nämnda förordning över ett visst utrymme för skönsmässig bedömning vid valet av sanktion för att säkerställa iakttagandet av den anmälningsplikt som föreskrivs i artikel 3 i samma förordning. Ett åsidosättande av denna skyldighet ska dock kunna sanktioneras på ett enkelt, verkligt och effektivt sätt, och detta utan att de behöriga myndigheterna nödvändigtvis måste beakta andra omständigheter, såsom avsikten med att inte iaktta anmälningsskyldigheten eller huruvida denna skyldighet har åsidosatts vid flera tillfällen.

30 Med beaktande av typen av överträdelse, vilken utgörs av ett åsidosättande av den anmälningsplikt som föreskrivs i artikel 3 i förordning nr 1889/2005, framstår en sanktionsavgift som motsvarar 60 procent av det kontantbelopp som inte anmälts, när detta belopp överstiger 50 000 euro, emellertid inte vara proportionerlig. En sådan sanktionsavgift går nämligen utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa att denna skyldighet iakttas och att säkerställa förverkligandet av de mål som eftersträvas med denna förordning.

31 Det ska erinras om att syftet med den sanktionsavgift som avses i artikel 9 i förordning nr 1889/2005 inte är att sanktionera eventuella bedrägerier eller olaglig verksamhet, utan uteslutande att sanktionera åsidosättanden av nämnda skyldighet.

32 I detta sammanhang ska noteras att nämnda förordning, såsom följer av dess skäl 3 och 15, syftar till att garantera en effektivare kontroll av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen för att förhindra att vinning av olaglig verksamhet förs in i det finansiella systemet, samtidigt som de principer som erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna iakttas.

33 Domstolen konstaterar också att artikel 4.2 i förordning nr 1889/2005 föreskriver en möjlighet att kvarhålla kontanta medel genom administrativt beslut i enlighet med villkoren i nationell lagstiftning om anmälningsplikten enligt artikel 3 i denna förordning inte uppfylls, bland annat i syfte att göra det möjligt för de behöriga myndigheterna att genomföra nödvändiga kontroller och granskningar vad avser de kontanta medlens ursprung, avsedda användning och destination. Med en sanktion som består i en lägre sanktionsavgift, kombinerad med ett kvarhållande av de kontanta medel som inte anmälts i enlighet med denna artikel 3, skulle sålunda de mål som eftersträvas med nämnda förordning kunna uppnås utan att sanktionen skulle gå utöver vad som är nödvändigt för att åstadkomma detta. I förevarande fall följer det av handlingarna i målet att de bestämmelser som är aktuella i det nationella målet inte föreskriver en sådan möjlighet.

34 Med beaktande av det anförda saknas det anledning att pröva huruvida det föreligger en begränsning i den mening som avses i artikel 65.3 FEUF.

35 Under dessa omständigheter ska de ställda frågorna besvaras enligt följande. Artikel 9.1 i förordning nr 1889/2005 ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser som de som är aktuella i det nationella målet vilka, i syfte att sanktionera ett åsidosättande av den anmälningsplikt som föreskrivs i artikel 3 i denna förordning, föreskriver betalning av en administrativ sanktionsavgift motsvarande 60 procent av det icke anmälda kontantbeloppet, när nämnda kontantbelopp överstiger 50 000 euro.

Rättegångskostnader

36 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

Artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1889/2005 av den 26 oktober 2005 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen ska tolkas så, att den utgör hinder för nationella bestämmelser som de som är aktuella i det nationella målet vilka, i syfte att sanktionera ett åsidosättande av den anmälningsplikt som föreskrivs i artikel 3 i denna förordning, föreskriver betalning av en administrativ sanktionsavgift motsvarande 60 procent av det icke anmälda kontantbeloppet, när nämnda kontantbelopp överstiger 50 000 euro.

Underskrifter