



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
PAOLA MENGOZZIJA,
predstavljeni 21. decembra 2016¹

Zadeva C-17/16

**Oussama El Dakkak,
Intercontinental SARL
proti**

Administration des douanes et droits indirects

„Predhodno odločanje — Kontrola gotovine ob vstopu v Evropsko unijo ali izstopu iz nje — Uredba (ES) št. 1889/2005 — Člen 3(1) — Obseg obveznosti prijave — Mednarodno tranzitno območje letališča države članice“

I – Uvod

1. Predmet te zadeve je predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija) ter se nanaša na razlago člena 3(1) Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. 1889/2005 z dne 26. oktobra 2005 o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje² in člena 4(1) Uredbe (ES) št. 562/2006 o Zakoniku Skupnosti o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah).³

2. Ta predlog je bil vložen v okviru spora med Oussamo El Dakkakom in družbo Intercontinental SARL (v nadaljevanju: Intercontinental) na eni strani ter administration des douanes et droits indirects (uprava za carine in posredne dajatve, Francija) na drugi v zvezi z odškodninskima zahtevkoma prvonavedenih za škodo, ki naj bi jo utrpela, ker je ta uprava zasegla gotovino, ki jo je O. El Dakkak nosil ob prehodu čez letališče Roissy-Charles-de-Gaulle (Francija), zato ker ni prijavil teh zneskov.

3. Osrednje vprašanje v tej zadevi je, ali obveznost iz člena 3(1) Uredbe št. 1889/2005, da mora „[v]saka fizična oseba, ki vstopa v [Evropsko unijo] ali iz nje izstopa in nosi gotovino v vrednosti 10.000 EUR ali več“, ta znesek prijaviti pristojnim organom države članice, skozi katero vstopa ali izstopa, velja tudi za potnike, ki priletijo iz tretje države in po izkrcanju ostanejo v mednarodnem tranzitnem območju letališča države članice do vkrcanja na let v drugo tretjo državo.

1 — Jezik izvirnika: francoščina.

2 — UL 2005, L 309, str. 9.

3 — UL 2006, L 105, str. 1. Ta uredba je bila z 11. aprilom 2016 razveljavljena in nadomeščena z Uredbo (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah) (UL 2016, L 77, str. 1).

II – Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje

4. Družba Intercontinental je O. El Dakkaku naročila, naj iz Cotonouja (Benin) v Bejrut (Libanon) prepelje ameriške dolarje (USD) z letalom, katerega polet je vključeval tranzit prek letališča Roissy-Charles-de-Gaulle.⁴

5. O. El Dakkak je bil 9. decembra 2010 ob tranzitu na tem letališču udeležen v kontroli, ki so jo uslužbenci carinskih organov izvedli na mostu za vkrcanje na let za Bejrut. Iz spisa je razvidno, da je O. El Dakkak med kontrolo navedel, da nosi gotovino, in predložil prijavo, opravljeno pri carinskih organih v Beninu. Uslužbenci carinskih organov so ga pozvali, naj jim sledi, na podlagi obračuna gotovine pa je bilo ugotovljeno, da je imel poleg zneska v višini 3.900 EUR pri sebi znesek v višini 1.607.650 USD.⁵

6. Carinski organi so O. El Dakkaka pridržali, zatem pa je v zvezi z njim preiskovalni sodnik uvedel preiskavo zaradi neizpolnitve obveznosti prijave iz člena 464 carinskega zakonika⁶ in pranja goljufivo pridobljenega denarja. Zneski, ki jih je prenašal, so bili dani v hrambo na podlagi člena 465(II) carinskega zakonika⁷, nato pa jih je uprava za carine in posredne dajatve zapečatila.

7. Preiskovalni senat cour d'appel de Paris (pritožbeno sodišče v Parizu, Francija) je s sodbo z dne 11. maja 2011 zaradi nepravilnosti razveljavil celotni postopek in odredil vračilo zapečatenega premoženja. Iz spisa je razvidno, da je bila ta razveljavitev razglašena, ker so uslužbenci carinskih organov O. El Dakkaka zunaj kakršnega koli pravnega okvira zadrževali 7 ur in 45 min, čeprav ga ni bilo treba zadrževati tako dolgo, da je bil ta prvotni postopek nepravilen in da je njegova razveljavitev povzročila razglasitev ničnosti vseh poznejših aktov, ki so bili od njega nujno odvisni.

8. Pristojni organ je O. El Dakkaku z dopisom z dne 2. aprila 2012 sporočil, da bo izvedel nakazilo zaseženih evrov in protivrednosti zaseženih ameriških dolarjev v evrih ter sorazmernega deleža stroškov obdelave.

9. O. El Dakkak in družba Intercontinental sta tribunal d'instance d'Aulnay-sous-Bois (prvostopenjsko sodišče v mestu Aulnay-sous-Bois, Francija) in nato cour d'appel de Paris (pritožbeno sodišče v Parizu) predložila odškodninski zahtevek za škodo, ki jima je nastala, pri čemer sta trdila, da se je uprava za carine in posredne dajatve neutemeljeno sklicevala na kršitev obveznosti O. El Dakkaka glede prijave, ker zanj taka obveznost ni veljala.

4 — Iz spisa izhaja, da je bil prenos denarja namenjen plačilu dobavitelja družbe Intercontinental, ki je specializirana za prodajo motornih vozil.

5 — Uprava za carine in posredne dajatve v stališčih v okviru kasacijske pritožbe O. El Dakkaka in francoska vlada v pisnih stališčih, predloženih Sodišču, navajata, da je prijava, ki jo je O. El Dakkak opravil v Beninu, zajemala le znesek v višini 983.000 USD.

6 — Ta člen je v različici, ki se uporablja za dejansko stanje spora o glavni stvari, določal: „Fizične osebe, ki v državo članico Evropske unije ali iz države članice Evropske unije prenesejo gotovino ali vrednostne papirje brez posredovanja kreditne ustanove oziroma organizacije ali službe, navedene v členu L. 518-1 denarnega in finančnega zakonika, morajo to gotovino ali vrednostne papirje prijaviti pod določenimi pogoji“. V skladu s členom R. 152-6(I)(1) „[p]rijavo, predpisano s členom 3 Uredbe [...] št. 1889/2005 [...], in prijavo gotovine ali vrednostnih papirjev, ki se prenesejo v državo članico Evropske unije ali iz take države, [...] fizične osebe za svoj račun ali za račun drugih opravijo v pisni obliki pri carinski upravi najkasneje ob vstopu v Evropsko unijo ali izstopu iz nje ali ob prenosu v državo članico Evropske unije ali iz take države“.

7 — Člen 465(I) carinskega zakonika določa, da se „[n]eizpolnitev obveznosti prijave iz člena 464 in Uredbe [...] št. 1889/2005 [...] kaznuje z globo v višini ene četrtine zneska, na katerega se je nanašala kršitev ali poskus kršitve“. V skladu z odstavkom II tega člena v različici, ki se uporablja za dejansko stanje obravnavane zadeve, „[č]e uslužbenci carinskih organov ugotovijo kršitev iz odstavka I, dajo v hrambo celoten znesek, na katerega se je nanašala kršitev ali poskus kršitve, za trimesečno obdobje z možnostjo podaljšanja [...], vendar skupno obdobje ne sme trajati dlje od šest mesecev“.

10. Iz spisa je razvidno, da je O. El Dakkak pred cour d'appel de Paris (pritožbeno sodišče v Parizu) trdil, da obveznost prijave iz člena 3(1) Uredbe št. 1889/2005 in določb francoskega prava, ki jo prenašajo, velja le za osebe, ki prehajajo zunanje meje Unije. O. El Dakkak, ki se je oprl na besedilo člena 4 Uredbe št. 562/2006, je navedel, da gre za tako prehajanje le, kadar oseba pride na mejni prehod in ga prečka, ter da zato, ker je mejni prehod, ki ga je Francija določila na letališču Roissy-Charles-de-Gaulle, ob izhodu z mednarodnega tranzitnega območja, oseba, ki ostane na tem območju, nikoli ne prestopi tega prehoda in zato nikoli ne vstopi na ozemlje Unije.

11. Ker je cour d'appel de Paris (pritožbeno sodišče v Parizu) s sodbo z dne 25. marca 2014 v tej točki zavrnilo tožbo O. El Dakkaka, je ta vložil kasacijsko pritožbo.

12. V teh okoliščinah je Cour de cassation (kasacijsko sodišče) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 3(1) Uredbe št. 1889/2005 in člen 4(1) Uredbe št. 562/2006 razlagati tako, da za državljana tretje države, ki je na mednarodnem tranzitnem območju letališča, ne velja obveznost prijave na podlagi člena 3(1) Uredbe št. 1889/2005, ali pa ju je, nasprotno, treba razlagati tako, da za tega državljana velja ta obveznost kot za osebo, ki je prestopila zunanjo mejo [Unije] na enem izmed mejnih prehodov, predvidenih s členom 4(1) Uredbe št. 562/2006?“

III – Analiza

13. Cour de cassation (kasacijsko sodišče) želi z vprašanjem za predhodno odločanje v bistvu izvedeti, ali je potnik, ki ostane na mednarodnem tranzitnem območju letališča države članice – torej na območju od krajev vkrcanja in izkrcanja do mest, kjer se opravljajo migracijske in carinske kontrole – po izkrcanju z leta iz tretje države in pred vkrcanjem na let v drugo tretjo državo, prestopil zunanjo mejo Unije v smislu Uredbe št. 562/2006 in zanj zato velja obveznost prijave iz člena 3(1) Uredbe št. 1889/2005.

14. Predložitveno sodišče izhaja iz premise, da je treba pojem „vstop v Unijo“ v smislu člena 3(1) Uredbe št. 1889/2005 razlagati z vidika pojma „prehod meja“ iz člena 4(1) Uredbe št. 562/2006.

15. Podobno kot francoska vlada menim, da je ta premisa napačna.

16. Uredba št. 562/2006 je bila sprejeta na podlagi člena 62 Pogodbe ES in zlasti njegovih točk 1 in 2(a), v skladu s katerima je bila Svetu Evropske unije podeljena pristojnost, da sprejme ukrepe, s katerimi se zagotavlja, prvič, da se osebe pri prehajanju notranjih meja Unije ne kontrolirajo, in, drugič, s katerimi se določijo standardi in natančna pravila za kontroliranje oseb, ki prehajajo zunanje meje držav članic. Uredba št. 1889/2005 pa je bila sprejeta na podlagi člena 95 ES v zvezi z ukrepi za približevanje določb zakonov in drugih predpisov v državah članicah, katerih cilj je vzpostavitev in delovanje notranjega trga, in člena 135 ES na področju carinskega sodelovanja.

17. Čeprav ta akta prispevata k uresničitvi istega cilja iz člena 14 ES, in sicer vzpostavitvi območja brez notranjih meja, v katerem je zagotovljen prosti pretok oseb, storitev in kapitala, imata v skladu z njunima pravnima podlagama dva različna predmeta in cilja, saj so s prvim aktom opredeljena skupna pravila za gibanje oseb prek meja, namenjena konsolidaciji in razvoju schengenskega pravnega

reda⁸, z drugim pa je vzpostavljen sistem za kontrolo gotovine ob vstopu v Unijo ali izstopu iz nje, ki dopolnjuje Direktivo 91/308 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja⁹.

18. Zato pojmov iz Uredbe št. 1889/2005 ni treba razlagati z vidika pojmov iz Uredbe št. 562/2006. Sodišču se v okviru te zadeve torej ni treba izreči o razlagi pojma „prehod meja“ v smislu Uredbe št. 562/2006.

19. Zato je treba vprašanje, ki ga je postavilo predložitveno sodišče, preoblikovati tako, da se v bistvu nanaša na to, ali obveznost prijave iz člena 3(1) Uredbe št. 1889/2005 velja tudi za državljana tretje države v okoliščinah spora o glavni stvari, pojem „vstop v Unijo“ v smislu te določbe pa je treba razlagati na podlagi njenega besedila, sistematike in duha ter sistema in ciljev akta, katerega del je.

20. Če se upošteva le običajen smisel izrazov, uporabljenih v tej določbi, se zdi, da navedeni pojem označuje dejstvo, da fizična oseba preide z ozemlja, ki ni del Unije, na ozemlje, ki je njen del.

21. Ker je treba za potrebe te zadeve šteti, da je ozemlje Unije omejeno z ozemeljsko veljavnostjo Pogodb, kot je opredeljena predvsem v členu 52 PEU in členu 355 PDEU,¹⁰ bi za tak prehod šlo, če ta oseba v fizično prestopi geografsko mejo države članice in tako vstopi na ozemlje te države, za katero veljajo Pogodbe. Na podlagi te razlage je za osebo, ki kot O. El Dakkak po izkrcanju z letala, ki prihaja iz tretje države, vstopi na mednarodno tranzitno območje letališča, ki je na ozemlju države članice (kot je pojasnjeno zgoraj), in tam ostane do vkrcanja na let za tretjo državo, treba šteti, da je vstopila v Unijo v smislu zadevne določbe, čeprav ni prešla mejne kontrolne točke.

22. Vendar lahko pojem „vstop v Unijo“ pomeni tudi pravni pojem, ki se razlikuje od prehoda geografske meje. Kot je v točki 24 sklepnih predlogov v zadevi Komisija/Svet (C-170/96, EU:C:1998:43) poudaril generalni pravobranilec N. Fennelly, je treba namreč razlikovati med dvema vidikoma prehoda meje. Pri prvem vidiku gre za vstop na ozemlje države v fizičnem pomenu, ne da bi nujno prišlo do prehoda mejne kontrolne točke, pri drugem pa za vstop na ozemlje v zakonskem smislu prehoda mejne kontrolne točke.

23. Tako bi bilo mogoče šteti, da oseba, ki je prešla geografsko mejo države članice, v Unijo vstopi le, če ob prehodu mejne kontrolne točke v ta namen dobi dovoljenje. V skladu s to razlago za osebo, ki je v položaju O. El Dakkaka, ni mogoče šteti, da je vstopila v Unijo v smislu zadevne določbe.

24. Katero od teh dveh razlag je treba upoštevati?

25. V korist prve razlage poleg besedila člena 3(1) Uredbe št. 1889/2005 govori to, da v tej uredbi območja letališkega tranzita niso izrecno izključena s področja uporabe obveznosti prijave iz tega člena.

⁸ — Glej predvsem uvodne izjave 3, 4 in 5 Uredbe št. 562/2006.

⁹ — UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 9, zvezek 1, str. 153. Ta direktiva je bila razveljavljena z Direktivo 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. oktobra 2005 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma (UL L 309, str. 15), ki pa je bila nadomeščena z Direktivo (EU) 2015/849 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 20. maja 2015 o preprečevanju uporabe finančnega sistema za pranje denarja ali financiranje terorizma, spremembi Uredbe (EU) št. 648/2012 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Direktive 2005/60/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Direktive Komisije 2006/70/ES (UL 2015, L 141, str. 73).

¹⁰ — Kot je Sodišče pojasnilo v sodbi z dne 15. decembra 2015, Parlament in Komisija/Svet (od C-132/14 do C-136/14, EU:C:2015:813, točke od 75 do 77), je treba ozemeljsko veljavnost akta sekundarnega prava – če ni posebne določbe v tem aktu – opredeliti v skladu s členom 52 PEU in členom 355 PDEU.

26. Mednarodna tranzitna območja letališč pa so del ozemlja države, v kateri so, in tudi če priznamo, da imajo poseben pravni status, ne gre za „brezpravna“ območja, saj so pod sodnim in upravnim nadzorom navedene države. V zvezi s tem je morda zanimivo opozoriti, da Francoska republika na področju priseljavanja tako imenovanim „zones d’attente“¹¹ (čakalna območja), ki zajemajo mednarodna tranzitna območja letališč, v pravni fikciji priznava nek status ekstrateritorialnosti.¹² Vendar to ne preprečuje – kot je pojasnilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče) – da je oseba, ki je bila napotena na eno od teh območij, dejansko na francoskem ozemlju in da zanjo veljajo določbe francoskega prava.¹³

27. Kot v pisnih stališčih opozarja francoska vlada, je neekstrateritorialno naravo mednarodnih tranzitnih območij Evropsko sodišče za človekove pravice sicer poudarilo v zadevi, v kateri je bila izdana sodba z dne 25. junija 1996, Amuur/Francija (ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, točka 52), v kateri je bilo temu sodišču predloženo vprašanje, ali je „zadržanje“ določenega števila somalijskih prosilcev za azil na „čakalnem območju“ letališča Roissy-Charles-de-Gaulle v skladu s členom 5 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in svoboščin, podpisane 4. novembra 1950 v Rimu. V prid neekstrateritorialne narave navedenih tranzitnih območij se je v tej zadevi sicer izrekla tudi francoska vlada, ki poudarja, da mednarodno tranzitno območje letališča Roissy-Charles-de-Gaulle pripada francoskemu ozemlju ter da zanj velja francosko pravo in pravo Unije.

28. V pripravljanih gradivih za Uredbo št. 1889/2005 ni veliko napotkov za razlago področja uporabe obveznosti prijave, ki je določena v členu 3(1) te uredbe.

29. Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o preprečevanju pranja denarja s carinskim sodelovanjem (v nadaljevanju: predlog uredbe)¹⁴, ki je sprva temeljil samo na členu 135 ES, je v členu 1 določal, da obveznost prijave velja za vse fizične osebe, ki vstopijo v „carinsko območje Skupnosti“¹⁵ ali iz njega izstopijo, vključno z deli tega ozemlja, v katerih se ni uporabljala Direktiva 91/308, ki jo, kot bomo natančneje videli v nadaljevanju, dopolnjuje Uredba št. 1889/2005. V skladu s členom 2 predloga uredbe je „carinsko območje Skupnosti“ za namene tega predloga pomenilo ozemlje držav članic iz člena 3(1) Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92.¹⁶

11 — V skladu s členom L. 221-1(1) zakonika o vstopu in prebivanju tujcev ter pravici do azila (v nadaljevanju: CESEDA) „[s]e lahko tujec, ki v Francijo pride z [...] letalom in ki bodisi nima dovoljenja za vstop na francosko ozemlje bodisi zaprosi za dovoljenje na podlagi azila, na čakalnem območju, ki je [...] na letališču, zadrži toliko časa, kolikor je nujno potrebno za njegov odhod in, če je prosilec za azil, za preučitev, ali ni njegova prošnja očitno neutemeljena“.

12 — Člen L. 221-2(1) zakonika o vstopu in prebivanju tujcev ter pravici do azila določa, da „[č]akalno območje določi pristojni upravni organ. Sega od krajev vkrcanja in izkrcanja do krajev, kjer se opravijo kontrole oseb.“

13 — Sodba Cour de cassation (kasacijsko sodišče) z dne 25. marca 2009, št. 08-14.125, v kateri je v zvezi z mladoletnikom, ki je bil napoten na čakalno območje letališča Paris-Charles-de-Gaulle, odločeno, „da bi moralo Cour d’appel, ki je ugotovilo, da je bil mladi X..., mladoletnik brez spremstva, ob prihodu na francosko ozemlje zaslišan na letališču Roissy-Charles-de-Gaulle, pridržan, ker se je poskusil izmakniti policijski kontroli, nato pa ob koncu pridržanja poslan v čakalno območje letališča, iz lastnih ugotovitev izpeljati, da je bila zadevna oseba na francoskem ozemlju, tako da je bil mladoletnik brez spremstva, ki je iraški državljan, očitno v nevarnem položaju, zaradi katerega mora sodišče za mladoletnike izvesti zaščitne ukrepe, ki jih določa člen 375 in naslednji civilnega zakonika“. Glej P. Klötgen, *La frontière et le droit, esquisse d’une problématique*, Scientia Juris, 2011, str. 45 in naslednje. Združenja za varstvo človekovih pravic sicer graja upravljanje takih „čakalnih območij“ (glej poročilo združenja Anafé z dne 20. januarja 2016, ki je na voljo na naslovu <http://www.anafe.org/spip.php?article317>).

14 — COM(2002) 328 final.

15 — Člen 1(1), prvi pododstavek, predloga uredbe je določal: „Za vsako fizično osebo, ki vstopa v carinsko območje Skupnosti ali iz njega izstopa in nosi gotovino v vrednosti 15.000 EUR ali več, velja obveznost prijave pod pogoji, ki jih določa ta uredba.“

16 — Uredba z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 4, str. 307), ki je bila razveljavljena z Uredbo (ES) št. 450/2008 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2008 o carinskem zakoniku Skupnosti (Modernizirani carinski zakonik) (UL 2008, L 145, str. 1). V deseti uvodni izjavi predloga uredbe je bilo pojasnjeno, da „[k]ar zadeva geografsko omejitvev področja uporabe v skladu z določbami Pogodbe in predvsem z njenim členom 299, odstavki 3, 4 in 6(c), Direktiva 91/308/EGS ne velja za nekatere evropske države ali ozemlja [...]“, in da je zato treba „posvetiti pozornost tveganju za pranje denarja v teh državah in na teh ozemljih in v zvezi z njimi določiti posebno ureditev“. Tako je bilo v členu 1(1), drugi pododstavek, predloga uredbe določeno, da: „[z]a vsako fizično osebo, ki vstopa v dele carinskega območja Skupnosti ali izstopa iz teh delov, v katerih se ne uporablja Direktiva 91/308/EGS, in nosi gotovino v vrednosti 15.000 EUR ali več, prav tako velja navedena obveznost prijave.“

30. Zaradi sklicevanja na carinsko območje Unije pa je mogoče sklepati, da je Komisija prej upoštevala geografski vidik prehoda zunanjih meja in da je bil predlog uredbe vsaj prvotno zasnovan tako, da zajema tudi položaje prehoda zadevne osebe čez mednarodno tranzitno območje letališča v državi članici. Komisija je v poročilu Svetu, ki je bilo priloženo predlogu uredbe¹⁷, sicer pojasnila, da na carinskem območju Unije in na delih ozemlja, ki niso zajeti z Direktivo 91/308, „za prenos gotovine načeloma velja obveznost prijave“.

31. Toda Svet je v postopku odobritve Uredbe št. 1889/2005 s spremembo prilagodil ozemeljsko veljavnost tega akta. V pojasnilih k predlogu spremembe je predvsem navedel, da „je treba zaradi preglednosti za potnike in lažje uporabe Uredbe s strani pristojnih organov kontrolo nad prenosom gotovine izvajati ob vstopu fizičnih oseb v Skupnost ali izstopu iz nje“.¹⁸

32. Če je mogoče razumeti razloge v zvezi s preglednostjo, ki so vodili Svet – saj je pojem „vstop v Skupnost“ z njegovim takojšnjim sklicevanjem na člen 299 ES, ki se je takrat uporabljal, lažje razumljiv kot pojem „carinsko območje Skupnosti“, ki ga je sicer treba razlagati ob upoštevanju pojasnil iz člena 1(1), drugi pododstavek, predloga uredbe – pa je veliko težje opredeliti težave pri uporabi, ki bi jih po mnenju Sveta imeli „pristojni organi“, če bi bilo besedilo Komisije sprejeto brez sprememb. Namreč, ker bi morali kontrole, določene v predlogu uredbe, večinoma izvajati carinski organi držav članic, za katere je treba domnevati, da dobro poznajo pojme carinskega prava Unije, se zdi logično sklepati, da se Svet ni skliceval na nalogo opredelitve ozemelj, ki jih zadeva obveznost prijave. Ali je imel v mislih težave, s katerimi bi se ti organi lahko soočali pri zagotavljanju kontrole tranzitnih potnikov, ki bi na podlagi predloga uredbe prav tako morali šteti, da zanje velja obveznost prijave? Na podlagi pripravljalnega gradiva tega ni mogoče potrditi – vendar niti izključiti – toda če bi bilo tako, bi bilo logično pričakovati izrecno izključitev takih potnikov iz obveznosti prijave v končnem besedilu Uredbe št. 1889/2005, ki pa je ni.

33. Sprememba ozemeljske veljavnosti predloga uredbe poleg tega ustreza prizadevanju Sveta, da se zagotovi vzporedna ozemeljska uporaba Direktive 91/308 in prihodnje uredbe.

34. Ta akta sta namreč tesno povezana.

35. Odločitev o sprejetju Uredbe št. 1889/2005 je bila sprejeta na podlagi ugotovitev iz poročila „Moneypenny“¹⁹, katerega namen je bil izmeriti vpliv čezmejnih prenosov gotovine na učinkovitost kontrol, ki se izvajajo v skladu z Direktivo 91/308. Zlasti iz uvodne izjave 2 te uredbe in njenega člena 1(1) izhaja, da je njej cilj *dopolnitev* določb navedene direktive z določitvijo usklajenih pravil o kontroli prenosa gotovine ob vstopu v Unijo ali izstopu iz nje.²⁰

36. Elemente, ki lahko pomagajo pri opredelitvi obsega obveznosti prijave, zapisane v členu 3 Uredbe št. 1889/2005, pa je mogoče izpeljati iz razmerja med tema aktoma.

37. Direktiva 91/308, ki temelji na členih 57(2), prvi in tretji stavek, in 100 A Pogodbe EGS, je kreditnim in finančnim ustanovam ter nekaterim pravnim ali fizičnim osebam nalagala obveznosti, ki so vključevale kontrole transakcij, ki jih opravijo ponudniki storitev, če so te presegale znesek 15.000 EUR. Njen glavni cilj je bil preprečiti izkoriščanje finančnega sistema za pranje nezakonitih sredstev, ki bi lahko ogrozilo stabilnost tega sistema in zaupanje vanj ter vplivalo na porast

17 — Poročilo z dne 25. junija 2002, COM(2002) 328 final, glej točko 2, komentar k členu 1.

18 — Skupno stališče, ki ga je Svet sprejel z namenom sprejetja uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje, z dne 18. januarja 2005, št. 14843/04, točka 3(a).

19 — Dokument 9630/2/00 rev. 2 Sveta z dne 7. septembra 2000. Carinske službe držav članic so „operacijo Moneypenny“ izvajale od septembra 1999 do februarja 2000 z namenom nadzora in kontrole čezmejnega prenosa gotovine v vrednosti več kot 10.000 EUR, da bi preverile, ali bi bila lahko zaradi same obsežnosti teh prenosov ogrožena učinkovitost kontrol, ki jih finančni instituti izvajajo za boj proti pranju denarja.

20 — Druga sklicevanja na Direktivo 91/308 so predvsem v uvodnih izjavah 5, 9 in 11 ter v členih 5 in 6 Uredbe št. 1889/2005.

organiziranega kriminala na splošno in zlasti na trgovanje z mamili.²¹ Namenjena je bila usklajevanju dejavnosti držav članic na tem področju, da bi se preprečilo tveganje sprejetja nacionalnih ukrepov, ki bi bili nezdržljivi s cilji notranjega trga, in da bi se zagotovila kar največja učinkovitost boja proti pranju denarja, ki se pogosto izvaja v mednarodnem kontekstu.²²

38. Ukrepi, ki jih je določala ta direktiva, ter tisti, ki jih trenutno določa Direktiva 2015/849²³ in jih je pred njo določala Direktiva 2005/60²⁴, so spadali v okvir mednarodnega sodelovanja²⁵.

39. V zvezi s tem je treba spomniti, da je Sodišče v sodbi z dne 25. aprila 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270), ugotovilo, da čeprav je namen Direktive 2005/60, ki je nadomestila Direktivo 91/308, tudi zagotoviti dobro delovanje notranjega trga, pa je njen glavni cilj preprečevanje uporabe finančnega sistema za pranje denarja in financiranje terorizma, kakor izhaja predvsem iz dejstva, da je bila, tako kot Direktiva 91/308, sprejeta v mednarodnem okviru, zato da se v Uniji uporabijo in postanejo zavezujoča priporočila mednarodne projektne skupine za finančno ukrepanje (FATF).²⁶

40. Uredba št. 1889/2005, ki dopolnjuje Direktivo 91/308, ima isti cilj. Poleg tega je bila ta uredba, enako kot navedena direktiva, v skladu s svojo uvodno izjavo 4 sprejeta za izvajanje priporočila FATF, in sicer posebnega Priporočila IX z dne 22. oktobra 2004 o prevoznikih gotovine, ki je po spremembi leta 2012 postalo Priporočilo 32²⁷.

41. V skladu s tem priporočilom „[b]i morale imeti države vzpostavljene ukrepe za odkrivanje čezmejnih fizičnih prevozov gotovine in prenosljivih instrumentov, ki se glasijo na prinosnika, vključno s sistemom prijave in/ali sporočitve“, in „se prepričati, da lahko njihovi pristojni organi blokirajo ali zadržijo gotovino ali prenosljive instrumente, ki se glasijo na prinosnika, ki bi lahko bili povezani s financiranjem terorizma, pranjem denarja ali povezanimi kršitvami ali ki so predmet lažne prijave ali sporočitve“.²⁸

21 — Glej zlasti uvodne izjave 1, 2 in 3.

22 — Glej zlasti uvodni izjavi 2 in 6.

23 — Navedena v opombi 9 k tem sklepnim predlogom.

24 — Navedena v opombi 9 k tem sklepnim predlogom.

25 — Glej zlasti uvodno izjavo 7.

26 — Glej točko 46. Skupina FATF je medvladni organ, ustanovljen leta 1989, ki je pristojen za določitev standardov in spodbujanje učinkovitega izvajanja zakonodajnih, regulativnih in operativnih ukrepov za boj proti pranju denarja, financiranju terorizma in financiranju širjenja orožja ter drugim povezanim nevarnostim za integriteto mednarodnega finančnega sistema.

27 — Besedilo tega priporočila je mogoče najti na spletnem mestu skupine FATF [gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf) <http://www.fatf-gafi.org>.

28 — V nadaljevanju Priporočila je navedeno, da „[b]i države morale zagotoviti, da se za osebe, ki so opravile lažno prijavo ali ki so sporočile napačne informacije, uporabijo učinkovite, sorazmerne in odvračalne sankcije. Kadar so gotovina ali prenosljivi instrumenti, ki se glasijo na prinosnika, povezani s financiranjem terorizma, pranjem denarja ali povezanimi kršitvami, bi morale države sprejeti tudi ukrepe, vključno z zakonodajnimi ukrepi, v skladu s Priporočilom 4, ki dovoljuje zaplenbo te gotovine ali instrumentov.“

42. V pojasnjevalni opombi k navedenemu priporočilu je obrazloženo, da je bilo priporočilo pripravljeno z namenom „zagotoviti, da teroristi in drugi zločinci ne morejo financirati svojih dejavnosti ali prati sredstev, ki izhajajo iz njihovih kriminalnih dejavnosti, s čezmejnimi fizičnim prevozom gotovine ali prenosljivih instrumentov, ki se glasijo na prinosnika“²⁹. V tej isti opombi je izraz „čezmejni fizični prevoz“ opredeljen tako, da pomeni „vsak fizični vstop ali izstop gotovine ali prenosljivih instrumentov, ki se glasijo na prinosnika, iz ene države v drugo“³⁰.

43. Zdi se torej, da se zadevno priporočilo nanaša na širok pojem „vstopa“ in „izstopa“, kar kaže na to, da je treba sistem prijave ali sporočitve, ki se predlaga v tem priporočilu, uporabiti, kadar gotovina ali prenosljivi instrumenti, ki se glasijo na prinosnika, preidejo nacionalno geografsko mejo. Kljub temu se zdi, da v dokumentaciji skupine FATF ni nobenega izrecnega napotka glede vprašanja, ki ga obravnavam. Podrobna pravila za kontrolo čezmejnega prenosa denarja v mednarodnih tranzitnih območjih letališč se ne obravnavajo niti v dokumentu „Nouvelles meilleures pratiques internationales: détection et prévention des mouvements transfrontaliers illicites d'espèces et d'instruments négociables au porteur“ (nove najboljše mednarodne prakse: odkrivanje in preprečevanje nezakonitih čezmejnih prenosov gotovine in prenosljivih instrumentov, ki se glasijo na prinosnika) iz leta 2010, ki naj bi zagotovil pregled nad težavami, ki jih imajo države pri uporabi posebnega Priporočila IX, in prikazal možne rešitve.³¹

44. Vendar, kot zagovarja francoska vlada, okvir mednarodnega sodelovanja pri boju proti pranju denarja in čezmejnemu kriminalu, v katerega je umeščena Uredba št. 1889/2005, govori v prid široki razlagi pojma vstopa v Unijo v smislu člena 3(1) te uredbe in zoper omejitvev področja uporabe obveznosti prijave iz tega člena na zgolj čezmejne prehode denarja, ki je namenjen vključitvi v finančni krog Unije.

45. Ni namreč mogoče zanikati, da razširitev obveznosti prijave na potnike v letališkem tranzitu prispeva k uresničevanju zgoraj navedenih ciljev na mednarodni ravni, saj je taka obveznost hkrati odvrčalen ukrep in, skupaj s povezanimi kontrolami, ukrep za odkrivanje sumljivih prenosov.³²

46. V tej fazi je treba preučiti, ali Konvencija o mednarodnem civilnem letalstvu, podpisana 7. decembra 1944 v Čikagu (ZDA),³³ nasprotuje taki široki razlagi.

29 — Besedilo pojasnjevalne opombe k posebnemu Priporočilu IX je prav tako na voljo na spletnem mestu skupine FATF, in sicer na naslovu iz opombe 27 zgoraj.

30 — Moj poudarek. V dokumentu iz leta 2009 z naslovom „Méthodologie d'évaluation de la conformité aux 40 Recommandations et aux 9 recommandations spéciales du GAFI“ (metodologija za ocenjevanje skladnosti s 40 priporočili in 9 posebnimi priporočili FATF) je v okviru nadnacionalnega vidika posebnega Priporočila IX pojasnjeno, da se izraz „čezmejno“ „nanaša na prenose na zunanjih mejah nadnacionalne jurisdikcije“ (moj poudarek); dokument je dostopen na spletnem mestu [http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html#methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html#methodologieevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).

31 — Ta dokument, ki je bil pripravljen pred spremembo leta 2012, je dostopen na spletnem mestu [http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetd'instrumentsnégociablesaupporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetd'instrumentsnégociablesaupporteur.html?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetd'instrumentsnégociablesaupporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetd'instrumentsnégociablesaupporteur.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)).

32 — Naj kljub temu dodam, da je Komisija v poročilu Parlamentu in Svetu o uporabi Uredbe št. 1889/2005 (COM(2010) 0455 final) na podlagi presoje stroškov in koristi zagovarjala spremembo člena 3(1) Uredbe št. 1889/2005 za uskladitev postopkov kontrol gotovine s postopki, ki veljajo za kontrolo prtljage potnikov, določenimi v členih od 192 do 194 Uredbe Komisije št. 2454/93 z dne 2. julija 1993 o določbah za izvajanje Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 2, zvezek 6, str. 3, razveljavljena z Izvedbeno uredbo Komisije (EU) 2016/481 z dne 1. aprila 2016 (UL 2016, L 87, str. 24)). Taka uskladitev, ki se priporoča za odpravo praktičnih težav držav članic v zvezi s tranzitnimi potniki, pa pomeni izključitev sistematičnih kontrol v mednarodnih tranzitnih območjih in zato ukinitve obveznosti prijave za potnike, ki ostanejo na teh območjih (glej točko 5 poročila). Komisija v točki 3.2 tega poročila navaja, da „[t]ranzitni potniki v letalskem prometu težko upoštevajo obveznost prijave gotovine ob prvi točki vstopa v EU ali zadnji točki izstopa iz nje zaradi različne tranzitne infrastrukture letališč. Prostorov v tranzitnih območjih za prijavo gotovine je malo ali pa so različni, med leti pa ni dovolj časa. Pristojni organi držav članic tudi težko zagotovijo usklajen nadzor tranzitnih potnikov. Premalo časa, pomanjkanje ustreznih prostorov za kontrolo [...] in ločenih kanalov za ročno in oddano prtljago ovirajo kontrolo.“ Za spremembo člena 3(1) Uredbe št. 1889/2005 naj bi se sicer izrekla „[p]osebna projektna skupina strokovnjakov za kontrolo gotovine“.

33 — *Recueil des traités des Nations unies*, zv. 15, str. 295, ki je dostopen na tem naslovu: <http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>.

47. Unija ni pogodbenica te konvencije in, kot je bilo pojasnjeno v sodbi z dne 21. decembra 2011, *Air Transport Association of America in drugi* (C-366/10, EU:C:2011:864, točke od 57 do 71), je ta konvencija ne zavezuje.

48. Vendar pa so navedeno konvencijo ratificirale vse države članice Unije in jo je zato treba upoštevati za razlago določb, ki izhajajo iz prava Unije.³⁴ Enako velja za priloge k tej konvenciji, v katerih so navedeni standardi in priporočene prakse (*Standards and Recommended Practices – SARP*)³⁵, ki jih je sprejel Svet Mednarodne organizacije civilnega letalstva (ICAO)³⁶ v skladu s členom 54(l)³⁷ navedene konvencije in ki bolj ali manj obvezno zavezujejo države pogodbenice.³⁸

49. V skladu s členom 22 Čikaške konvencije „se vsaka država pogodbenica strinja, da bo sprejela [...] vse ukrepe v svoji pristojnosti za poenostavitev in pospešitev zračnega prometa med ozemlji držav pogodbenic ter za preprečitev nepotrebnega zadrževanja zrakoplovov, posadke, potnikov in tovara, še zlasti pri uporabi zakonov v zvezi s priseljevanjem, zdravjem, carino in mejno kontrolo“. V členu 23 te konvencije pa je pojasnjeno, da se vsaka država pogodbenica zaveže, „kolikor se ji zdi izvedljivo, k vzpostavitvi postopkov v zvezi s carino in priseljevanjem, ki zadevajo mednarodni zračni promet, v skladu s praksami, ki se lahko vzpostavijo ali priporočijo v skladu s to konvencijo“.

50. Priloga 9 k Čikaški konvenciji (Standardi in priporočene prakse – *Poenostavitev*; v nadaljevanju: Priloga 9)³⁹ je bila sprejeta predvsem za pojasnitev obveznosti, ki jih imajo države pogodbenice na podlagi zgoraj omenjenih členov navedene konvencije. Cilj te priloge je doseči učinkovito upravljanje procesa kontrole na mejah, pri čemer si je treba prizadevati za primerno ravnotežje med varnostjo in poenostavitvijo postopkov.

51. Kot je spomnila francoska vlada, morajo države pogodbenice v skladu s poglavjem 3(L), točka 3.57, navedene priloge zagotoviti – predvsem tako, da ustvarijo območja neposrednega tranzita – da lahko potniki in njihova prtljaga, ki pridejo iz druge države in potovanje nadaljujejo v tretjo državo z istim ali drugim letom z istega letališča in istega dne, začasno bivajo na letališču prihoda, ne da bi zanje veljale formalnosti v zvezi z mejno kontrolo za vstop v državo tranzita. „Območje neposrednega tranzita“ je v poglavju 1(A) opredeljeno kot posebno območje na mednarodnem letališču ali v njegovi bližini, ki je pod neposrednim nadzorom ali kontrolo pristojnih javnih organov, kjer lahko potniki ostanejo med tranzitom ali transferjem, ne da bi jim bilo treba vložiti prošnjo za vstop v zadevno državo.

52. Iz besedila standarda, ki je določen v omenjeni točki 3.57, pa izhaja, da se ta nanaša na formalnosti v zvezi s kontrolami priseljevanja, s katerimi se preveri posedovanje dokumentov za vstop na ozemlje države pogodbenice. To je sicer potrjeno z naslednjim standardom (glej točko 3.58 poglavja 3(L)), ki državam pogodbenicam nalaga, naj kar najbolj omejijo zahtevo za potnike, ki ostanejo na območju neposrednega tranzita, da pridobijo vizum za neposredni tranzit.⁴⁰

34 — Sodba z dne 3. junija 2008, *Intertanko in drugi* (C-308/06, EU:C:2008:312, točka 52).

35 — Sprejetje teh aktov je določeno v členu 37 Čikaške konvencije.

36 — Organizacija ICAO je bila ustanovljena v skladu s členom 43 in naslednjimi Čikaške konvencije.

37 — V tej določbi je pojasnjeno, da so SARP „zaradi učinkovitosti“ zasnovani kot „priloge h konvenciji“.

38 — Standardi so specifikacije, katerih vsebina odraža, kar je bilo priznано kot izvedljivo in nujno za poenostavitev in izboljšanje nekaterih vidikov mednarodnega zračnega prometa. Države pogodbenice morajo v skladu s členom 38 te konvencije uradno sporočiti njihovo nespoštovanje. Priporočene prakse pa so specifikacije, katerih vsebina odraža, kar je bilo priznано kot splošno izvedljivo in zelo zaželeno. Države pogodbenice si na podlagi te konvencije prizadevajo za uskladitev s temi praksami.

39 — Besedilo te priloge je dostopno na spletnem mestu švicarskega zveznega urada za letalstvo, in sicer na tem naslovu: <https://www.bazl.admin.ch/bazl/fr/home/experts/reglementation-et-informations-de-base/bases-legales-et-directives/annexes-a-la-convention-de-l-organisation-internationale-de-l-av.html>

40 — In sicer vizumi, ki se zahtevajo od potnikov, ki prispejo z mednarodnim letom in potovanje nadaljujejo v tretjo državo z istim ali drugim letom z istega letališča in istega dne. Uredba (ES) št. 810/2009 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. julija 2009 o vizumskem zakoniku Skupnosti (Vizumski zakonik) (UL 2009, L 243, str. 8) določa obveznost pridobitve takega vizuma „z odstopanjem od Priloge 9 k Čikaški konvenciji“ za državljane določenega števila tretjih držav.

53. Splošneje je sicer namen Priloge 9 kar najbolj zmanjšati formalnosti in kontrole za tranzitne potnike, medtem ko jim obveznost prijave načeloma nalaga ne samo dejaven pristop, temveč lahko preverjanje spoštovanja te obveznosti od pristojnih organov zahteva, da za osebe, njihovo prtljago in njihova prevozna sredstva, kot je določeno v členu 4(1) Uredbe št. 1889/2005, uporabijo kontrolne ukrepe.

54. Vendar, prvič, kot je v pisnih stališčih opozorila francoska vlada, v skladu s poglavjem 3(B), točka 1.5, Priloge 9 določbe te priloge ne preprečujejo uporabe nacionalne zakonodaje glede izvajanja kontrol, ki se štejejo za „nujne“⁴¹, ter, drugič, politika poenostavitve, ki se izvaja v organizaciji ICAO, je namenjena tudi usklajevanju ciljev iz Priloge 9 z drugimi cilji, predvsem s ciljem boja proti mednarodni trgovini z mamili – ki je med cilji, ki jim sledijo ukrepi, uvedeni z Uredbo št. 1889/2005 – da se doseže pravično ravnotežje med zahtevami po varnosti in zahtevami po poenostavitvi.

55. Obveznost prijave, kakršna je določena s členom 3(1) Uredbe 1889/2005, razširjena na potnike, ki ostanejo na „območju neposrednega tranzita“, kakor je opredeljeno v Prilogi 9, se zato ne zdi nezdržljiva s standardom iz točke 3.57 te priloge 9, če so formalnosti v zvezi z izpolnjevanjem te obveznosti in kontrole za preverjanje njenega spoštovanja za tranzitne potnike kar najmanj neprijetne ter ne povzročijo neupravičenih zamud v zračnem prometu.

56. Glede na vse navedeno se nagibam k temu, da na podlagi jezikovne razlage besedila člena 3(1) Uredbe št. 1889/2005 in ciljev, ki jim sledi ta akt, ter ob upoštevanju neobstoja izrecne izključitve položajev letališkega tranzita s področja uporabe obveznosti prijave iz navedenega člena ta obveznost velja tudi za potnike, ki ostanejo na mednarodnem tranzitnem območju letališča, ki je na ozemlju države članice, za katero se v skladu s členom 52 PEU in členom 355 PDEU uporabljata Pogodbi, po izkrcanju z leta iz tretje države in pred vkrcanjem na let v tretjo državo, ne da bi prešli mejno kontrolno točko z namenom, da se jim dovoli vstop v to državo članico.

IV – Predlog

57. Glede na vse navedeno Sodišču predlagam, naj na vprašanje, ki ga je postavilo Cour de cassation (kasacijsko sodišče, Francija), odgovori:

Člen 3(1) Uredbe (ES) Evropskega parlamenta in Sveta št. 1889/2005 z dne 26. oktobra 2005 o kontroli gotovine ob vstopu v Skupnost ali izstopu iz nje je treba razlagati tako, da obveznost, da vsaka fizična oseba, ki vstopa v Evropsko unijo ali iz nje izstopa in nosi gotovino v vrednosti 10.000 EUR ali več, ta znesek prijavi pristojnim organom države članice, skozi katero vstopa v Unijo ali iz nje izstopa, velja tudi za potnike, ki ostanejo na mednarodnem tranzitnem območju letališča, ki je na ozemlju države članice, za katero se v skladu s členom 52 PEU in členom 355 PDEU uporabljata Pogodbi, po izkrcanju z leta iz tretje države in pred vkrcanjem na let v tretjo državo, ne da bi prešli mejno kontrolno točko z namenom, da se jim dovoli vstop v navedeno državo članico.

41 — Naj ob tem dodam, da so priporočene prakse v zvezi z naložitvijo omejitev za uvoz ali izvoz valut navedene v poglavju 6(F), točki 6.47 in 6.48.