



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
P. MENGOZZI
fremsat den 21. december 2016¹

Sag C-17/16

Oussama El Dakkak
Intercontinental SARL
mod
Administration des douanes et droits indirects

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig))

»Præjudiciel forelæggelse — kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Den Europæiske Union — forordning (EF) nr. 1889/2005 — artikel 3, stk. 1 — angivelsespligtens rækkevidde — det internationale transitområde i en medlemsstats lufthavn«

I – Indledning

1. Den foreliggende sag angår en anmodning om præjudiciel afgørelse fremsat af Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig) angående fortolkningen af artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1889/2005 af 26. oktober 2005 om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet², og artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks)³.

2. Denne anmodning er blevet fremsat i forbindelse med en tvist mellem på den ene side Oussama El Dakkak og Intercontinental SARL og på den anden side administration des douanes et droits indirects (told- og afgiftsmyndighederne, Frankrig) angående førstnævntes krav om erstatning for den skade, de angiveligt har lidt som følge af nævnte myndigheds beslaglæggelse af likvide midler, som Oussama El Dakkak medbragte under en transit i lufthavnen Roissy-Charles-de-Gaulle (Frankrig), med den begrundelse, at denne havde undladt at angive dem.

3. Det centrale i denne sag er spørgsmålet om, hvorvidt den forpligtelse, der med artikel 3, stk. 1, i forordning (EF) nr. 1889/2005 pålægges »[a]lle fysiske personer, som rejser ind i eller forlader [Den Europæiske Union] med likvide midler af en værdi på 10 000 EUR eller derover«, til at angive dette beløb til de kompetente myndigheder i den medlemsstat, via hvilken den pågældende person rejser ind i eller forlader Unionen, ligeledes finder anvendelse på passagerer, der ankommer fra et tredjeland og efterfølgende opholder sig i en medlemsstats internationale transitområde, inden de går om bord på et fly til et andet tredjeland.

1 — Originalsprog: fransk.

2 — EUT 2005, L 309, s. 9.

3 — EUT 2006, L 105, s. 1. Denne forordning blev fra den 11.4.2016 ophævet og erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9.3.2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) (EUT 2016, L 77, s. 1).

II – Tvisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

4. Intercontinental pålagde Oussama El Dakkak at transportere amerikanske dollar (USD) fra Cotonou (Benin) til Beirut (Libanon) med fly med transit i Roissy-Charles-de-Gaulle-lufthavnen⁴.

5. Den 9. december 2010 blev Oussama El Dakkak kontrolleret af toldere på boardingbroen til flyet til Beirut i forbindelse med transit i den pågældende lufthavn. Det fremgår af sagsakterne, at Oussama El Dakkak i forbindelse med denne kontrol oplyste, at han var i besiddelse af kontanter, og han fremviste en erklæring fra toldmyndighederne i Benin. Lufthavnens toldere bad ham følge med dem, og det blev fastslået, at han var i besiddelse af 1 607 650 USD og 3 900 EUR⁵.

6. Oussama El Dakkak blev tilbageholdt af toldmyndighederne og derefter bragt for en undersøgelsesdommer med påstand om tilsidesættelse af den i artikel 464 i code des douanes (toldkodeksen) omhandlede pligt til at angive kapital⁶ og om hvidvaskning af penge. De beløb, han transporterede, blev beslægtet på grundlag af artikel 465, nr. II, i code des douanes (toldkodeksen)⁷, og derefter forseglet af toldmyndighederne.

7. Ved dom af 11. maj 2011 annullerede undersøgelsesafdelingen ved cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris, Frankrig) sagen i sin helhed på grund af en uregelmæssighed og beordrede forseglingen ophævet. Det fremgår af sagsakterne, at denne annulation skete med den begrundelse, at Oussama El Dakkak blev tilbageholdt af tolderne i 7 timer og 45 minutter uden noget retsgrundlag, selv om en så lang periode ikke var nødvendig, at den indledende sagsbehandling var uregelmæssig, og at annulationen af sagsbehandlingen medførte annulation af alle efterfølgende retsakter, der nødvendigvis afhang heraf.

8. Ved skrivelse af 2. april 2012 oplyste den kompetente myndighed Oussama El Dakkak om, at den ville overføre det beslægtede beløb i euro, et beløb i euro svarende til det beslægtede beløb i dollar og et proratabeløb af det indrømmede nedslag i håndteringsomkostningerne.

9. Oussama El Dakkak og Intercontinental anlagde sag ved tribunal d'instance d'Aulnay-sous-Bois (retten i første instans i Aulnay-sous-Bois, Frankrig) og dernæst ved cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris) med påstand om erstatning for det tab, de havde lidt, idet de anførte, at toldmyndighederne ikke kunne gøre en tilsidesættelse af angivelsespligten gældende over for Oussama El Dakkak, fordi han ikke var underlagt en sådan forpligtelse.

10. Det fremgår af sagsakterne, at Oussama El Dakkak ved cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris) gjorde gældende, at kun personer, der passerer Unionens ydre grænser, er underlagt den i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1889/2005 omhandlede angivelsespligt og bestemmelserne i fransk ret til gennemførelse heraf. Oussama El Dakkak har på baggrund af artikel 4 i forordning nr. 562/2006

4 — Det fremgår af sagsakterne, at de overførte penge skulle bruges til at betale en af Intercontinentals kunder, der har specialiseret sig i bilhandel.

5 — Det fremgår af de bemærkninger, som Administration des douanes et des droits indirects (told- og afgiftsmyndighederne) fremsatte til Oussama El Dakkaks kassationsappel, og af den franske regerings skriftlige indlæg til Domstolen, at den af Oussama El Dakkak afgivne erklæring i Benin kun omfattede et beløb på 983 000 USD.

6 — Denne artikel i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, havde følgende ordlyd: »Fysiske personer, der overfører beløb, værdipapirer eller værdier til eller fra en EU-medlemsstat uden om et kreditinstitut eller en af de i artikel L. 518-1 i code monétaire et financier (den franske lov om pengepolitikken og tilsynet med den finansielle sektor) omhandlede organismer eller tjenester, skal angive beløbet på de fastsatte vilkår.« Følgende fremgår af artikel R152-6, nr. I, første afsnit: »Den i artikel 3 i forordning [...] nr. 1889/2005 [...] omhandlede angivelse og angivelsen af beløb, værdipapirer eller værdier, der overføres til eller fra en EU-medlemsstat, [...], foretages af de fysiske personer, på egne vegne eller på vegne af en anden part, til toldmyndighederne senest på tidspunktet for indrejse til eller udrejse af Unionen eller på tidspunktet for overførsel til eller fra en EU-medlemsstat.«

7 — Artikel 465, nr. I, i code des douanes (toldkodeksen) bestemte i den affattelse, der finder anvendelse på de faktiske omstændigheder i tvisten i hovedsagen, at »[t]ilsidesættelse af den i artikel 464 og i forordning [...] nr. 1889/2005 omhandlede angivelsespligt straffes med en bøde svarende til en fjerdedel af det beløb, som overtrædelsen eller forsøget på overtrædelse vedrører«. Følgende fremgik af denne artikels nr. II: »Konstaterer tolderne den i nr. I omhandlede overtrædelse, beslægtet de hele det beløb, som overtrædelsen eller forsøget på overtrædelse vedrører, i en periode på tre måneder, der kan forlænges [...] til højst seks måneder i alt.«

gjort gældende, at en sådan passage kun finder sted, når personen møder op ved og passerer grænsen ved et grænseovergangssted, og at det grænseovergangssted, som Frankrig har opgivet for Roissy-Charles de Gaulle-lufthavnen, er udgangen fra det internationale transitområde, hvorfor en person, der forbliver i dette område, aldrig passerer grænsen ved dette grænseovergangssted og derfor aldrig rejser ind på Unionens område.

11. Da cour d'appel de Paris (appeldomstolen i Paris) ved dom af 25. marts 2014 forkastede Oussama El Dakkaks søgsmål på dette punkt, iværksatte han kassationsanke.

12. På denne baggrund har Cour de cassation (kassationsdomstol) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»Skal artikel 3, stk. 1, i forordning [nr. 1889/2005] og artikel 4, stk. 1, i forordning [nr. 562/2006] fortolkes således, at en tredjelandstatsborger, der befinder sig i et internationalt transitområde i en lufthavn, ikke er omfattet af angivelsespligten i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning [nr. 1889/2005], eller således at denne statsborger derimod er omfattet af denne pligt, idet den pågældende har passeret en af [Unionens] ydre grænser ved et grænseovergangssted i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning [nr. 562/2006]?«

III – Bedømmelse

13. Med sit præjudicielle spørgsmål ønsker Cour de cassation (kassationsdomstol) nærmere bestemt oplyst, om en passager, der kun opholder sig i det internationale transitområde i en medlemsstats lufthavn - dvs. i det område, der går fra boarding- og udstigningspunkter til de steder, hvor der foretages indrejse- og toldkontrol - efter at personen har forladt et fly fra et tredjeland, og inden denne går om bord på et fly til et andet tredjeland, har passeret Unionens ydre grænse i henhold til forordning nr. 562/2006 og dermed er underlagt den i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1889/2005 omhandlede angivelsespligt.

14. Den forelæggende ret har lagt den forudsætning til grund, at begrebet »indrejse i Unionen« i henhold til artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1889/2005 skal fortolkes i lyset af begrebet »passage af de ydre grænser« i henhold til artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 562/2006.

15. Ligesom den franske regering er jeg af den opfattelse, at denne forudsætning er fejlagtig.

16. Forordning nr. 562/2006 blev vedtaget på grundlag af artikel 62 i EF-traktaten, særlig nr. 1) og nr. 2), litra a), hvormed Rådet for Den Europæiske Union blev givet beføjelse til at vedtage foranstaltninger med henblik på dels at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af Unionens indre grænser, dels at fastlægge standarder og procedurer, som medlemsstaterne skal følge ved udøvelse af personkontrol ved medlemsstaternes ydre grænser. Forordning nr. 1889/2005 er derimod vedtaget på grundlag af artikel 95 EF om foranstaltninger med henblik på indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, der vedrører det indre markeds oprettelse og funktion, og artikel 135 EF om toldsamarbejde.

17. Selv om disse to retsakter bidrager til det samme mål fastsat i artikel 14 EF, nemlig oprettelse af et område uden indre grænser med fri bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital, har de i henhold til deres respektive retsgrundlag to forskellige målsætninger og to forskellige mål, idet den første fastsætter fælles regler for personers passage af grænserne, der skal konsolidere og udvikle

Schengenreglerne⁸, mens der med den anden indføres et kontrolsystem med likvide midler, der indføres til og forlader Unionen, med henblik på at supplere direktiv 91/308/EØF om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge⁹.

18. Begreberne i forordning nr. 1889/2005 bør derfor ikke fortolkes i lyset af begreberne i forordning nr. 562/2006. Domstolen er således ikke forpligtet til at udtale sig om fortolkningen af begrebet »passage af grænserne« som omhandlet i forordning nr. 562/2006 i forbindelse med den foreliggende sag.

19. Det følger heraf, at den forelæggende rets spørgsmål bør omformuleres således, at det nærmere bestemt ønskes oplyst, om den i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1889/2005 omhandlede angivelsespligt ligeledes finder anvendelse på en statsborger fra et tredjeland under de faktiske omstændigheder i hovedsagen, idet begrebet »indrejse i Unionen« i henhold til denne bestemmelse herved skal fortolkes i lyset af dens ordlyd, opbygning og formål samt under hensyntagen til systemet i og formålet med den retsakt, hvori den indgår.

20. Ser man blot på den almindelige betydning af de ord, der anvendes i denne bestemmelse, ser begrebet ud til at betegne den omstændighed, at en fysisk person rejser fra et område, der ikke er en del af Unionens område, til et område, der udgør en del af Unionens område.

21. Eftersom Unionens område i forbindelse med nærværende sag skal anses for at være afgrænset af traktaternes territoriale anvendelsesområde, således som det er fastsat i artikel 52 TEU og artikel 355 TEUF¹⁰, finder en sådan rejse sted, når personen rent fysisk passerer en medlemsstats geografiske grænse og får adgang til et område i denne medlemsstat, hvor traktaterne finder anvendelse. I henhold til denne fortolkning skal en person, der som Oussama El Dakkak efter at have forladt et fly fra et tredjeland opholder sig i det internationale transitområde i en lufthavn beliggende på en medlemsstats område (som præciseret ovenfor) og opholder sig dér, indtil han går om bord på et fly til et tredjeland, anses for at være rejst ind i Unionen i henhold til den pågældende bestemmelse, selv om denne person ikke har passeret et grænsekontrolsted.

22. Begrebet »indrejse i Unionen« kan imidlertid ligeledes betegne et retligt begreb, der ikke har forbindelse med passage af en geografisk grænse. Som generaladvokat Fennelly bemærkede i punkt 24 i sit forslag til afgørelse Kommissionen mod Rådet (C-170/96, EU:C:1998:43), må der således sondres mellem to forskellige former for passage af en grænse. Den første består i fysisk indrejse på en stats område og indebærer ikke nødvendigvis, at et grænsekontrolsted passeres; den anden består i indrejse på området i juridisk forstand ved passage af et grænsekontrolsted.

23. Man kan derfor mene, at en person, der har passeret en medlemsstats geografiske grænse, kun rejser ind i Unionen, når denne person har fået tilladelse hertil på tidspunktet for passage af et grænsekontrolsted. I henhold til denne fortolkning kan en person, der befinder sig i en situation som den, Oussama El Dakkak befandt sig i, ikke anses for at være indrejst i Unionen i henhold til den omhandlede bestemmelse.

24. Hvilken af de to fortolkninger finder anvendelse?

⁸ — Jf. bl.a. tredje, fjerde og femte betragtning til forordning nr. 562/2006.

⁹ — EFT 1991, L 166, s. 77. Dette direktiv blev ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26.10.2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (EUT 2005, L 309, s. 15), som igen blev erstattet af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20.5.2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (EUT 2015, L 141, s. 73).

¹⁰ — Som Domstolen har præciseret i dom af 15.12.2015, Parlamentet og Kommissionen mod Rådet (C-132/14 – C-136/14, EU:C:2015:813, præmis 75-77), skal anvendelsesområdet for en afledt retsakt, såfremt dette ikke er præciseret i retsakten, fastlægges på grundlag af artikel 52 TEU og artikel 355 TEUF.

25. Ud over ordlyden af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1889/2005 taler forordningens fravær af en udtrykkelig udelukkelse af transitområder i lufthavne fra anvendelsesområdet for den i denne artikel omhandlede angivelsespligt for den første fortolkning.

26. De internationale transitområder i lufthavne udgør imidlertid en del af den stats område, i hvilken de er beliggende, og selv hvis det medgives, at de har en særlig retlig status, er de ikke »lovløse« områder, og de henhører under den pågældende stats juridiske og administrative kontrol. I denne forbindelse kan det være interessant at bemærke, at Den Franske Republik på immigrationsområdet som en juridisk fiktion indrømmer de såkaldte »venteområder«¹¹, der omfatter de internationale transitområder i lufthavne, en vis ekstraterritorial status¹². Dette forhindrer dog ikke, som Cour de cassation (kassationsdomstol) har præciseret, at en person, der opholder sig i et af disse områder, de facto opholder sig på fransk område og er omfattet af bestemmelserne i fransk ret¹³.

27. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol fremhævede i øvrigt, som den franske regering har bemærket i sit skriftlige indlæg, de internationale transitområders ikke-ekstraterritoriale karakter i den sag, der gav anledning til dom af 25. juni 1996, Amuur mod Frankrig (ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, § 52), i hvilken Menneskerettighedsdomstolen var blevet anmodet om at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt »tilbageholdelse« af et antal somaliske asylansøgere i »venteområdet« i Roissy-Charles-de-Gaulle-lufthavnen var forenelig med artikel 5 i den europæiske menneskerettighedskonvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950. Den franske regering har i øvrigt ligeledes udtalt sig til fordel for disse transitområders ikke-ekstraterritoriale karakter i den foreliggende sag, og den har fremhævet, at det internationale transitområde i Roissy-Charles-de-Gaulle-lufthavnen er en del af fransk område, og at det er underlagt såvel fransk ret som EU-retten.

28. Forarbejderne til forordning nr. 1889/2005 indeholder kun få indikationer på, hvordan anvendelsesområdet for den i denne forordnings artikel 3, stk. 1, omhandlede angivelsespligt skal fortolkes.

29. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggende toldsamarbejdsforanstaltninger mod hvidvaskning af penge (herefter »forslaget til forordning«)¹⁴, der oprindeligt var baseret alene på artikel 135 EF, bestemte i artikel 1, at angivelsespligten finder anvendelse på enhver fysisk person, der indrejser i eller udrejser fra »Fællesskabets toldområde«¹⁵, herunder de dele af toldområdet, hvor direktiv 91/308/EØF ikke fandt anvendelse, til hvilket forordning

11 — Artikel L221-1, stk. 1, i code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (lov om opholdsret og asylret) bestemmer, at »[e]n udlænding, der ankommer til Frankrig med [...] fly, og som enten ikke får tilladelse til at rejse ind på fransk område, eller som ansøger om asyl, kan tilbageholdes i et venteområde beliggende [...] i en lufthavn i det tidsrum, der er strengt nødvendigt, inden dennes afrejse, eller, hvis der er tale om en asylansøger, i det tidsrum, der er nødvendigt for at fastslå, at ansøgningen ikke er åbenlyst ugrundet«.

12 — Artikel L221-2, stk. 1, i code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (lov om opholdsret og asylret) præciserer, at »[v]enteområdet afgrænses af den kompetente administrative myndighed. Det går fra boarding- og udstigningspunkterne til de steder, hvor der foretages personkontrol«.

13 — Cour de cassations (kassationsdomstol) dom nr. 08-14.125 af 25.3.2009, hvori den vedrørende en mindreårig, der blev tilbageholdt i venteområdet i Paris-Charles de Gaulle-lufthavnen, fastslog, at »Cour d'appel (appeldomstol), der har fastslået, at X (...), der er en uledsaget mindreårig, ved ankomsten til fransk område blev pågrebet i Roissy-Charles-de-Gaulle-lufthavnen og tilbageholdt, fordi han havde forsøgt at unddrage sig politikontrol, og herefter blev anbragt i lufthavnens venteområde, burde på grundlag af sine egne konstateringer have fastslået, at den pågældende opholdt sig på fransk område, således at den uledsagede mindreårige, der var irakisk statsborger, nødvendigvis var i fare, hvilket krævede, at ungdomsdomstolen traf de i artikel 375 ff. i Code civil (civillovbogen) omhandlede beskyttelsesforanstaltninger«. Jf. P. Klötgen, La frontière et le droit, esquisse d'une problématique, Scientia Juris, 2011, s. 45 ff. Forvaltningen af sådanne »venteområder« kritiseres i øvrigt af menneskerettighedsorganisationer (jf. Anafé-rapporten af 20.1.2016, der er tilgængelig på <http://www.anafe.org/spip.php?article317>).

14 — KOM(2002) 328 endelig.

15 — Artikel 1, stk. 1, første afsnit, i forslaget til forordning var affattet således: »Enhver fysisk person, der indrejser i eller udrejser fra Fællesskabets toldområde og medbringer et beløb i likvide midler på 15 000 EUR eller derover, er undergivet en angivelsespligt på de betingelser, der er fastsat i denne forordning.«

nr. 1889/2005, som jeg vil redegøre nærmere for i det følgende, udgør et supplement. I henhold til artikel 2 i forslaget til forordning forstås i denne forordning ved »Fællesskabets toldområde« de medlemsstaters område, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1, i Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92¹⁶.

30. Henvisningen til Unionens toldområde åbner imidlertid mulighed for den fortolkning, at Kommissionen snarere henviste til det geografiske aspekt af overskridelsen af de ydre grænser, og at forslaget til forordning i det mindste i starten ligeledes skulle omfatte situationer, hvor den pågældende passerende via det internationale transitområde i en lufthavn beliggende på en medlemsstats område. Kommissionen præciserede endvidere i sin rapport til Rådet, som ledsagede forslaget til forordning¹⁷, at både for EU's toldområde og for de dele af området, hvor direktiv 91/308 ikke finder anvendelse, »indebærer overflytning af likvide midler principielt en angivelsespligt«.

31. I løbet af vedtagelsesprocessen i forbindelse med forordning nr. 1889/2005 tilpassede Rådet imidlertid via et ændringsforslag denne retsakts geografiske anvendelsesområde. Det forklarede navnlig i sine begrundelser for ændringsforslaget, at »kontrollen med bevægelser af likvide midler, for at skabe gennemsigtighed for rejsende og for at lette de kompetente myndigheders anvendelse af forordningen, bør foretages, når en fysisk person indrejser i eller forlader Fællesskabets område«¹⁸.

32. Selv om man forstår det hensyn til gennemsigtighed, som Rådet har lagt til grund - idet begrebet »indrejse i Fællesskabet« og den umiddelbare henvisning til artikel 299 EF, der fandt anvendelse på det pågældende tidspunkt, er lettere forståeligt end begrebet »Fællesskabets toldområde«, der i øvrigt skal sammenholdes med præciseringen af artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i forslaget til forordning - er det langt vanskeligere at påvise de problemer med anvendelse af forordningen, som de »kompetente myndigheder« ifølge Rådet ville være stødt på, hvis Kommissionens tekst var blevet vedtaget uden ændringer. Eftersom den i forslaget til forordning omhandlede kontrol hovedsageligt skal foretages af medlemsstaternes toldmyndigheder, som man må formode har et indgående kendskab til begreberne i EU-toldretten, vil det være logisk at antage, at Rådet ikke henviste til opgaven med at identificere de områder, der var omfattet af angivelsespligten. Mente det de problemer, som de pågældende myndigheder kunne være stødt på i forbindelse med kontrollen af passagerer i transit, som også skulle anses for at være omfattet af angivelsespligten i henhold til forslaget til forordning? Forarbejderne gør det ikke muligt at bekræfte det - og i øvrigt heller ikke at udelukke det - men, hvis det havde været tilfældet, ville man rent logisk kunne have forventet, at den endelige affattelse af forordning nr. 1889/2005 ville indeholde en udtrykkelig udelukkelse af sådanne passagerer fra at være omfattet af angivelsespligten, hvilket til gengæld ikke er tilfældet.

33. Ændringen af den geografiske dækning i forslaget til forordning opfyldte endvidere Rådets ønske om at sikre, at direktiv 91/308 og den fremtidige forordning fik det samme geografiske anvendelsesområde.

34. Der er netop en tæt sammenhæng mellem disse to retsakter.

16 — Forordning af 12.10.1992 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1992, L 302, s. 1), ophævet ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 450/2008 af 23.4.2008 om EF-toldkodeksen (moderniseret toldkodeks) (EUT 2008, L 145, s. 1). Tiende betragtning til forslaget til forordning var affattet således: »For så vidt angår den geografiske afgrænsning af anvendelsesområdet i overensstemmelse med traktaten, herunder navnlig dens artikel 299, stk. 3, 4 og 6, litra c), finder direktiv 91/308/EØF ikke anvendelse på visse europæiske stater eller områder«, og »[o]pmærksomheden bør derfor rettes mod den risiko for hvidvaskning, som opstår i relation til disse stater og områder, som bør omfattes af en særordning«. Artikel 1, stk. 1, andet afsnit, i forslaget til forordning var affattet således: »Enhver fysisk person, der indrejser i eller udrejser fra de dele af Fællesskabets toldområde, hvor direktiv 91/308/EØF ikke finder anvendelse, og medbringer likvide midler på 15 000 EUR eller derover, er også undergivet den nævnte angivelsespligt.«

17 — Rapport af 25.6.2002, KOM(2002) 328 endelig, jf. punkt 2, bemærkninger til artikel 1.

18 — Fælles holdning fastlagt af Rådet med henblik på vedtagelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet, af 18.1.2005, nr. 14843/04, nr. 3, litra a).

35. Beslutningen om at vedtage forordning nr. 1889/2005 blev truffet på grundlag af resultaterne i »Moneypenny«-rapporten¹⁹, der havde til formål at undersøge den indvirkning, som grænseoverskridende overflytninger af likvide midler har på effektiviteten af den kontrol, der foretages i henhold til direktiv 91/308. Det fremgår navnlig af anden betragtning til denne forordning og af dens artikel 1, stk. 1, at den har til formål at supplere bestemmelserne i nævnte direktiv ved fastlæggelse af harmoniserede regler for de kompetente myndigheders kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Unionen²⁰.

36. Af forholdet mellem disse to retsakter kan således udledes elementer, der kan bidrage til at fastlægge rækkevidden af den i artikel 3 i forordning nr. 1889/2005 omhandlede angivelsespligt.

37. Direktiv 91/308, der er baseret på artikel 57, stk. 2, første og tredje punktum, samt artikel 100 A i EØF-traktaten, pålagde kredit- og finansieringsinstitutter samt visse juridiske og fysiske personer forpligtelser til at føre kontrol med transaktioner, der gennemføres af tjenesteydere, når disse transaktioner vedrørte et beløb på 15 000 EUR eller derover. Direktivets hovedformål var at undgå, at det finansielle system blev udnyttet til hvidvaskning af økonomisk udbytte af kriminelle handlinger, der i alvorlig grad kan svække det finansielle systems stabilitet og troværdighed og fremme udviklingen af organiseret kriminalitet i almindelighed og narkotikahandlen i særdeleshed²¹. Direktivet havde til formål at samordne medlemsstaternes indsats på dette område for at forhindre risikoen for, at der blev vedtaget nationale foranstaltninger, som risikerede at være uforenelige med gennemførelsen af det indre marked, og for at sikre en mere effektiv bekæmpelse af hvidvaskning af penge, der ofte foregår på internationalt plan²².

38. Foranstaltningerne i nævnte direktiv og de nugældende foranstaltninger i direktiv 2015/849²³ og før det i direktiv 2005/60²⁴ var led i et internationalt samarbejde²⁵.

39. I denne henseende skal det bemærkes, at Domstolen i dom af 25. april 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270), fastslog, at selv om direktiv 2005/60, der erstattede direktiv 91/308, også havde til formål at sikre det indre markeds funktion, var dets overordnede mål imidlertid at forebygge, at det finansielle system anvendes til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, således som det bl.a. fremgik af den omstændighed, at dette direktiv, ligesom direktiv 91/308, var blevet vedtaget i en international kontekst, med henblik på at gennemføre henstillingerne fra Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF) og gøre disse bindende inden for Den Europæiske Union²⁶.

40. Forordning nr. 1889/2005, der skal supplere direktiv 91/308, har således det samme formål. Som det fremgår af fjerde betragtning til nævnte forordning, blev den i øvrigt ligesom direktivet vedtaget med henblik på gennemførelse af en henstilling fra FATF, nemlig særhenstilling IX af 22. oktober 2004 om pengekurérer, der efter en ændring i 2012 blev til henstilling 32²⁷.

19 — Rådets dok. 9630/2/00 af 7.9.2000. »Moneypenny-aktionen« blev gennemført i perioden fra september 1999 til februar 2000 af medlemsstaternes toldvæsen med det formål at overvåge og kontrollere de grænseoverskridende overflytninger af likvide midler på mere end 10 000 EUR samt at undersøge, om omfanget af sådanne overflytninger udgjorde en trussel for effektiviteten af den eksisterende hvidvaskningskontrol, således som denne blev foretaget af pengeinstitutterne.

20 — Der henvises endvidere navnlig til direktiv 91/308 i femte, niende og ellefte betragtning til samt artikel 5 og artikel 6 i forordning nr. 1889/2005.

21 — Jf. navnlig første, anden og tredje betragtning.

22 — Jf. navnlig anden og sjette betragtning.

23 — Nævnt i fodnote 9 i dette forslag til afgørelse.

24 — Nævnt i fodnote 9 i dette forslag til afgørelse.

25 — Jf. navnlig syvende betragtning.

26 — Jf. præmis 46. FATF er et mellemstatsligt organ, der blev oprettet i 1989 for at fastsætte standarder for og fremme effektiv gennemførelse af retlige, lovgivningsmæssige og operationelle foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, finansiering af terrorisme, finansiering af spredning af masseødelæggelsesvåben og andre dertil knyttede trusler mod integriteten i det internationale finansielle system.

27 — Denne henstilling kan findes på FATF's websted:

http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf <http://www.fatf-gafi.org>

41. Det fremgår af henstillingen, at »[c]ountries should have measures in place to detect the physical cross-border transportation of currency and bearer negotiable instruments, including through a declaration system and/or disclosure system« og »should ensure that their competent authorities have the legal authority to stop or restrain currency or bearer negotiable instruments that are suspected to be related to terrorist financing, money laundering or predicate offences, or that are falsely declared or disclosed«²⁸.

42. I en forklarende note til nævnte henstilling præciseres det, at henstillingen er blevet udarbejdet med henblik på at »[ensure] that terrorists and other criminals cannot finance their activities or launder the proceeds of their crimes through the physical cross-border transportation of currency and bearer negotiable instruments«²⁹. I samme note defineres begrebet »physical cross-border transportation« som »any *in-bound or out-bound physical transportation* of currency or BNIs from one country to another country«³⁰.

43. Den pågældende henstilling synes således at henvise til »indrejse« og »udrejse« som et bredere begreb, hvilket lader formode, at det i nævnte henstilling omhandlede angivelses- og meddelelssystem skal finde anvendelse, når penge eller ihændehavepapirer passerer en national geografisk grænse. Dokumentationen fra FATF ser imidlertid ikke ud til at indeholde nogen udtrykkelig angivelse vedrørende det foreliggende spørgsmål. Retningslinjerne for kontrol med grænseoverskridende pengeoverførsler i de internationale transitområder i lufthavne tages heller ikke op i »International Best Practices: Detecting and preventing the illicit cross-border transportation of cash and bearer negotiable instruments« fra 2010, som er et dokument, der skulle indeholde en oversigt over de problemer, som staterne støder på i forbindelse med særhenstilling IX, og en redegørelse for de mulige løsninger³¹.

44. Som den franske regering har gjort gældende, taler den sammenhæng med internationalt samarbejde om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og grænseoverskridende kriminalitet, hvori forordning nr. 1889/2005 indgår, for en bred fortolkning af begrebet indrejse i Unionen i henhold til forordningens artikel 3, stk. 1, og imod en begrænsning af anvendelsesområdet for den i denne artikel omhandlede angivelsespligt til kun at omfatte grænseoverskridende transport af penge, der skal indgå i Unionens finansielle kredsløb.

28 — Henstillingen fortsætter med, at »[c]ountries should ensure that effective, proportionate and dissuasive sanctions are available to deal with persons who make false declaration(s) or disclosure(s). In cases where the currency or bearer negotiable instruments are related to terrorist financing, money laundering or predicate offences, countries should also adopt measures, including legislative ones consistent with Recommendation 4, which would enable the confiscation of such currency or instruments«.

29 — Den forklarende note til særhenstilling IX kan ligeledes findes på FATF's websted på den i fodnote 27 nævnte adresse.

30 — Min fremhævelse. I dokumentet »Methodology for Assessing Compliance with the FATF 40 Recommendations and FATF 9 Special Recommendations« fra 2009 præciseres det i forbindelse med en overnational tilgang i særhenstilling IX, at begrebet »cross-border« »shall refer to *movements that cross the external borders* of the supra-national jurisdiction«. Min fremhævelse. Dokumentet findes på webstedet <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/methodologyforassessingcompliancewiththefatf40recommendationsandfatf9specialrecommendations.html>

31 — Dette dokument, der blev vedtaget inden revisionen i 2012, findes på webstedet <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/internationalbestpracticesdetectingandpreventingtheillicitcross-bordertransportationofcashandbearernegotiableinstrumentsix.html>

45. Det er således ubestrideligt, at en udvidelse af angivelsespligten til at omfatte passagerer i transit i lufthavne bidrager til forfølgelsen af ovennævnte mål på internationalt plan, idet en sådan pligt udgør såvel en afskrækkende foranstaltning som, kombineret med den kontrol, der er forbundet hermed, en foranstaltning til sporing af mistænkelige bevægelser³².

46. Det skal her undersøges, om konventionen angående international civil luftfart, undertegnet i Chicago (USA) den 7. december 1944³³, er til hinder for en sådan bred fortolkning.

47. Unionen er ikke part i denne konvention, og den har, som det præciseres i dom af 21. december 2011, *Air Transport Association of America m.fl.* (C-366/10, EU:C:2011:864, præmis 57-71), ikke bindende virkning for Unionen.

48. Nævnte konvention er imidlertid blevet ratificeret af alle EU's medlemsstater og skal derfor tages i betragtning ved fortolkningen af bestemmelser baseret på EU-retten³⁴. Det samme gælder tillæggene til denne konvention, som indeholder normer og anbefalede fremgangsmåder (*Standards and Recommended Practices – SARP*)³⁵, som Rådet for Organisationen for International Civil Luftfart (ICAO)³⁶ har vedtaget i henhold til nævnte konventions artikel 54, litra l)³⁷, og som i større eller mindre grad er bindende for de kontraherende stater³⁸.

49. Chicagokonventionens artikel 22 bestemmer, at »[h]ver af de kontraherende stater indgår på [...] at træffe enhver mulig forholdsregel til at lette og fremme luftfarten mellem de kontraherende staters territorier, og for at forebygge unødige forsinkelser af luftfartøjer, deres besætning, passagerer og ladning, i særdeleshed i henseende til håndhævelse af lovene angående indvandring, karantæne, told og klarering«. I konventionens artikel 23 præciseres det, at hver af de kontraherende stater forpligter sig til »i det omfang, det skønnes hensigtsmæssigt, at fastsætte sine told- og indrejseforskrifter angående international luftfart i overensstemmelse med de fremgangsmåder, der efterhånden måtte blive indført eller anbefalet i medfør af nærværende konvention«.

32 — Det skal imidlertid bemærkes, at Kommissionen i sin rapport til Parlamentet og Rådet om anvendelse af forordning nr. 1889/2005 (KOM(2010) 0455 endelig) på grundlag af en costbenefit-analyse slog til lyd for en ændring af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1889/2005 med henblik på at bringe procedurerne for kontrol med transport af likvide midler på linje med de gældende procedurer for kontrol med passagerernes bagage, som er fastsat i artikel 192, 193 og 194 i Kommissionens forordning (EØF) nr. 2454/93 af 2.7.1993 om visse gennemførelsesbestemmelser til Rådets forordning (EØF) nr. 2913/92 om indførelse af en EF-toldkodeks (EFT 1993, L 253, s. 1, ophævet ved Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2016/481 af 1.4.2016 (EUT 2016, L 87, s. 24)). En sådan tilpasning, der er foreslået for at afhjælpe de praktiske problemer, som medlemsstaterne støder på i forbindelse med transitpassagerer, indebærer, at der ikke gennemføres systematisk kontrol i internationale transitområder, og at angivelsespligten for passagerer, der kun opholder sig i disse områder, dermed opgives (jf. rapportens punkt 5). I rapportens punkt 3.2 har Kommissionen anført, at »[f]or flypassagerer i transit er forpligtelsen til at angive likvide midler på det første indrejsested i eller det sidste udrejsested fra EU vanskelig at opfylde på grund af de forskellige transitinfrastrukturer i lufthavnene. Der er kun få eller forskellige faciliteter til angivelse af likvide midler i transitområderne, og der er ikke tilstrækkelig tid mellem flyafgangene. Det er også svært for medlemsstaternes kompetente myndigheder at sikre ensartede kontroller af transitpassagerer. Kontrollerne hindres af utilstrækkelig tid, mangel på passende kontrolfaciliteter [...] og særskilte kanaler til håndbagage og indtjekket bagage.« En »særlig projektgruppe bestående af eksperter inden for kontrol med likvide midlers bevægelser« har i øvrigt udtalt sig til fordel for en ændring af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1889/2005.

33 — United Nations Treaty Series, bind 15, s. 295, som findes på følgende adresse: <http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx>

34 — Dom af 3.6.2008, *Intertanko m.fl.* (C-308/06, EU:C:2008:312, præmis 52).

35 — Vedtagelsen af disse retsakter er omhandlet i Chicagokonventionens artikel 37.

36 — ICAO blev oprettet i henhold til Chicagokonventionens artikel 43 ff.

37 — Denne bestemmelse præciserer, at normerne og de anbefalede fremgangsmåder udformes som »tillæg til konventionen«, »i det omfang det er hensigtsmæssigt«.

38 — Normerne er specifikationer, hvis indhold afspejler det, der anerkendes som gennemførligt og nødvendigt til at lette og fremme visse aspekter af den internationale luftfart. De kontraherende stater skal indberette deres manglende overholdelse af normerne i henhold til konventionens artikel 38. De anbefalede fremgangsmåder er derimod specifikationer, hvis indhold afspejler det, der er anerkendt som generelt gennemførligt og yderst ønskeligt. De kontraherende stater bestræber sig på at leve op til dem i medfør af konventionen.

50. Bilag 9 til Chicagokonventionen (Normer og anbefalede fremgangsmåder — Lettelse; herefter »bilag 9«)³⁹ blev navnlig vedtaget med henblik på at præcisere de forpligtelser, der for de kontraherende stater følger af ovennævnte artikler i nævnte konvention. Formålet med dette bilag er at nå frem til en effektiv forvaltning af kontrolprocedurerne ved grænserne, samtidig med at det søges at opnå en passende balance mellem sikkerhed og forenkling af procedurerne.

51. Som den franske regering har fremhævet, fremgår det af nævnte bilags kapitel 3, litra L, punkt 3.57, at de kontraherende stater, navnlig via oprettelse af direkte transitområder, sikrer, at passagerer og deres bagage, der ankommer fra en anden stat, og som fortsætter deres rejse til en tredje stat med samme fly eller med et andet fly fra samme lufthavn den samme dag, har ret til at opholde sig midlertidigt i ankomstlufthavnen uden at blive underlagt grænsekontrol ved indrejse i transitlandet. Det »direkte transitområde« defineres i kapitel I, litra A, som et særligt område, der oprettes i en international lufthavn eller i nærheden heraf, og som overvåges og kontrolleres direkte af de kompetente offentlige myndigheder, hvor passagererne kan opholde sig under transit eller omstigning uden at skulle anmode om tilladelse til indrejse i det pågældende land.

52. Det fremgår imidlertid af selve ordlyden af normen i ovennævnte punkt 3.57, at denne henviser til formaliteterne i tilknytning til indvandring, som går ud på at kontrollere, at personen er i besiddelse af dokumenter, hvormed denne gives tilladelse til at indrejse til den kontraherende stats område. Dette bekræftes i øvrigt af den efterfølgende norm (kapitel 3, litra L, punkt 3.58), der pålægger de kontraherende stater at begrænse de krav, der stilles til passagerer, der opholder sig i det direkte transitområde, om at være i besiddelse af et direkte transitvisum, til et minimum⁴⁰.

53. Generelt har bilag 9 ganske vist til formål mest muligt at nedbringe de formaliteter og den kontrol, som passagerer i transit underlægges, mens en angivelsespligt i princippet ikke alene pålægger de kompetente myndigheder at handle aktivt, men også kan medføre, at kontrollen med, at denne forpligtelse overholdes, kræver, at disse myndigheder, som det fremgår af artikel 4, stk. 1, i forordning nr. 1889/2005, kontrollerer fysiske personer, deres bagage og deres transportmiddel.

54. Dels, som den franske regering har bemærket i sit skriftlige indlæg, forhindrer bestemmelserne i kapitel 3, litra B, punkt 1.5, i bilag 9, imidlertid ikke anvendelsen af national lovgivning i forbindelse med gennemførelse af kontrol, der anses for at være »nødvendig«⁴¹, dels har den politik med henblik på lettelse, som ICAO har indført, ligeledes til formål at samordne målene i bilag 9 med andre mål, navnlig målet om bekæmpelse af international narkotikahandel - der bl.a. er et af de mål, der forfølges med de foranstaltninger, der blev indført med forordning nr. 1889/2005 - for at finde den rigtige balance mellem kravene til sikkerhed og kravene til forenkling.

55. En udvidelse af en angivelsespligt som den i artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1889/2005 omhandlede til at omfatte passagerer, der opholder sig i det »direkte transitområde« som defineret i bilag 9, ser således ikke ud til at være uforenelig med normen i punkt 3.57 i nævnte bilag 9, forudsat at de formaliteter, der er knyttet til opfyldelsen af denne forpligtelse, og den kontrol, der gennemføres for at sikre, at den overholdes, indebærer færrest mulige gener for passagerer i transit og ikke risikerer at forsinke lufttrafikken unødigt.

39 — Dette bilag findes på webstedet for det schweiziske Office fédérale de l'aviation på følgende adresse: <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 — Dvs. de visa, der kræves af passagerer, der ankommer med et internationalt fly, eller som fortsætter deres rejse til en tredje stat med det samme fly eller et andet fly fra den samme lufthavn og på den samme dag. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 810/2009 af 13.7.2009 om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) (EUT 2009, L 243, s. 8) indeholder en forpligtelse til at indhente et sådant visum »som en undtagelse fra princippet om fri transit som fastsat i bilag 9 til Chicagokonventionen« for statsborgere fra en række tredjelande.

41 — Det skal i øvrigt bemærkes, at de anbefalede fremgangsmåder angående de kontraherende staters indførelse af restriktioner for import eller eksport af penge fremgår af kapitel 6, litra F, punkt 6.47 og 6.48.

56. Henset til det ovenstående er jeg på grundlag af en ordlydsfortolkning af artikel 3, stk. 1, i forordning nr. 1889/2005 og de mål, der forfølges med denne retsakt, og henset til fraværet af en udtrykkelig udelukkelse af transit i lufthavne fra anvendelsesområdet for den i denne artikel omhandlede angivelsespligt, af den opfattelse, at denne forpligtelse ligeledes finder anvendelse på passagerer, der opholder sig i det internationale transitområde i en lufthavn, der er beliggende på en medlemsstats område, hvor traktaterne finder anvendelse i henhold til artikel 52 TEU og artikel 355 TEUF, efter at de er ankommet med et fly fra et tredjeland, og inden de går om bord på et fly til et tredjeland uden at passere et grænsekontrolsted med henblik på indrejse i den pågældende medlemsstat.

IV – Forslag til afgørelse

57. Henset til samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare det af Cour de cassation (kassationsdomstol, Frankrig) stillede præjudicielle spørgsmål således:

»Artikel 3, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1889/2005 af 26. oktober 2005 om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Unionen, skal fortolkes således, at forpligtelsen for enhver fysisk person, der rejser ind i eller ud af Den Europæiske Union med 10 000 EUR eller derover i likvide midler, til at angive det transporterede beløb til de kompetente myndigheder i den medlemsstat, via hvilken personen rejser ind i eller ud af Unionen, ligeledes finder anvendelse på passagerer, der opholder sig i det internationale transitområde i en lufthavn, der er beliggende på en medlemsstats område, hvor traktaterne finder anvendelse i henhold til artikel 52 TEU og artikel 355 TEUF, efter at de er ankommet med et fly fra et tredjeland, og inden de går om bord på et fly til et tredjeland uden at passere et grænsekontrolsted med henblik på indrejse i den pågældende medlemsstat.«