Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
PAOLO MENGOZZI
föredraget den 21 december 2016 [1]

Mål C-17/16

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

(begäran om förhandsavgörande från Cour de cassation (Kassationsdomstolen, Frankrike))

”Begäran om förhandsavgörande — Kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur Europeiska unionen — Förordning (EG) nr 1889/2005 — Artikel 3.1 — Räckvidden av anmälningsplikten — Det internationella transitområdet på en flygplats i en medlemsstat”

I – **Inledning**

1. Målet gäller en begäran om förhandsavgörande från Cour de cassation (Kassationsdomstolen, Frankrike). Den hänskjutande domstolen vill att domstolen ska tolka artikel 3.1 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 [2] och artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 562/2006 av den 15 mars 2006 om en gemenskapskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna). [3]

2. Begäran har framställts i ett mål mellan Oussama El Dakkak och bolaget Intercontinental SARL och myndigheten för tullar och indirekta skatter (Frankrike). Målet gäller talan om ersättning för den skada som Oussama El Dakkak och Intercontinental SARL har lidit till följd av att den myndigheten beslagtagit de kontanta medel som Oussama El Dakkak medförde då han passerade flygplatsen Roissy-Charles-de-Gaulle (Frankrike), av den anledningen att han hade underlåtit att anmäla detta belopp.

3. Kärnfrågan i förevarande mål gäller om skyldigheten enligt artikel 3.1 i förordning nr 1889/2005 att ”[v]arje fysisk person som reser in i eller ut ur [Europeiska unionen] och medför kontanta medel till ett värde av minst 10 000 EUR” ska anmäla detta belopp till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat genom vilken denne reser in i eller ut ur även omfattar ankommande flygpassagerare från ett tredjeland som efter avstigning befinner sig i det internationella transitområdet på en flygplats i en medlemsstat innan vederbörande stiger ombord på ett flygplan till ett annat tredjeland.

1 — Originalspråk: franska.

2 — EUT L 309, 2005, s. 9.

3 — EUT L 105, 2006, s. 1. Denna förordning upphävdes och ersattes från och med den 11 april 2016 av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/399 av den 9 mars 2016 om en unionskodex om gränspassage för personer (kodex om Schengengränserna) (EGT L 77, 2016, s. 1).

II – **Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan**

4. Bolaget Intercontinental gav Oussama El Dakkak i uppdrag att transportera amerikanska dollar (USD) från Cotonou (Benin) till Beirut (Libanon) med transitering genom flygplatsen Roissy-Charles-de-Gaulle. [4]

5. Oussama El Dakkak kontrollerades av tulltjänstemännen på flygplatsen den 9 december 2010 på passagerarbryggan till flygplanet med avgång till Beirut. Av handlingarna i målet framgår att Oussama El Dakkak vid kontrollen anmälde att han medförde kontanter och visade då upp en deklaration som utfärdats av tullmyndigheten i Benin. Tulltjänstemännen uppmanade honom att följa med dem och vid beräkningen fastställdes att han utöver 3 900 euro innehade ett belopp om 1 607 650 USD. [5]

6. Oussama El Dakkak hölls kvar och en förundersökning inleddes därefter av en förundersökningsdomare avseende underlåtenhet att fullgöra skyldigheten att anmäla kapital som föreskrivs i artikel 464 i code des douanes (tullagen), [6] och penningtvätt och bedrägeri. Det belopp som han medförde beslagtogs på grundval av punkt II i artikel 465 i tullagen, [7] och förseglades därefter av myndigheten för tullar och indirekta skatter.

7. Genom dom av den 11 maj 2011 ogiltigförklarade chambre d'instruction de la cour d'appel de Paris (Appellationsdomstolen i Paris, Frankrike) förfarandet i sin helhet på grund av oegentligheter och beslutade att de beslagtagna medlen skulle återges. Av handlingarna i målet framgår att beslutet om ogiltigförklaring antogs av den anledningen att Oussama El Dakkak hade kvarhållits av tulltjänstemännen under 7 timmar och 45 minuter utan lagstöd, trots att det inte var nödvändigt att hålla kvar honom under så lång tid, att det ursprungliga förfarandet hade genomförts på ett bristfälligt sätt och att en ogiltigförklaring av beslutet medförde en ogiltigförklaring av samtliga senare rättsakter som nödvändigtvis var beroende av detta.

8. Genom skrivelse av den 2 april 2012 underrättade den behöriga myndigheten Oussama El Dakkak om att det belopp som beslagtagits i amerikanska dollar skulle komma att överföras med motsvarande belopp i euro, jämte ett proportionellt beräknat belopp av de administrativa avgifterna.

9. Oussama El Dakkak och Intercontinental väckte talan vid tribunal d'instance i Aulnay-sous-Bois (förstainstansdomstolen i Aulnay-sous-Bois Frankrike), och överklagade därefter till Cour d'appel i Paris (Appellationsdomstolen i Paris) med yrkande om att de skulle beviljas ett skadestånd för de skador som de lidit och gjorde gällande att myndigheten för tullar och indirekta skatter inte hade fog för att åberopa att Oussama El Dakkak inte hade iakttagit sin anmälningsplikt då någon sådan plikt inte ålåg honom.

4 — Av handlingarna i målet framgår att syftet med transporten av kontanta medel var att betala en leverantör till Intercontinental som var specialiserat på handel med motorfordon.

5 — Myndigheten för tullar och indirekta skatter har i sitt yttrande inom ramen för Oussama El Dakkaks överklagande, liksom den franska regeringen i sina skriftliga yttranden till domstolen, anfört att den anmälan som Oussama El Dakkak gjort i Benin enbart omfattade beloppet 983 000 USD.

6 — Denna artikel hade, i den lydelse som var gällande tid tidpunkten för omständigheterna i målet, följande ordalydelse: ”Fysiska personer som medför belopp eller värdepapper till en EU-medlemsstat utan förmedling av ett kreditinstitut, ett organ eller en tjänst som anges i artikel L. 518-1 i code monétaire et financier (lagen om penning- och finansmarknaden) ska anmäla detta vid varje överföring i enlighet med de villkor som fastställts.” Det föreskrivs i artikel R152-6 I första stycket i lagen om penning- och finansmarknaden att anmälan enligt artikel 3 i … förordning (EG) nr 1889/2005 … och anmälan av belopp eller värdepapper som medförs till en medlemsstat eller från en sådan stat ska göras för en fysisk persons räkning eller en annan persons räkning ska ske skriftligen av en fysisk person och lämnas in till tullmyndigheten vid den tidpunkt då denne reser in i eller ut ur Europeiska unionen eller medförs till en medlemsstat eller från en sådan stat.”

7 — I artikel 465 I i tullagen föreskrivs, i den lydelsen som var tillämplig vid tidpunkten för omständigheterna i det nationella målet, att ”den som underlåter att iaktta anmälningsplikten i artikel 464 och i förordning … nr 1889/2005 … ska dömas till penningböter som uppgår till en fjärdedel av det belopp som lagöverträdelsen eller försöket till lagöverträdelse avser”. I punkt II i denna artikel föreskrivs att ”om en tulltjänsteman fastställer att en sådan överträdelse som avses i punkt I har ägt tum ska han beslagta hela det belopp som lagöverträdelsen eller försöket till lagöverträdelse avser under tre månader, en period som kan förlängas … till totalt sex månader.”

10. Av handlingarna i målet framgår att Oussama El Dakkak vid Cour d'appel de Paris (Appellationsdomstolen i Paris) åberopade att anmälningsplikten enligt artikel 3.1 i förordning nr 1889/2005 och således de bestämmelser i den franska lagstiftningen genom vilka denna införlivas endast omfattar de personer som passerar unionens yttre gränser. Oussama El Dakkak har med stöd av ordalydelsen i artikel 4 i förordning nr 562/2006 åberopat att ovannämnda gränser enbart har passerats när personen befinner sig vid och passerar ett gränsövergångsställe och eftersom det gränsövergångsställe som Frankrike anmält avseende flygplatsen Roissy-Charles-de-Gaulle befinner sig vid utgången av det internationella transitområdet, kommer en person som endast befinner sig på detta område aldrig att passera detta gränsövergångsställe och reser följaktligen aldrig in i unionen.

11. Genom dom av den 25 mars 2014 ogillade Cour d'appel de Paris (Appellationsdomstolen i Paris) Oussama El Dakkak:s talan i den delen. Oussama El Dakkak överklagade den domen.

12. Mot denna bakgrund beslutade Cour de cassation (Kassationsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 3.1 i förordning nr 1889/2005 … och artikel 4.1 i förordning nr 562/2006 … tolkas så, att en tredjelandsmedborgare som befinner sig inom det internationella transitområdet på en flygplats inte omfattas av anmälningsplikten enligt artikel 3.1 i förordning nr 1889/2005, eller ska de i stället tolkas så, att tredjelandsmedborgaren omfattas av den plikten då vederbörande har passerat en av [unionens] yttre gränser vid ett av de gränsövergångsställen som föreskrivs i artikel 4.1 i förordning nr 562/2006 …?”

III – **Bedömning**

13. Cour de cassation (Kassationsdomstolen) har ställt sin tolkningsfråga för att få klarhet i huruvida en passagerare som befinner sig inom det internationella transitområdet på en flygplats i en medlemsstat, nämligen det område som sträcker sig från platsen från ombordstigning och avstigning till de stationer där migrations- och tullkontroller genomförs, efter det att personen har stigit av ett flyg från ett tredjeland och innan den stigit ombord på ett flyg till ett annat tredjeland, har passerat en av unionens yttre gränser i den mening som avses i förordning nr 562/2006 och därför omfattas av anmälningsplikten enligt artikel 3.1 i förordning nr 1889/2005.

14. Den hänskjutande domstolen har utgått från att begreppet inresa till unionen i den mening som avses i artikel 3.1 i förordning nr 1889/2005 ska tolkas mot bakgrund av begreppet gränspassage i den mening som avses i artikel 4.1 i förordning nr 562/2006.

15. I likhet med den franska regeringen anser jag att den utgångspunkten är felaktigt.

16. Förordning nr 562/2006 har antagits på grundval av artikel 62 i EG-fördraget, bland annat punkterna 1 och 2 a enligt vilka Europeiska unionens råd har behörighet att vidta åtgärder dels i syfte att säkerställa att det inte förekommer någon gränskontroll av personer när de passerar unionens inre gränser, dels att fastställa normer och förfaranden för personkontroll som ska iakttas vid passage av medlemsstaternas yttre gränser. Förordning nr 1889/2005 har däremot antagits på grundval av artikel 95 EG, som avser åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera, och artikel 135 EG i fråga om tullsamarbete.

17. Trots att de bidrar till att uppnå samma mål som anges i artikel 14 EG, nämligen att upprätta ett område utan inre gränser med fri rörlighet för personer, tjänster och kapital, eftersträvar de två rättsakterna i enlighet med deras respektive rättsliga grunder två olika mål och föremålet för dessa akter skiljer sig åt. I den förstnämnda fastställs en gemensam ordning för gränspassage för personer i

syfte att befästa och utveckla Schengenregelverket,[8] och genom den andra upprättas ett kontrollsystem för kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen för att komplettera direktiv 91/308 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt.[9]

18. Begreppen i förordning nr 1889/2005 kan följaktligen inte tolkas mot bakgrund av begreppen i förordning nr 562/2006. Domstolen är i förevarande mål således inte tvungen att uttala sig om tolkningen av begreppet gränspassage i den mening som avses i förordning nr 562/2006.

19. Mot bakgrund av det anförda ska den hänskjutande domstolens fråga formuleras om så, att den i huvudsak syftar till att få klarhet i huruvida anmälningsplikten enligt artikel 3.1 i förordning nr 1889/2005 även omfattar en tredjelandsmedborgare under de i det nationella målet föreliggande omständigheterna och avser tolkningen av begreppet inresa till unionen i den mening som avses i denna bestämmelse utifrån dess ordalydelse, systematik och innehåll och utifrån systematiken och målet med den rättsakt i vilken denna ingår.

20. Om enbart den vanliga innebörden av formuleringen i denna bestämmelse beaktas, verkar det som om nämnda begrepp avser situationer där en fysisk person förflyttar sig från ett territorium utanför unionen till ett territorium inom unionen.

21. Eftersom unionens territorium – såvitt gäller förevarande mål – måste anses avgränsas av fördragets territoriella tillämpningsområde, såsom detta fastställs i artiklarna 52 FEU och 355 FEUF,[10] äger en sådan förflyttning rum när personen i fråga i fysisk bemärkelse passerar en medlemsstats geografiska gräns och reser in i ett territorium inom unionen på vilket fördraget är tillämpligt. På grundval av denna tolkning måste en person såsom Oussama El Dakkak – som efter att ha stigit av ett flygplan från ett tredjeland ankommer till det internationella transitområdet på en flygplats i en medlemsstat (som angetts ovan) och befinner sig där innan han stiger ombord på ett flygplan till ett tredjeland – anses ha rest in i unionen i den mening som avses i den berörda bestämmelsen, även om vederbörande inte har passerat en gränskontrollstation.

22. Begreppet inresa i unionen kan emellertid även vara ett juridiskt begrepp som skiljer sig från passage av en geografisk gräns. Som generaladvokaten Fennelly underströk i punkt 24 i sitt förslag till avgörande i målet kommissionen/rådet (C-170/96, EU:C:1998:43), måste två olika former av gränspassage urskiljas. Den ena avser inresa till ett lands territorium i fysisk bemärkelse, utan att detta nödvändigtvis medför passage av en gränskontrollstation; den andra gäller inresa till ett territorium i rättslig bemärkelse, det vill säga genom passage av en gränskontrollstation.

23. Det kan således anses att en person som har passerat en medlemsstats geografiska gräns först har rest in i unionen när den getts tillstånd att göra detta vid passage av en gränskontrollstation. Enligt den tolkningen kan en person som befinner sig i samma situation som Oussama El Dakkak inte anses ha *rest in* i unionen i den mening som avses i den aktuella bestämmelsen.

24. Vilken av dessa två tolkningar ska anses riktig?

8 — Se, bland annat, skälen 3, 4 och 5 i förordning nr 562/2006.

9 — EGT L 166, 1991, s. 77. Det direktivet upphävdes genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism (EUT L 309, 2005, s. 15), vilket i sin tur upphävdes genom Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 141, 2015, s. 73).

10 — Såsom domstolen påpekade i sin dom av den 15 december 2015, parlamentet och kommissionen/rådet (C-132/14–C-136/14, EU:C:2015:813, punkterna 75–77), ska det territoriella tillämpningsområdet för en sekundärrättsakt, i avsaknad av preciseringar i själva rättsakten, fastställas med hänsyn till artiklarna 52 FEU och 355 FEUF.

25. För den förstnämnda tolkningen talar, förutom ordalydelsen i artikel 3.1 i förordning nr 1889/2005, den omständigheten att bestämmelsen inte uttryckligen undantar transiteringsområdet på en flygplats från tillämpningsområdet från anmälningsplikten i denna artikel.

26. Internationella transiteringsområden på flygplatser är en del av territoriet i den medlemsstat där de befinner sig och även om det antas att de har särskild rättslig status är de inte rättslösa områden, eftersom de befinner sig under den nämnda statens rättsliga och administrativa kontroll. Det kan i detta avseende noteras att Republiken Frankrike när det gäller invandring – genom en juridisk fiktion – tillerkänner så kallade väntzoner,[11] som omfattar internationella transiteringsområden på flygplatser, en viss extraterritoriell status.[12] Detta hindrar emellertid, såsom Cour de cassation (Kassationsdomstolen) anfört, inte att en person som har placerats inom ett av dessa områden befinner sig på franskt territorium och omfattas av bestämmelser i fransk lagstiftning.[13]

27. Den icke extraterritoriella karaktären av internationella transitområden har dessutom, som den franska regeringen anfört i sina skriftliga inlagor, framhållits av Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna i dom av den 25 juni 1996, Amuur mot Frankrike (ECLI:CE:ECHR:1996:0625JUD001977692, punkt 52), som prövade frågan huruvida det är förenligt med artikel 5 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, som undertecknades i Rom den 4 november 1950, att ”kvarhålla” ett visst antal asylsökande från Somalien i väntzonen på flygplatsen Roissy-Charles-de-Gaulle. Den franska regeringen har dessutom framhållit att det internationella transitområdet på flygplatsen Roissy-Charles-de-Gaulle hör till det franska territoriet och omfattas av fransk lagstiftning och unionslagstiftning vilket talar för att dessa zoner är av extraterritoriell karaktär.

28. Förarbetena till förordning nr 1889/2005 innehåller för få uppgifter för att det ska vara möjligt att tolka tillämpningsområdet för anmälningsplikten enligt artikel 3.1 i den förordningen.

29. I förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande av penningtvätt genom tullsamarbete (nedan kallat förslag till förordning),[14] som ursprungligen enbart grundade sig på artikel 135 EG, föreskrevs i artikel 1 att anmälningsplikten är tillämplig på varje fysisk person som vid inresa till eller utresa från ”gemenskapens tullområde”,[15] inbegripet sådana delar av tullområdet där

11 — I artikel L221–1 första stycket i code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (lagen om utlänningars inresa och vistelse samt om rätt till asyl) föreskrivs följande: ”En utlänning som anländer till Frankrike med … flyg och som antingen inte har getts tillstånd att resa in i Frankrike eller har ansökt om tillstånd att resa in i landet av asylskäl kan kvarhållas i en väntzon … på en flygplats, så länge det är absolut nödvändigt till dess avresa och om personen i fråga har ansökt om asyl, fram till dess att en prövning har ägt rum om huruvida dess ansökan inte är uppenbart ogrundad.”

12 — Artikel L221–2 första stycket i code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (lagen om utlänningars inresa och vistelse samt om rätt till asyl) har följande lydelse: ”Väntzonen avgränsas av den behöriga förvaltningsmyndigheten. Den sträcker sig från platsen för ombordstigning och avstigning till de platser där personkontroll sker.”

13 — Dom från Cour de cassation (Kassationsdomstolen) av den 25 mars 2009, nr 08-14.125, där det med avseende på en minderårig som hade placerats i en väntzon på flygplatsen Paris-Charles de Gaulle slogs fast att ”Cour d’appel har slagit fast att det ensamkommande minderåriga barnet X …, som var föremål för identitetskontroll på flygplatsen Roissy-Charles-de-Gaulle när vederbörande reste in på franskt territorium, placerades i polisarrest på grund av att han hade försökt att undandra sig en polisiär kontroll, och därefter i slutet av polisarresten i en väntzon på flygplatsen. Cour d’appel borde därför ha dragit slutsatsen av sina egna konstateranden att barnet befann sig på franskt territorium och att vederbörande, som var irakisk medborgare, nödvändigtvis var utsatt för fara, vilket krävde att domstolen vidtog skyddsåtgärder avseende barnen i enlighet med artikel 375 och följande artiklar i Code civil (civillagen)”. Se P. KLÖTGEN, ”La frontière et le droit, esquisse d’une problématique”, Scientia Juris, 2011, s. 45 och följande sidor. Förvaltningen av sådana väntzoner har emellertid inte undgått kritik från människorättsorganisationer (se rapporten från Association nationale d’assistance aux frontières pour les étrangers (nedan kallad Anafé) av den 20 januari 2016, som finns tillgänglig på http://www.anafe.org/spip.php?article317).

14 — KOM(2002) 328 slutlig.

15 — Artikel 1.1 första stycket i förslaget till förordning hade följande lydelse: Varje fysisk person som vid inresa till eller utresa från gemenskapens tullområde för med sig kontanta medel som minst motsvarar 15 000 euro, skall vara skyldig att anmäla detta enligt de villkor som fastställs i denna förordning.”

direktiv 91/308, vilket kommer att beskrivas närmare nedan, kompletteras av förordning nr 1889/2005, inte är tillämpligt. Enligt artikel 2 i förslaget till förordning avses med ”gemenskapens tullområde” i detta förslag medlemsstaternas territorium enligt artikel 3.1 i rådets förordning (EEG) nr 2913/92. [16]

30. Hänvisningen till unionens tullområde gör det möjligt att anse att kommissionen snarare avsåg den geografiska aspekten av passage av de yttre gränserna och att förslaget till förordning i vart fall ursprungligen avsåg att omfatta även den berörda personens passage av det internationella transitområdet på en flygplats i en medlemsstat. I sin rapport till rådet som bifogades förslaget till förordning, [17] anförde kommissionen dessutom att inom unionens tullområde och de delar av tullområdet där direktiv 91/308 inte är tillämpligt medför ”både införsel och utförsel av kontanta medel i princip … anmälningsplikt.”

31. Under förfarandet för godkännande av förordning nr 1889/2005 anpassade rådet genom en ändring förordningens geografiska täckning. Rådet anförde bland annat i de förklaringar som bifogades dess ändringsförslag att ”för att klargöra för de resande vad som gäller och underlätta för de behöriga myndigheterna att tillämpa förordningen – kontrollen av förflyttningar av kontanta medel bör göras när en fysisk person reser in i eller lämnar gemenskapens territorium”. [18]

32. Även om man förstår de orsaker som rådet vägleddes av, nämligen att skapa klarhet – begreppet inresa till gemenskapen med den omedelbara hänvisningen till artikel 299 EG som var tillämplig då, som är lättare att förstå än begreppet gemenskapens tullområde, som för övrigt ska tolkas mot bakgrund av de förtydliganden som gjordes i artikel 1.1 andra stycket i förslaget till förordning – är det betydligt svårare att fastställa de svårigheter vid tillämpningen som de ”behöriga myndigheterna” haft, enligt rådet, om kommissionens text hade antagits utan ändringar. Eftersom de kontroller som föreskrivs i förslaget till förordning i princip ska genomföras av medlemsstaternas tullmyndigheter, som kan antas vara väl förtrogna med begreppen i unionens tullagstiftning, verkar det logiskt att utgå från att rådet inte hänförde sig till identifiering av de områden som berörs av anmälningsplikten. Frågan uppkommer om rådet uppmärksammade de svårigheter som kunde uppkomma för dessa myndigheter för att säkerställa kontroller av transitpassagerare som också ska anses omfattas av anmälningsplikten på grundval av förslaget till förordning. Detta kan varken bekräftas eller uteslutas på grundval av förslaget till förordning, men om detta hade varit fallet, hade man logiskt sett kunna förvänta sig att sådana passagerare uttryckligen undantagits från anmälningsplikten i den slutliga texten till förordning nr 1889/2005, vilket däremot inte är fallet.

33. Ändringen av den geografiska täckningen i förslaget till förordning svarar dessutom mot rådets strävan att garantera geografisk överensstämmelse vid tillämpningen av direktiv 91/308 och den kommande förordningen.

34. De två rättsakterna har nämligen ett nära samband med varandra.

16 — Rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 302, 1992, s. 1; svensk specialutgåva, område 2, volym 16 s. 4), som upphävdes genom Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 450/2008 av den 23 april 2008 om fastställande av en tullkodex för gemenskapen (Moderniserad tullkodex) (EUT L 145, 2008, s. 1). I skäl 10 i förslaget till förordning anges att ”[v]ad beträffar den geografiska avgränsningen av tillämpningsområdet i enlighet med fördraget och särskilt enligt artikel 299.3, 299.4 och 299.6 c i detta följer att direktiv 91/308/EEG inte gäller för vissa europeiska stater eller territorier …” och att ”[d]en risk för penningtvätt som dessa stater och territorier medför … således [bör] uppmärksammas och en särskild ordning för dessa territorier bör fastställas.” I artikel 1.1 andra stycket i förslaget till förordningen föreskrevs att: ”Varje fysisk person som vid inresa till eller utresa från sådana delar av gemenskapens tullområde där direktiv 91/308/EEG inte är tillämpligt för med sig kontanta medel som minst motsvarar 15 000 euro, skall också vara skyldig att anmäla detta.”

17 — Rapport av den 25 juni 2002, KOM(2002) 328 slutlig, se punkt 2, kommentar till artikel 1.

18 — Gemensam ståndpunkt inför antagandet av Europaparlamentets och rådets förordning om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen antagen av rådet den 18 januari 2005, nr 14843/04, punkt 3 a.

35. Antagandet av förordning nr 1889/2005 beslutades på grundval av de resultat som presenterades i rapporten ”Moneypenny”,[19] som syftade till att bedöma hur gränsöverskridande förflyttningar av kontanta medel påverkade effektiviteten av de kontroller som genomförts i enlighet med direktiv 91/308. Av bland annat skäl 2 i den förordningen och av artikel 1.1 framgår att den syftar till att *komplettera* bestämmelserna i nämnda direktiv med harmoniserade regler för kontroll av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen.[20]

36. De faktorer som kan bidra till att fastställa räckvidden av anmälningsskyldigheten i artikel 3 i förordning nr 1889/2005 kan härledas ur sambandet mellan de två rättsakterna.

37. Enligt direktiv 91/308, som grundar sig på artiklarna 57.2 första och tredje meningarna och 100 A i EEG-fördraget, hade kredit- och finansinstitut och vissa juridiska eller fysiska personer skyldigheter som inbegrep kontroll av transaktioner som genomfördes av tjänsteleverantörer när dessa översteg 15 000 euro. Huvudsyftet med direktivet var att förhindra missbruk av det finansiella systemet för tvättning av pengar med kriminellt ursprung, vilket kan äventyra stabiliteten eller tillförlitligheten hos systemet och främja utvecklingen av organiserad brottslighet i allmänhet och narkotikahandel i synnerhet.[21] Syftet med direktivet var att samordna medlemsstaternas åtgärder på det området för att förhindra att nationella åtgärder vidtas i strid med målen med den inre marknaden och för att säkerställa en effektivare bekämpning av penningtvätt som ofta äger rum i ett internationellt sammanhang.[22]

38. De åtgärder som föreskrevs i det direktivet, liksom de som för närvarande föreskrivs i direktiv 2015/849,[23] och dessförinnan i direktiv 2005/60,[24] ingår i ett internationellt samarbete.[25]

39. Det ska i detta avseende erinras om att domstolen i dom av den 25 april 2013, Jyske Bank Gibraltar (C-212/11, EU:C:2013:270), slog fast att även om direktiv 2005/60 som ersatte direktiv 91/308 också syftade till att säkerställa den inre marknadens funktion, var direktivets huvudsakliga ändamål ändå att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism. Detta framgick av den omständigheten att direktivet, liksom dess föregångare direktiv 91/308, antogs i ett internationellt sammanhang, för att tillämpa och göra rekommendationerna från arbetsgruppen för finansiella åtgärder (arbetsgruppen för finansiella åtgärder, FATF)[26] bindande inom unionen.

40. Förordning nr 1889/2005 som avser att komplettera direktiv 91/308 eftersträvar samma mål. Liksom direktivet antogs förordningen, såsom framgår av skäl 4 i den förordningen, för att genomföra en rekommendation från FATF, nämligen dess särskilda rekommendation IX av den 22 oktober 2004 om kurirer som sedan ändringen år 2012 har blivit rekommendation 32.[27]

19 — Rådets dokument 9630/2/00 av den 7 september 2000. Projekt Moneypenny som pågick från september 1999 till och med februari 2000 genomfördes av medlemsstaternas tullmyndigheter i syfte att övervaka och kontrollera gränsöverskridande förflyttningar av kontanta medel som översteg 10 000 euro för att granska om förflyttningarna på grund av sin omfattning kunde äventyra effektiviteten av de kontroller som genomförts av finansinstitut för att bekämpa penningtvätt.

20 — Andra hänvisningar till direktiv 91/308 återfinns bland annat i skälen 5, 9 och 11 samt i artiklarna 5 och 6 i förordning nr 1889/2005.

21 — Se, bland annat, skälen 1, 2 och 3.

22 — Se, bland annat, skälen 2 och 6.

23 — Fotnot 9 ovan i förevarande förslag till avgörande.

24 — Fotnot 9 ovan i förevarande förslag till avgörande.

25 — Se, bland annat, skäl 7.

26 — Se punkt 46. FATF är ett mellanstatligt organ som bildades år 1989 som har i uppdrag att fastställa standarder och främja effektivt genomförande av rättsliga, reglerande och operativa åtgärder för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism, finansiering av spridning och andra därmed sammanhängande hot mot det internationella finansiella systemets integritet.

27 — Rekommendationen återfinns på FATF:s webbplats: http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf http://www.fatf-gafi.org.

41. Enligt denna rekommendation ”ska länderna ha genomfört åtgärder i syfte att spåra fysiska gränsöverskridande förflyttningar av kontanta medel och överlåtbara innehavarpapper, och ha upprättat ett system för anmälan och/eller meddelande” och ”ska säkerställa att de behöriga myndigheterna har behörighet att blockera eller kvarhålla kontanter eller överlåtbara innehavarpapper som misstänkts ha koppling till finansiering av terrorism, penningtvätt, eller underliggande brott eller som är föremål för en felaktig anmälan eller ett felaktigt meddelande.” [28]

42. I ett tolkningsmeddelande till ovannämnda rekommendation anges att rekommendationen har utarbetats i syfte att ”säkerställa att terrorister eller andra brottslingar inte kan finansiera sin verksamhet eller tvätta pengar som härrör från deras brottsliga handlingar genom fysiska gränsöverskridande förflyttningar av kontanta medel och överlåtbara innehavarpapper.” [29] I tolkningsmeddelandet definieras uttrycket fysiska gränsöverskridande förflyttningar som «varje *fysisk införsel eller utförsel* av kontanta medel eller överlåtbara innehavarpapper från ett land till ett annat”. [30]

43. Det verkar således som om rekommendationen i fråga åsyftar en bred definition av begreppet införsel och utförsel, vilket antyder att det anmälnings- och/eller meddelandesystem som förespråkas i rekommendationen ska tillämpas när kontanta medel eller överlåtbara innehavarpapper passerar en nationell geografisk gräns. FATF:s dokumentation innehåller emellertid inte något uttryckligt uttalande angående den aktuella frågan. Förfarandena för kontroll av gränsöverskridande förflyttningar av kontanta medel i ett internationellt transitområde på en flygplats har inte heller tagits upp i ”Ny bättre internationell praxis: Spårande och förebyggande av olagliga gränsöverskridande förflyttningar av kontanta medel och överlåtbara innehavarpapper” från år 2010, som är en handling som avser att beskriva de problem som länderna stöter på vid tillämpningen av den särskilda rekommendationen IX, samtidigt som exempel på möjliga lösningar ges. [31].

44. Med beaktande av det ovanstående, och som den franska regeringen förespråkat, talar det internationella samarbete för bekämpning av penningtvätt och gränsöverskridande brottslighet i vilket förordning 1889/2005 ingår för en vid tolkning av begreppet inresa i unionen i den mening som avses i artikel 3.1 i den förordningen och mot en begränsning av tillämpningsområdet för anmälningsplikten som föreskrivs i denna artikel till att enbart omfatta gränsöverskridande förflyttningar av kontanta medel som är avsedda att införas i unionens finansiella kretslopp.

28 — I rekommendationen anges vidare att ”länderna ska säkerställa att effektiva, proportionella och avskräckande påföljder fastställs för personer som har gjort en felaktig anmälan eller som har lämnat felaktiga uppgifter. När kontanter eller överlåtbara innehavarpapper är kopplade till finansiering av terrorism, penningtvätt eller underliggande brott ska länderna även vidta åtgärder, inklusive lagstiftningsåtgärder, som är förenliga med rekommendation 4, enligt vilken det är tillåtet att beslagta kontanter eller instrument.”

29 — Tolkningsmeddelandet till den särskilda rekommendationen IX finns tillgängligt på FATF:s ovan i fotnot 27 angivna webbplats.

30 — Min kursivering. I en handling från år 2009 med rubriken ”Förfaranden för bedömning av överensstämmelse med FATF:s 40 rekommendationer och 9 särskilda rekommendationer” anges vid ett överstatligt förhållningssätt vad gäller den särskilda rekommendationen IX, att begreppet ”gränsöverskridande” ”hänvisar till *förflyttningar* vid den nationsövergripande jurisdiktionens *yttre gränser*” (min kursivering). Handlingen finns tillgänglig på följande webbplats: http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/methodologiedevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html#methodologiedevaluationdelaconformiteaux40recommandationsetaux9recommandationsspeciales.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate).

31 — Dokumentet härrör från tiden före revisionen år 2012 och kan konsulteras på följande webbplats: http://www.fatf-gafi.org/fr/themes/recommandationsgafi/documents/nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetdinstrumentsnegociablesauporteur.html#nouvellesmeilleurespratiquesinternationalesdetectionetpreventiondesmouvementstransfrontaliersillicitesdespecesetdinstrumentsnegociablesauporteur.html?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate).

45. Det kan nämligen inte förnekas att utvidgningen av anmälningsplikten till att omfatta transitpassagerare på flygplatser bidrar till att uppnå ovannämnda mål på internationell nivå, eftersom en sådan plikt utgör en avskräckande åtgärd och, tillsammans med de kontroller som sammanhänger därmed, en åtgärd för att spåra misstänkta förflyttningar. [32]

46. Det ska i detta skede undersökas om konventionen om internationell civil luftfart, som undertecknades i Chicago (USA) den 7 december 1944 [33] utgör hinder mot en sådan vid tolkning.

47. Unionen är inte part i den konventionen och denna är, som anges i dom av den 21 december 2011, Air Transport Association of America m.fl. (C-366/10, EU:C:2011:864, punkterna 57–71), således inte bindande för unionen.

48. Ovannämnda konvention har emellertid ratificerats av alla unionens medlemsstater och ska följaktligen beaktas vid tolkningen av de unionsrättsliga bestämmelserna. [34] Detsamma gäller för bilagorna till denna konvention som innehåller standarder och rekommenderade förfaranden (Standards and Recommended Practices – SARP), [35] som antagits av Internationella civila luftfartsorganisationens (ICAO) råd, [36] i enlighet med artikel 54 l [37] i nämnda konvention som är mer eller mindre bindande för de parter som är anslutna till konventionen. [38]

49. Enligt artikel 22 i Chicagokonventionen ”ska varje konventionsstat … vidta alla möjliga åtgärder för att underlätta och påskynda flygningar mellan konventionsstaternas territorium och undvika förseningar för luftfartyg, besättning, passagerare och bagage, utan att detta är nödvändigt, särskilt vid tillämpningen av lagstiftning avseende immigration, hälsa, tull och tullbehandling.” I artikel 23 i den konventionen anges att varje konventionsstat åtar sig att ”i den mån den anser detta vara genomförbart anta bestämmelser om tull och immigration som är relevanta för den internationella luftfarten i enlighet med de förfaranden som kan fastställas eller rekommenderas enligt denna konvention.”

32 — Det bör emellertid noteras att kommissionen i sin rapport till parlamentet och rådet om tillämpningen av förordning nr 1889/2005 (KOM(2010) 429 slutlig) på grundval av en kostnads- och intäktsanalys förespråkade en ändring av artikel 3.1 i förordning nr 1889/2005 för att anpassa kontrollförfarandena för förflyttning av kontanta medel till dem som fastställts för kontroller av passagerares bagage i artiklarna 192–194 i kommissionens förordning (EEG) nr 2454/93 av den 2 juli 1993 om tillämpningsföreskrifter för rådets förordning (EEG) nr 2913/92 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen (EGT L 253, 1993, s. 1, som upphävdes genom kommissionens genomförandeförordning (EU) nr 2016/481 av den 1 april 2016 (EUT L 87, 2016, s. 24)). En sådan anpassning som förespråkas för att åtgärda de praktiska svårigheter som föreligger för medlemsstaterna att kontrollera transitpassagerare innebär emellertid att systematiska kontroller i ett internationellt transitområde utesluts och följaktligen att anmälningsplikten för passagerare som befinner sig i dessa områden avskaffas (se punkt 5 i rapporten). I punkt 3.2 i den rapporten anger kommissionen att ”[f]ör transitpassagerare är kravet på att anmäla kontanta medel vid den första platsen där man reser in i eller den sista platsen varifrån man reser ut ur EU svårt att uppfylla, eftersom infrastrukturen i transitområdet på flygplatserna ser olika ut. Inrättningarna för att anmäla kontanta medel är få eller skiljer sig åt i transitområdena och tiden är för knapp innan man ska flyga vidare. För medlemsstaternas behöriga myndigheter är det också svårt att säkerställa enhetliga kontroller av transitpassagerare. Kontrollerna hindras av att det inte finns tillräckligt med tid och saknas lämpliga kontrollinrättningar … och handbagage och incheckat bagage transporteras olika vägar.” Dessutom har ”[e]n särskild projektgrupp bestående av experter på kontroller av förflyttning av kontanta medel” kommit fram till att artikel 3.1 i förordning nr 1889/2005 behöver ändras.

33 — Förenta nationernas fördragssamling, volym 15, s. 295, som finns tillgänglig på följande webbplats: http://www.icao.int/publications/pages/doc7300.aspx.

34 — Dom av den 3 juni 2008, Intertanko m.fl. (C-308/06, EU:C:2008:312, punkt 52).

35 — Antagandet av dessa rättsakter föreskrivs i artikel 37 i Chicagokonventionen.

36 — ICAO:s råd bildades i enlighet med artikel 43 och följande artiklar i Chicagokonventionen.

37 — I denna bestämmelse anges att SARP av ”praktiska skäl” betecknas som ”bilagor till konventionen”.

38 — Standarderna är specifikationer som återspeglar det som ansågs vara *praktiskt genomförbart* och *nödvändigt* för att underlätta och förbättra vissa aspekter av den internationella luftfarten. Underlåtenhet att beakta dessa ska anmälas av de stater som är anslutna till konventionen i enlighet med artikel 38 i denna. Rekommenderad praxis är däremot specifikationer som återspeglar det som *i allmänhet är praktiskt genomförbart* och *i högsta grad önskvärt*. De stater som är anslutna till konventionen eftersträvar att följa denna enligt konventionen.

50. Bilaga 9 till Chicagokonventionen (Standarder och rekommenderade förfaranden – *Förenkling*) (nedan kallad bilaga 9)[39] antogs bland annat för att precisera de skyldigheter som följer för de stater som är anslutna till konventionen av ovannämnda artiklar i konventionen. Syftet med bilagan är att uppnå en effektiv hantering av kontrollen vid gränserna samtidigt som en lämplig jämvikt mellan säkerhet och förenkling av förfarandet eftersträvas.

51. Såsom den franska regeringen anfört ska de stater som är anslutna till konventionen i enlighet med kapitel 3 L punkt 3.57 i nämnda bilaga, bland annat genom att skapa direkta transitområden, säkerställa att passagerare och deras bagage som ankommer från en annan stat och som ska fortsätta sin resa till ett tredjeland med samma flyg eller med ett annat flyg från samma flygplats samma dag har tillstånd att tillfälligt vistas på ankomstflygplatsen, utan att behöva genomgå gränskontrollformaliteter vid inresa till transitlandet. Begreppet direkt transitområde definieras i kapitel I A som ett särskilt område på en internationell flygplats eller i närheten som direkt övervakas eller kontrolleras av behöriga offentliga myndigheter där passagerare kan stanna under transiteringen eller transfereringen utan att behöva ansöka om inresetillstånd i det berörda landet.

52. Av ordalydelsen av den ovannämnda bestämmelsen i punkt 3.57 framgår att denna avser formaliteter beträffande inresekontroller som syftar till att undersöka om en person har de handlingar som krävs för att resa in på konventionsstatens territorium. Detta bekräftas dessutom av den efterföljande bestämmelsen (punkt 3.58 i kapitel 3 L), enligt vilken det åligger konventionsstaterna att minimera kravet för de passagerare som stannar i det direkta transitområdet att skaffa direkt transitvisering.[40]

53. Mer allmänt syftar bilaga 9 till att minimera de formaliteter och kontroller som transitpassagerare måste genomgå, medan inte enbart anmälningsplikten i princip kräver att de vidtar aktiva åtgärder. Övervakningen av att denna förpliktelse fullgörs kan även kräva att de behöriga myndigheterna, såsom föreskrivs i artikel 4.1 i förordning nr 1889/2005, kontrollerar fysiska personer, deras bagage och deras transportmedel.

54. Såsom den franska regeringen anfört i sina skriftliga inlagor utgör bestämmelserna i bilaga 9, i enlighet med kapitel 3 B punkt 1.5 i bilagan, dels inte hinder mot att tillämpa den nationella lagstiftningen när det gäller kontroller som anses vara ”nödvändiga”,[41] dels syftar den politik som genomförs inom ramen för ICAO även till att samordna de mål som eftersträvas med bilaga 9 med andra mål, bland annat målsättningen att bekämpa internationell narkotikahandel, som är ett av de mål som eftersträvas med de bestämmelser som införts genom förordningen nr 1889/2005 för att uppnå en lämplig jämvikt mellan kraven på säkerhet och kraven på förenkling.

55. En anmälningsplikt som den som föreskrivs i artikel 3.1 i förordning nr 1889/2005 som har utvidgats till att omfatta passagerare som befinner sig i det ”direkta transitområdet” som definieras i bilaga 9 strider följaktligen inte mot standarden i punkt 3.57 i bilaga 9, förutsatt att de formaliteter som är kopplade till fullgörandet av denna skyldighet och de kontroller som syftar till att fastställa att den iakttagits skapar minsta möjliga olägenheter för transitpassagerare och inte riskerar att medföra otillbörliga förseningar i luftfartstrafiken.

39 — Bilagan finns tillgänglig på webbplatsen för Schweiz federala luftfartsmyndighet: 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 — Nämligen de viseringar som krävs för passagerare på internationella flygningar som fortsätter sin resa till ett tredjeland med samma flyg eller med ett annat flyg från samma flygplats samma dag. I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 810/2009 av den 13 juli 2009 om införande av en gemenskapskodex om viseringar (viseringskodex) (EUT L 243, 2009, s. 8) föreskrivs en skyldighet att inneha en sådan visering ”genom undantag från … bilaga 9 till Chicagokonventionen” för medborgare från ett visst antal tredjeländer.

41 — Det ska för övrigt påpekas att rekommenderad praxis beträffande de skyldigheter som de stater som är anslutna till konventionen ålagt att begränsa importen eller exporten av valuta återfinns i kapitel 6, F, punkterna 6.47 och 6.48.

56. Mot bakgrund av ovanstående överväganden anser jag, på grundval av en bokstavstolkning av artikel 3.1 i förordning nr 1889/2005 och av de mål som eftersträvas med denna rättsakt och med hänsyn till att flygplatstransitering inte uttryckligen undantagits från tillämpningsområdet för anmälningsplikten enligt nämnda artikel, att denna plikt även omfattar passagerare som ankommer från ett tredjeland som efter avstigning befinner sig i det internationella transitområdet på en flygplats i en medlemsstat på vilket fördraget är tillämpligt i enlighet med artiklarna 52 FEU och 355 FEUF innan vederbörande stiger ombord på ett flygplan till ett annat tredjeland, utan att passera en gränskontroll för att beviljas tillstånd att resa in i medlemsstaten.

IV – **Förslag till avgörande**

57. Mot bakgrund av ovanstående överväganden föreslår jag att domstolen ska besvara de tolkningsfrågor som har ställts av Cour de cassation (Kassationsdomstolen, Frankrike) på följande sätt:

Artikel 3.1 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 skyldigheten för varje fysisk person som reser in i eller ut ur Europeiska unionen och medför kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro att anmäla detta belopp till de behöriga myndigheterna i den medlemsstat genom vilken denne reser in i eller ut ur unionen även omfattar passagerare som ankommer från ett tredjeland som efter avstigning befinner sig i det internationella transitområdet på en flygplats i en medlemsstat på vilket fördraget är tillämpligt i enlighet med artiklarna 52 FEU och 355 FEUF innan vederbörande stiger ombord på ett flygplan till ett annat tredjeland, utan att passera en gränskontroll för att beviljas tillstånd att resa in i medlemsstaten.