



# Oikeustapauskokoelma

UNIONIN TUOMIOISTUIMEN TUOMIO (ensimmäinen jaosto)

6 päivänä lokakuuta 2021 \*

Ennakkoratkaisupyyntö – SEUT 63 artikla – Pääomien vapaa liikkuvuus – Direktiivi (EU) 2015/849 – Soveltamisala – Kansallinen säännöstö, jossa vaaditaan tietyn summan ylittävien maksujen suorittamista vain joko tilisiirtona tai talletuksena maksutilille – SEUT 65 artikla – Oikeuttaminen – Veropetosten ja veronkierron torjunta – Oikeasuhteisuus – Luonteeltaan rikosoikeudelliset hallinnolliset seuraamukset – Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artikla – Laillisuusperiaate ja rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate

Asiassa C-544/19,

jossa on kyse SEUT 267 artiklaan perustuvasta ennakkoratkaisupyyntöstä, jonka Administrativen sad Blagoevgrad (Blagoevgradin hallintotuomioistuin, Bulgaria) on esittänyt 5.7.2019 tekemällään päätöksellä, joka on saapunut unionin tuomioistuimeen 17.7.2019, saadakseen ennakkoratkaisun asiassa

**”ECOTEX BULGARIA” EOOD**

vastaa

**Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia,**

**Prokuror ot Okrazhna prokuratura – Blagoevgradin**

osallistuessa asian käsittelyyn,

UNIONIN TUOMIOISTUIN (ensimmäinen jaosto),

toimien kokoonpanossa: jaoston puheenjohtaja J.-C. Bonichot sekä tuomarit L. Bay Larsen, C. Toader, M. Safjan ja N. Jääskinen (esittelevä tuomari),

julkisasiamies: J. Richard de la Tour,

kirjaaja: A. Calot Escobar,

ottaen huomioon kirjallisessa käsittelyssä esitetyn,

ottaen huomioon huomautukset, jotka sille ovat esittäneet

\* Oikeudenkäyntikieli: bulgaria.

- Bulgarian hallitus, asiamiehinään L. Zaharieva ja E. Petranova,
- Tšekin hallitus, asiamiehinään M. Smolek, O. Serdula ja J. Vlácil,
- Espanjan hallitus, asiamiehenään S. Jiménez García,
- Italian hallitus, asiamiehenään G. Palmieri, avustajanaan F. Meloncelli, avvocato dello Stato,
- Unkarin hallitus, asiamiehinään M. Z. Fehér ja R. Kissné Berta,
- Euroopan komissio, asiamiehinään H. Tserepa-Lacombe, Y. Marinova ja T. Scharf,

kuultuaan julkisasiamiehen 18.11.2020 pidetyssä istunnossa esittämän ratkaisuehdotuksen,  
on antanut seuraavan

### **tuomion**

- 1 Ennakkoratkaisupyyntö koskee SEUT 63 artiklan, rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta 20.5.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 (EUVL 2015, L 141, s. 73) 2 artiklan 1 kohdan, luettuna tämän direktiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen ja sen 4 ja 5 artiklan valossa, sekä kyseisen direktiivin 58 artiklan 1 kohdan ja 60 artiklan 4 kohdan, luettuina Euroopan unionin perusoikeuskirjan (jäljempänä perusoikeuskirja) 47 artiklan ja 49 artiklan 3 kohdan valossa, tulkintaa.
- 2 Tämä pyyntö on esitetty asiassa, jossa asianosaisina ovat ”ECOTEX BULGARIA” EOOD (jäljempänä Ecotex) ja Teritorialna direktsia na Natsionalna agentsia za prihodite – Sofia (kansallisen verohallinnon Sofian alueellinen yksikkö, Bulgaria; jäljempänä toimivaltainen veroviranomainen) ja joka koskee tälle yhtiölle käteismaksurajoitusta koskevan kansallisen lainsäädännön rikkomisesta määrätyn rahamääräisen hallinnollisen seuraamuksen lainmukaisuutta.

### **Asiaa koskevat oikeussäännöt**

#### ***Unionin oikeus***

- 3 Direktiivin 2015/849 johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:  
”Laittoman rahan virrat voivat vahingoittaa rahoitusalan eheyttä, vakautta ja mainetta sekä uhata unionin sisämarkkinoita ja kansainvälistä kehitystä. Rahanpesu, terrorismin rahoitus ja järjestäytynyt rikollisuus ovat edelleen huomattavia ongelmia, joihin olisi puututtava unionin tasolla. Sen lisäksi, että rikosoikeudellista lähestymistapaa kehitetään unionin tasolla edelleen, rahoitusjärjestelmää käyttäen toteutettavan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kohdennettu ja oikeasuhteinen ennaltaehkäisy on välttämätöntä ja voi tuottaa täydentäviä tuloksia.”

4 Direktiivin 2015/849 johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen sanamuoto on seuraava:

”Merkittävien käteismaksujen käyttö on erittäin altista rahanpesulle ja terrorismin rahoittamiselle. Valvonnan terävöittämiseksi ja tällaisten käteismaksujen aiheuttamien riskien vähentämiseksi tavarakauppaa käyvien henkilöiden olisi kuuluttava tämän direktiivin soveltamisalaan, kun niiden suorittama tai vastaanottama käteismaksu on vähintään 10 000 euroa. Jäsenvaltioiden olisi voitava vahvistaa alempia kynnysarvoja, yleisiä lisärajoituksia käteisen rahan käytölle ja muita tiukempia säännöksiä.”

5 Tämän direktiivin johdanto-osan 11 perustelukappaleessa todetaan seuraavaa:

”On tärkeää korostaa erikseen, että välittömiin ja välillisiin veroihin liittyvät verorikokset sisältyvät tämän direktiivin mukaiseen ’rikollisen toiminnan’ laajaan määritelmään tarkistettujen FATF:n [Rahanpesunvastainen toimintaryhmä] suositusten mukaisesti. Koska kussakin jäsenvaltiossa voidaan nimetä eri verorikoksia ’rikolliseksi toiminnaksi’, josta voidaan rangaista tämän direktiivin 3 artiklan 4 kohdan f alakohdassa tarkoitettuihin seuraamuksiin, verorikosten määritelmät voivat vaihdella kansallisessa lainsäädännössä. Vaikka verorikosten määritelmiä jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä ei pyritä yhdenmukaistamaan, jäsenvaltioiden olisi sallittava tietojenvaihto tai avunanto EU:n rahanpesun selvittelykeskusten, jäljempänä ’rahanpesun selvittelykeskukset’, välillä niin suuressa määrin kuin niiden kansallisen lainsäädännön mukaan on mahdollista.”

6 Direktiivillä 2015/849 pyritään sen 1 artiklan 1 kohdan mukaan estämään unionin rahoitusjärjestelmän käyttö rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen.

7 Tämän direktiivin 2 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Tätä direktiiviä sovelletaan seuraaviin ilmoitusvelvollisiin:

1) luottolaitokset;

2) finanssilaitokset;

3) seuraavat luonnolliset henkilöt tai oikeushenkilöt näiden harjoittaessa ammattitoimintaa:

– –

e) muut tavarakauppaa käyvät henkilöt, jos maksu suoritetaan tai vastaanotetaan käteisenä ja sen suuruus joko yhtenä suorituksena tai useina suorituksina, jotka näyttävät olevan toisiinsa kytkeytyneitä, on yhteensä vähintään 10 000 euroa;

– –”

8 Kyseisen direktiivin 3 artiklassa säädetään seuraavaa:

”Tässä direktiivissä tarkoitetaan

– –

4) ’rikollisella toiminnalla’ kaikenlaista rikollista osallistumista seuraavien vakavien rikosten tekemiseen:

--

f) kaikki rikokset, välittömiin ja välillisiin veroihin liittyvät jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä määritellyt verorikokset mukaan luettuina, joista voi enimmillään seurata yli yhden vuoden pituinen vankeusrangaistus tai muu vapaudenrajoituksen käsittävä seuraamus, tai niiden valtioiden osalta, joiden oikeusjärjestelmässä on rikosten osalta vähimmäiskynnys, kaikki rikokset, joista voi vähimmillään seurata yli kuuden kuukauden pituinen vankeusrangaistus tai muu vapaudenrajoituksen käsittävä seuraamus;

--”

9 Saman direktiivin 4 artiklassa säädetään seuraavaa:

”1. Jäsenvaltioiden on riskiperusteisen lähestymistavan mukaisesti varmistettava, että tämä direktiivi ulotetaan kokonaan tai osittain koskemaan sellaisia ammatteja ja yrityksiä, joissa ei ole kyse 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista ilmoitusvelvollisista mutta joissa harjoitettava toiminta on erityisesti omiaan käytettäväksi rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen.

2. Jos jäsenvaltio ulottaa tämän direktiivin koskemaan muita kuin 2 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuja ammatteja tai yrityksiä, sen on ilmoitettava tästä komissiolle.”

10 Direktiivin 2015/849 5 artiklan sanamuoto on seuraava:

”Jäsenvaltiot voivat rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämiseksi antaa tai pitää voimassa tämän direktiivin soveltamisalalla tiukempia säännöksiä unionin oikeuden rajoissa.”

11 Tämän direktiivin 58 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että ilmoitusvelvolliset voidaan tämän artiklan ja 59–61 artiklan mukaisesti saattaa vastuuseen tämän direktiivin saattamiseksi osaksi kansallista lainsäädäntöä annettujen kansallisten säännösten rikkomisesta. Määrättävien seuraamusten tai toimenpiteiden on oltava tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia.”

12 Kyseisen direktiivin 60 artiklan 4 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että toimivaltaiset viranomaiset ottavat hallinnollisten seuraamusten tai toimenpiteiden tyypistä ja tasosta päättäessään huomioon kaikki merkitykselliset olosuhteet, mukaan luettuina tapauksen mukaan seuraavat:

a) rikkomisen vakavuus ja kesto;

b) vastuussa olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön vastuun aste;

c) vastuussa olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön varallisuus, jonka osoittavat esimerkiksi vastuussa olevan oikeushenkilön kokonaisliikevaihto tai vastuussa olevan luonnollisen henkilön vuosiansiot;

d) vastuussa olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön rikkomisesta saama hyöty, jos se on määritettävissä;

e) rikkomisen kolmansille osapuolille aiheuttamat tappiot, jos ne ovat määritettävissä;

- f) vastuussa olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön halukkuus tehdä yhteistyötä toimivaltaisen viranomaisen kanssa;
- g) vastuussa olevan luonnollisen henkilön tai oikeushenkilön aiemmat rikkomiset.”

13 Saman direktiivin 67 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa:

”Jäsenvaltioiden on saatettava tämän direktiivin noudattamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan viimeistään 26 päivänä kesäkuuta 2017. Niiden on viipymättä toimitettava nämä säännökset kirjallisina komissiolle.

Näissä jäsenvaltioiden antamissa säädöksissä on viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne julkaistaan virallisesti. Jäsenvaltioiden on säädettävä siitä, miten viittaukset tehdään.”

### ***Bulgarian oikeus***

14 Käteismaksujen rajoittamisesta annetun lain (Zakon za ogranichavane na plashtanyata v broy, DV nro 16, 22.2.2011; jäljempänä ZOPB) 1 §:n mukaan kyseisessä laissa säädetään käteismaksurajoituksista Bulgarian alueella.

15 ZOPB:n 2 §:n sanamuoto on seuraava:

”Tätä lakia ei sovelleta:

1. käteisen rahan nostamiseen omalta maksutililtä ja käteisen rahan tallettamiseen omalle maksutilille
2. käteisen rahan nostamiseen sellaisten henkilöiden tileiltä, jotka ovat yleisesti tai erityisesti oikeustoimikelvottomia, tai puolison tai suoraan ylenevässä polvessa olevien sukulaisten tileiltä ja käteisen rahan tallettamiseen heidän tileilleen
3. ulkomaan valuutalla käteisellä suoritettaviin liiketoimiin
4. seteleitä ja kolikoita käyttämällä suoritettaviin toimiin, joihin Bulgarian keskuspankki osallistuu
5. pankkien suorittamaan käytettyjen bulgarialaisten seteleiden ja kolikoiden vaihtoon
6. työkoodeksissa [Kodeks na truda] tarkoitettujen palkkojen maksamiseen
7. pankkitalletusten vakuuksista annetussa laissa [Zakon za garantirane na vlogovete v bankite] tarkoitettujen suojattujen talletusten maksamiseen.”

16 ZOPB:n 3 §:ssä säädetään seuraavaa:

”(1) Maksut on suoritettava valtion alueella yksinomaan joko tilisiirtona tai talletuksena maksutilille, jos ne ovat:

1. – – vähintään 10 000 [Bulgarian leviä (BGN)] [(n. 5 110 euroa)];

2. – – alle 10 000 BGN, mutta osa sopimusperusteista rahamääräistä suoritusta, jonka arvo on vähintään 10 000 BGN.

(2) – – Edellä olevaa 1 momenttia sovelletaan myös ulkomaan valuuttana suoritettaviin maksuihin, joiden Bulgarian leveiksi muunnetut määrät ovat vähintään 10 000 BGN. Bulgarian leveiksi muuntamisessa käytetään maksupäivänä voimassa olevaa Balgarska narodna bankan [Bulgarian keskuspankin] kurssia.”

17 ZOPB:n 5 §:n sanamuoto on seuraava:

”(1) Sille, joka rikkoo 3 §:ää tai sallii sen rikkomisen, määrätään luonnollisen henkilön tapauksessa sakko, joka on 25 prosenttia suoritettun maksun kokonaismäärästä, tai oikeushenkilön tapauksessa rahamääräinen seuraamus, joka on 50 prosenttia suoritettun maksun kokonaismäärästä.

(2) Jos 1 momentissa tarkoitettu rikkominen toistuu, sakon suuruus on 50 prosenttia suoritettun maksun määrästä, ja rahamääräisen seuraamuksen suuruus on 100 prosenttia suoritettun maksun määrästä.”

18 ZOPB:n 6 §:n sanamuoto on seuraava:

”(1) Natsionalna agentsia za prihoditen [kansallinen verohallinto, Bulgaria] viranomaiset laativat tässä laissa tarkoitettujen rikkomisten toteamista koskevat asiakirjat. Kansallisen verohallinnon pääjohtaja tai hänen valtuuttamansa virkamiehet tekevät hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevat päätökset.

(2) Hallinnollisista rikkomuksista ja seuraamuksista annetussa laissa [Zakon za administrativnite narushenia i nakazania; DV nro 92, 28.11.1969; jäljempänä ZANN] säädetään hallinnollisten seuraamusten määräämistä koskevien päätösten laatimisesta, niiden tekemisestä, niitä koskevista muutoksenhakukeinoista sekä niiden täytäntöönpanosta.”

19 ZANN:n 27 §:n 1, 2, 3 ja 5 momentissa säädetään seuraavaa:

”(1) Hallinnollinen seuraamus vahvistetaan tämän lain säännösten mukaisesti rikkomistapauksessa säädetyn seuraamuksen rajoissa.

(2) Seuraamusta määritettäessä otetaan huomioon rikkomisen vakavuus ja syyt, muut lieventävät ja raskauttavat seikat sekä tekijän varallisuustilanne.

(3) Lieventävät seikat edellyttävät lievemmän seuraamuksen soveltamista ja raskauttavat seikat ankaramman seuraamuksen soveltamista.

--

(5) On myös kiellettyä määrätä seuraamuksesta, jolla alitetaan sakosta ja ammatin tai tietyn toiminnan harjoittamista koskevan oikeuden tilapäisestä menetyksestä muodostuvien seuraamusten säädetty vähimmäistaso.”

- 20 ZANN:n 28 §:n a kohdassa säädetään, että vähäisten hallinnollisten rikkomusten tapauksessa viranomainen, jolla on toimivalta määrätä seuraamuksia, voi olla määräämättä seuraamusta ja varoittaa rikkojaa suullisesti tai kirjallisesti siitä, että rikkomuksen toistuesssa tälle määrätään hallinnollinen seuraamus.
- 21 Kyseisen lain 63 §:n nojalla Rayonen sad (piirituomioistuim, Bulgaria) tutkii asiakysymyksen yhden tuomarin kokoonpanossa ja ratkaisee asian tuomiolla, jolla hallinnollisen seuraamuksen määräämisestä tehty päätös tai sähköinen pöytäkirja voidaan vahvistaa, sitä voidaan muuttaa tai se voidaan kumota. Tuomioon voidaan hakea muutosta Administrativen sadiin (hallintotuomioistuim, Bulgaria) tehtävällä kassaatiovalituksella rikosprosessikoodeksissa (Nakazatelno-protsesualen kodeks) säädetyillä perusteilla ja hallintomenettelykoodeksin (Administrativnoprotsesualen kodeks) 12 luvussa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.
- 22 ZANN:n 83 §:ssä säädetään seuraavaa:
- ”(1) Asiaa koskevassa laissa, ministerineuvoston päätöksessä tai kunnanvaltuuston määräyksessä tarkoitetuissa tapauksissa yksittäisille oikeushenkilöille tai kauppiaille voidaan määrätä rahamääräinen seuraamus sillä perusteella, että ne eivät toimintaansa harjoittaessaan ole noudattaneet velvollisuuksiaan valtiota tai kuntaa kohtaan.
- (2) Edellisessä momentissa tarkoitettu seuraamus määrätään tämän lain nojalla, jollei asianomaisessa normatiivisessa toimesta toisin säädetä tai määrätä.”

### **Pääasia ja ennakkoratkaisukysymykset**

- 23 Ecotex, joka on Bulgarian oikeuden mukaan perustettu kaupallinen yhtiö, toimii pääasiallisesti tuotantokoneiden tukkukaupan ja niiden asentamisen alalla. KS, joka on Kreikan kansalainen ja asuu Kreikassa, on kyseisen yhtiön johtaja ja ainoa osakas.
- 24 Kyseisen yhtiön 14.3.2018 pidetyssä varsinaisessa yhtiökokouksessa päätettiin, että jakamaton voitto, jonka määrä oli yhteisöveron maksamisen jälkeen 100 000 BGN (n. 51 110 euroa), jaettaisiin osinkona ainoalle osakkaalle KS:lle. Kokouksessa päätettiin myös, että tämä summa maksettaisiin hänelle käteisellä kyseisen yhtiön kassasta antamalla lupia tehdä käteisnostoja.
- 25 Verotarkastuksessa todettiin muun muassa, että KS:lle oli maksettu varsinaisen yhtiökokouksen 14.3.2018 tekemän osingonjakoa koskevan päätöksen perusteella 14.3.2018 ja 22.3.2018 välisenä ajanjaksona käteisenä 95 000 BGN (n. 48 550 euroa) yhdeksän sellaisen kassasta tehtävää käteisnostoa koskevan luvan perusteella, joista kukin koski 10 000 BGN:n (n. 5 110 euroa) suuruista maksua, ja yhden sellaisen kassasta tehtävää käteisnostoa koskevan luvan perusteella, joka koski 5 000 BGN:n (n. 2 555 euroa) suuruista summaa.
- 26 Toimivaltainen veroviranomainen ilmoitti 5.6.2018 luonteeltaan hallinnollisen rikosoikeudellisen menettelyn aloittamisesta Ecotexia vastaan ja antoi 26.6.2018 pöytäkirjan, jossa todettiin ZOPB:n säännösten rikkominen sillä perusteella, että Ecotex oli varsinaisen yhtiökokouksen 14.3.2018 tekemän päätöksen, joka koski 100 000 BGN:n suuruisen summan jakamista osinkoina KS:lle, perusteella maksanut 14.3.2018 kassasta tehtävää käteisnostoa koskevan luvan perusteella KS:lle käteisellä 10 000 BGN:n summan.

- 27 Ecotex teki 10.7.2018 tästä pöytäkirjasta oikaisuvaatimuksen, jossa se väitti, että 14.3.2018 suoritettu 10 000 BGN:n suuruinen summa ylitti ZOPB:ssä säädetyn käteismaksurajoituksen vain 0,01 BGN:llä (n. 0,005 euroa) ja että rikkomus oli siten ZANN:n 28 §:ssä tarkoitetulla tavalla ”vähäinen”.
- 28 Toimivaltainen veroviranomainen teki 3.9.2018 kyseisen pöytäkirjan perusteella päätöksen, jossa Ecotexille määrättiin ZOPB:n 5 §:n 1 momentin nojalla rahamääräinen seuraamus sillä perusteella, että tämä yhtiö oli suorittanut 14.3.2018 KS:lle 10 000 BGN:n suuruisen käteismaksun. Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee, että jokaista KS:lle suoritettua 10 000 BGN:n suuruisia käteismaksua pidettiin ZOPB:n 3 §:n 1 momentin 1 kohdan rikkomisena ja että ZOPB:n 5 §:n 1 momentin nojalla määrättiin yhdeksän rahamääräistä hallinnollista seuraamusta. Jokaisen rahamääräisen seuraamuksen suuruus oli kansallisten säännösten mukaisesti 5 000 BGN eli puolet käteisellä maksetusta määrästä.
- 29 Rayonen sad Petrich (Petrichin piirituomioistuin, Bulgaria) hylkäsi 14.12.2018 antamallaan tuomiolla Ecotexin tästä toimivaltaisen viranomaisen päätöksestä nostaman kumoamiskanteen. Ecotex teki tämän jälkeen kassaatiovalituksen ennakkoratkaisua pyytäneeseen tuomioistuimeen, Administrativen sad Blagoevgradin (Blagoevgradin hallintotuomioistuin, Bulgaria).
- 30 Ecotex toistaa tässä tuomioistuimessa pääasiallisesti tämän tuomion 27 kohdassa esitetyn väitteen ja täsmentää, että rahamääräinen seuraamus, joka vastaa puolta käteisenä saadusta kokonaismäärästä, on ilmeisen suhteeton, kun otetaan huomioon rikkomuksen vähäisyys. Ecotex väittää myös, ettei oikeus saada yhtiöstä osinkoja ole liiketoimi tai sopimus ja ettei se näin ollen sisälly ZOPB:n 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetun maksun käsitteen piiriin.
- 31 Toimivaltainen veroviranomainen väittää, että ZOPB:n 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu maksun käsite on ymmärrettävä siten, että sillä tarkoitetaan poikkeuksetta kaikkia maksuja tai rahoitustoimia riippumatta siitä, perustuvatko ne osingonjakoon vai sopimussuhteeseen, sopimuksen ulkopuoliseen suhteeseen vai siihen, että kuulutaan johonkin.
- 32 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa aluksi, että ZOPB on väline, jolla rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen 26.10.2005 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2005/60/EY (EUVL 2005, L 309, s. 15), joka on kumottu direktiivillä 2015/849 26.6.2017 alkavien vaikutuksien, on saatettu osaksi kansallista oikeutta.
- 33 Se katsoo näin ollen, että kyseisen lain 3 §:n 1 momentin 1 kohtaa on tulkittava direktiivin 2015/849 merkityksellisten säännösten sekä SEUT 63 artiklan valossa.
- 34 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin viittaa ensinnäkin 6.6.2000 annettuun tuomioon Verkooijen (C-35/98, EU:C:2000:294) ja muistuttaa, että pääomanliikkeiden käsite kattaa muun muassa kaupallisten yhtiöiden osakkeiden ja osuuksien perusteella maksettavien osinkojen saamisen. Näin ollen herää kysymys siitä, onko SEUT 63 artikla, jolla unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kielletään muun muassa toimenpiteet, joilla aiheutetaan se, että ulkomailla asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään sijoituksia johonkin jäsenvaltioon tai säilyttämään sinne tekemiään sijoituksia, esteenä ZOPB:n 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa säädetyn kaltaiselle säännökselle, jossa säädetään käteismaksurajoituksesta.



- 35 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa toiseksi, että direktiivin 2015/849 tavoitteena on estää unionin rahoitusjärjestelmän käyttö rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen. Kyseisen direktiivin 5 artiklan mukaan jäsenvaltiot voivat tätä tarkoitusta varten säätää käteismaksurajoituksista, jotka ovat mainitussa direktiivissä säädettyjä rajoituksia tiukempia. Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin pohtii tässä yhteydessä, kuuluuko ZOPB:n 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettu käteismaksurajoitus direktiivin 2015/849 aineelliseen soveltamisalaan, ja jos kuuluu, voivatko jäsenvaltiot vapaasti määrittää käteismaksuille alle 10 000 euron kynnsarvon.
- 36 Jos tähän toiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, kolmanneksi on arvioitava direktiivin 2015/849 58 artiklan 1 kohdan ja 60 artiklan 4 kohdan, luettuina yhdessä perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan kanssa, kannalta, missä määrin ZOPB:n 5 §:n 1 momentin kaltaisessa kansallisessa säännöksessä voidaan säätää kaikkien rahoitustoimien osalta oikeushenkilöiden maksettavaksi rahamääräinen seuraamus, jonka kiinteä suuruus on puolet käteisenä suoritetun maksun kokonaismäärästä. Ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen mukaan nousee lisäksi esille kysymys siitä, eikö tällaisella kansallisella säännöksellä loukata perusoikeuskirjan 47 artiklassa vahvistettua tehokkaan tuomioistuinvalvonnan periaatetta, koska ZANN:n 27 §:n 5 momentista ilmenee, että toimivaltainen kansallinen tuomioistuin ei muutoksenhaun yhteydessä voi alentaa seuraamusta ZOPB:n 5 §:n 1 momentissa säädettyä vähimmäismäärää pienemmäksi.
- 37 Tässä tilanteessa Administrativen sad Blagoevgrad päätti lykätä asian käsittelyä ja esittää unionin tuomioistuimelle seuraavat ennakkoratkaisukysymykset:
- ”1) Onko SEUT 63 artiklaa tulkittava siten, että se on esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan vähintään 10 000 BGN:n suuriset maksut jäsenvaltion alueella on suoritettava yksinomaan joko tilisiirtona tai talletuksena maksutilille ja jolla rajoitetaan jakamattomista voitoista maksettujen osinkojen maksamista käteisellä, kun maksettavien osinkojen määrä on vähintään 10 000 BGN? Jos SEUT 63 artikla ei ole esteenä tällaiselle säännökselle, onko tällainen rajoitus oikeutettu [direktiivin 2015/849] tavoitteiden perusteella?
- 2) Onko [direktiivin 2015/849] 2 artiklan 1 kohtaa, kun otetaan huomioon direktiivin johdanto-osan kuudes perustelukappale ja 4 ja 5 artikla, tulkittava siten, että se ei ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle yleiselle kansalliselle säännökselle, jonka mukaan vähintään 10 000 BGN suuriset maksut jäsenvaltion alueella on suoritettava yksinomaan joko tilisiirtona tai talletuksena maksutilille, kun säännöstä sovelletaan riippumatta siitä, kuka suorittaa käteismaksun ja miksi, jolloin se kattaa kaikki luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden väliset käteismaksut?
- a) Jos edellä mainittuun kysymykseen vastataan myöntävästi, sallitaanko [direktiivin 2015/849] 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan e alakohdassa, kun otetaan huomioon direktiivin johdanto-osan kuudes perustelukappale ja 4 ja 5 artikla, jäsenvaltioiden säätää muista yleisistä käteismaksuihin sovellettavista rajoituksista pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella säännöksellä, jonka mukaan vähintään 10 000 BGN suuriset maksut jäsenvaltion alueella on suoritettava yksinomaan joko tilisiirtona tai talletuksena maksutilille, kun käteismaksusuorituksen perusteena ovat 'jakamattomat voitot' (osingot)?

- b) Jos edellä mainittuun kysymykseen vastataan myöntävästi, sallitaanko [direktiivin 2015/849] 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan e alakohdassa, kun otetaan huomioon direktiivin johdanto-osan kuudes perustelukappale ja 5 artikla, jäsenvaltioiden säätää käteismaksurajoituksista pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kansallisella säännöksellä, jonka mukaan vähintään 10 000 BGN suuruiset maksut jäsenvaltion alueella on suoritettava joko tilisiirtona tai talletuksena maksutilille, kun säädetty kynnsarvo on alle 10 000 euroa?
- 3) a) Onko [direktiivin 2015/849] 58 artiklan 1 kohtaa ja 60 artiklan 4 kohtaa, kun otetaan huomioon [perusoikeuskirjan] 49 artiklan 3 kohta, tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa vahvistetaan käteismaksurajoitusten rikkomisesta määrättävien hallinnollisten seuraamusten suuruus, kun kyseisessä säännöksessä ei mahdollisteta eriytettyä lähestymistapaa konkreettisten merkityksellisten seikkojen perusteella?
- b) Jos edellä mainittuun kysymykseen vastataan niin, että [direktiivin 2015/849] 58 artiklan 1 kohtaa ja 60 artiklan 4 kohtaa, kun otetaan huomioon [perusoikeuskirjan] 49 artiklan 3 kohta, on tulkittava siten, että ne eivät ole esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa vahvistetaan käteismaksurajoitusten rikkomisesta määrättävien hallinnollisten seuraamusten suuruus, onko tällöin [direktiivin 2015/849] 58 artiklaa ja 60 artiklan 4 kohtaa, kun otetaan huomioon tehokkuusperiaate ja [perusoikeuskirjan] 47 artiklassa tarkoitettu tehokasta oikeussuojaa koskevaa oikeus, tulkittava siten, että ne ovat esteenä pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle kansalliselle säännökselle, jossa rajoitetaan tuomioistuINVALVONTAA, kun kyseinen säännös on esteenä sille, että käsitellessään muutoksenhakua määrättyyn seuraamukseen tuomioistuin ei voi vähentää hallinnollisen seuraamuksen suuruutta säädettyä vähimmäismäärää pienemmäksi yksittäistapauksen konkreettisten merkityksellisten olosuhteiden perusteella?”

## Ennakkoratkaisukysymysten tarkastelu

### *Toinen kysymys*

- 38 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee toisella ennakkoratkaisukysymyksellään, joka on tutkittava ensin, pääasiallisesti, onko direktiivin 2015/849 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan e alakohdassa, luettuna yhdessä kyseisen direktiivin johdanto-osan kuudennen perustelukappaleen sekä 4 ja 5 artiklan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä kielletään maksamasta valtion alueella käteisellä summalla, joka on vähintään vahvistetun kynnsarvon suuruinen, ja jossa vaaditaan, että kyseiset henkilöt suorittavat maksut joko tilisiirtona tai talletuksena maksutilille.
- 39 Tässä yhteydessä on muistutettava, että direktiivin 2015/849 2 artiklassa luetellaan yksiköt, joihin tätä direktiiviä sovelletaan siksi, että ne osallistuvat tietyn luonteeltaan rahoitukseen liittyvän liiketoimen tai toiminnan suorittamiseen.
- 40 Kyseisen direktiivin 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan e alakohdan mukaan direktiiviä sovelletaan tavara kauppaa käyvien henkilöiden suorittamiin tai vastaanottamiin käteismaksuihin, joiden suuruus joko yhtenä suorituksena tai useina suorituksina, jotka näytävät olevan toisiinsa kytkettyneitä, on yhteensä vähintään 10 000 euroa.

- 41 Direktiivin 2015/849 4 artiklassa säädetään lisäksi, että jäsenvaltiot voivat ulottaa tämän direktiivin koskemaan sellaisia ammatteja ja yrityksiä, joissa harjoitettava toiminta on erityisesti omiaan käytettäväksi rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen. Lisäksi tämän direktiivin 5 artiklassa säädetään, että jäsenvaltiot voivat näiden rikosten estämiseksi myös antaa tämän direktiivin soveltamisalalla tiukempia säännöksiä unionin oikeuden rajoissa. Kyseisen direktiivin johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee edelleen, että jäsenvaltioiden on ”voitava vahvistaa [10 000 euron kynnyksarvoja] alempia kynnyksarvoja, yleisiä lisärajoituksia käteisen rahan käytölle ja muita tiukempia säännöksiä”.
- 42 Näin ollen on tutkittava, voiko pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen lainsäädäntö kuulua direktiivin 2015/849 – ja erityisesti näistä säännöksistä yhden tai useamman – soveltamisalaan.
- 43 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 45 kohdassa tältä osin totesi, direktiivin 2015/849 tavoitteet ja rakenne huomioon ottaen on ilmeistä, ettei näin ole.
- 44 Ensimmäiseksi on nimittäin todettava direktiivin 2015/849 tavoitteista, että tällä direktiivillä pyritään – kuten sen 1 artiklasta, luettuna yhdessä sen johdanto-osan ensimmäisen perustelukappaleen kanssa ilmenee – estämään rahoitusjärjestelmän käyttö rahanpesuun ja terrorismin rahoitukseen sen välttämiseksi, että laittoman rahan virrat voisivat vahingoittaa unionin rahoitusalan eheyttä, vakautta ja mainetta sekä uhata sen sisämarkkinoita ja kansainvälistä kehitystä. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 46 kohdassa totesi, kyseisellä direktiivillä yhdenmukaistetaan tätä tarkoitusta varten tuntemisvelvollisuutta ja valvontaa koskevia toimenpiteitä, joita jäsenvaltioiden on kohdistettava ammattiryhmiin, jotka altistuvat eniten vakavista rikoksista saatujen varojen käsittelylle sekä rahan tai varojen keräämiselle terrorismia varten.
- 45 Vaikka on totta, että välittömiin ja välillisiin veroihin liittyvät verorikokset ovat direktiivin 2015/849 soveltamisalaan kuuluvaa rikollista toimintaa, sen 3 artiklan 4 alakohdan f alakohdasta ja johdanto-osan 11 perustelukappaleesta ilmenee kuitenkin, että näin on ainoastaan sillä edellytyksellä, että näistä rikoksista voidaan määrätä tietyn pituinen vankeusrangaistus tai muu vapaudenrajoituksen käsittävä toimenpide. Kyseisellä direktiivillä pyritään näin ollen estämään käteismaksurajoituksen rikkomista huomattavasti vakavampia verosäännösten rikkomisia.
- 46 Pääasiassa kyseessä olevasta kansallisesta säännöstöstä on todettava, että unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että sillä pyritään saavuttamaan eri tavoitteet kuin direktiivillä 2015/849. On nimittäin ilmeistä, että tällä säännöstöllä pyritään torjumaan veropetoksia ja veronkiertoa edellyttämällä, että vähintään 10 000 BGN:n suuruiset maksut suoritetaan käteismaksun sijaan tilisiirtona tai talletuksena maksutilille, jotta rahoitustoimien jäljitettävyyden voidaan taata. Bulgarian hallituksen mukaan ZOPB:llä pyritään siten rajoittamaan Bulgarian talouden epävirallista sektoria ja estämään se, että maksuja tai tuloja ja menoja salataan tarkoituksena välttää voimassa olevassa lainsäädännössä säädettyjen verojen ja pakollisten sosiaaliturvamaksujen maksaminen.
- 47 Bulgarian hallitus on lisäksi täsmentänyt kirjallisissa huomautuksissaan, että kansallisella tasolla on olemassa kaksi direktiivin 2015/849 täytäntöönpanemiseksi annettua säädöstä eli rahanpesun torjuntatoimenpiteistä annettu laki (Zakon za merките sreshtu izpiraneto na pari; DV nro 27, 27.3.2018) ja terrorismin rahoituksen torjuntatoimenpiteistä annettu laki (Zakon za merките

sreshtu finanssiraneto na terorizma; DV nro 16, 18.2.2003). ZOPB:hen ei sen sijaan sisälly rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjuntaan liittyviä toimenpiteitä, eikä siinä ole viittausta direktiiviin 2015/849.

- 48 Tässä yhteydessä on muistettava, että direktiivin 2015/849 67 artiklan 1 kohdassa säädetään, että jäsenvaltioiden on kyseisen direktiivin noudattamiseksi antamissaan laeissa, asetuksissa ja hallinnollisissa määräyksissä viitattava tähän direktiiviin tai niihin on liitettävä tällainen viittaus, kun ne julkaistaan virallisesti.
- 49 Direktiivin 2015/849 rakenteesta on toiseksi todettava, että siinä säädetään toimenpiteistä, jotka eroavat luonteensa ja adressaattiansa puolesta pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä käyttöön otetuista toimenpiteistä.
- 50 Ensinnäkin mainittujen toimenpiteiden luonteesta on todettava, että – samoin kuten direktiivissä 2005/60 säädettiin – kyseisen direktiivin soveltamisalaan kuuluvien henkilöiden on sen vuoksi, että he osallistuvat tietyn luonteeltaan rahoitukseen liittyvän liiketoimen tai toiminnan suorittamiseen, noudatettava tiettyjä velvollisuuksia, eli muun muassa velvollisuutta tunnistaa ja todentaa asiakkaan ja todellisen edunsaajan henkilöllisyys, velvollisuus hankkia tietoja liikesuhteen tarkoituksesta ja suunnitellusta luonteesta ja velvollisuus ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille kaikista rahanpesuun tai terrorismin rahoittamiseen viittaavista seikoista (ks. vastaavasti direktiivin 2005/60 osalta tuomio 17.1.2018, Corporate Companies, C-676/16, EU:C:2018:13, 27 kohta).
- 51 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta käy sitä vastoin ilmi, että ZOPB:llä säännellään ainoastaan luonnollisten henkilöiden ja oikeushenkilöiden maksuvälineiden käyttöä valtion alueella.
- 52 On myös korostettava, ettei direktiiviin 2015/849 sisälly mitään säännöstä, jolla rajoitettaisiin niiden maksujen määrää, joita voidaan suorittaa käteisellä, eikä siinä edellytetä, että jäsenvaltiot asettavat tällaisia rajoituksia.
- 53 Vaikka muun muassa direktiivin 2015/849 5 artiklasta ja johdanto-osan kuudennesta perustelukappaleesta ilmenee, ettei tämä direktiivi estä jäsenvaltioita antamasta tai pitämästä voimassa tiukempia säännöksiä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi, pääasiassa kyseessä olevan säännösten tavoite ei ole tällainen, kuten tämän tuomion 46 ja 47 kohdasta ilmenee. Tässä säännöstössä säädetyt toimenpiteet eivät siten ole kyseisen direktiivin täytäntöönpanotoimenpiteitä.
- 54 Toiseksi direktiivin 2015/849 henkilöllisestä soveltamisalasta on todettava, että – kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 54 kohdassa täsmensi – kyseisellä direktiivillä käyttöön otetut toimenpiteet koskevat direktiivin 2 artiklan mukaisesti suppeaa joukkoa yksiköitä, jotka voidaan yksilöidä joko sen perusteella, missä määrin ne ovat alttiita rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeille, tai niiden liiketoimien tai rahoitustoiminnan haavoittuvuuden perusteella.
- 55 Unioni tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee sitä vastoin, että pääasiassa kyseessä olevaa kansallista säännöstöä sovelletaan kaikkiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin riippumatta siitä, missä ominaisuudessa kyseiset henkilöt suorittavat maksun, ja riippumatta sen liiketoimen olemassaolosta ja tarvittaessa luonteesta, johon maksu liittyy.

- 56 Pääasian tosiseikkojen perusteella on lisäksi todettava, että direktiivin 2015/849 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan e alakohdan soveltamisala joka tapauksessa kattaa yksinomaan tavaroiden luovutuksesta vastikkeeksi suoritettavat maksut, eikä se koske yhtiön ja sen osakkeenomistajien välistä suhdetta. Näin ollen kyseisen direktiivin johdanto-osan kuudennessa perustelukappaleessa jäsenvaltioille annetulla mahdollisuudella ottaa käyttöön mainitun direktiivin 2 artiklan 1 kohdan 3 alakohdan e alakohdassa tarkoitettua kynnysarvoa alempia kynnysarvoja ei voi olla merkitystä pääasiassa kyseessä olevan kaltaisessa tilanteessa.
- 57 Lisäksi on niin, että vaikka jäsenvaltioille annetaan direktiivin 2015/849 4 artiklassa lupa laajentaa direktiivin soveltamisalaa, kyseisen säännöksen mukaan soveltamisalaa voidaan laajentaa vain ammatteihin ja yrityksiin, ”joissa harjoitettava toiminta on erityisesti omiaan käytettäväksi rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen”. Sitä ei voida siten käyttää oikeusperustana pääasiassa kyseessä olevan kaltaiselle säännöstölle, jota – kuten tämän tuomion 55 kohdasta ilmenee – sovelletaan kaikkiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin siitä riippumatta, missä ominaisuudessa kyseiset henkilöt suorittavat maksun, ja riippumatta sen liiketoimen olemassaolosta ja tarvittaessa luonteesta, johon maksu liittyy.
- 58 Kaiken edellä esitetyn perusteella toiseen kysymykseen on vastattava, että jäsenvaltion säännöstö, jossa luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä kielletään maksamasta valtion alueella käteisellä summaa, joka on vähintään vahvistetun kynnysarvon suuruinen, ja jossa vaaditaan, että kyseiset henkilöt suorittavat joko tilisiirron tai talletuksen maksutilille, ei kuulu direktiivin 2015/849 soveltamisalaan.

### ***Ensimmäinen ja kolmas kysymys***

- 59 Ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin tiedustelee ensimmäisellä ja kolmannella kysymyksellään, jotka on syytä tutkia yhdessä, pääasiallisesti, onko SEUT 63 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa yhtäältä luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä kielletään suorittamasta valtion alueella käteismaksua silloin, kun sen määrä on vähintään vahvistetun kynnysarvon suuruinen, ja jossa vaaditaan tekemään tätä tarkoitusta varten tilisiirto tai talletus maksutilille myös silloin, kun kyse on yhtiön osingonjaosta, ja jossa toisaalta säädetään kyseisen kiellon rikkomisen varalta seuraamusjärjestelmästä, jossa sakon, joka voidaan määrätä, määrä lasketaan kyseisen kiellon vastaisesti suoritettujen maksun kokonaismäärään sovellettavan kiinteän prosenttiosuuden perusteella, ilman, että sakkoa voitaisiin mukauttaa vastaamaan kyseessä olevan tapauksen konkreettisia olosuhteita.
- 60 Aluksi on täsmennettävä, että silloin kun ei ole olemassa yhteisiä tai yhdenmukaistettuja sääntöjä, jotka koskevat edellytyksiä ja tapoja, joiden mukaisesti jäsenvaltiot voivat rajoittaa käteismaksuja alueellaan, jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tällaisia rajoituksia vapaasti, mutta niiden on kuitenkin tätä toimivaltaansa käyttäessään noudatettava unionin oikeutta (ks. analogisesti tuomio 22.11.2018, Vorarlberger Landes- und Hypothekenbank, C-625/17, EU:C:2018:939, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 61 SEUT 63 artiklan 1 kohdassa kielletään kaikki rajoitukset, jotka koskevat pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä taikka jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä.

- 62 Unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että SEUT 63 artiklassa oleva käsite ”rajoitus” käsittää yleisesti kaikki pääomanliikkeiden rajoitukset sekä jäsenvaltioiden välillä että jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välillä (tuomio 18.6.2020, komissio v. Unkari (Järjestöjen avoimuus), C-78/18, EU:C:2020:476, 52 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 63 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan SEUT 63 artiklan 1 kohdassa pääomanliikkeiden rajoituksina kielletään muun muassa toimenpiteet, joilla aiheutetaan se, että jossakin toisessa valtiossa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään sijoituksia tietyssä jäsenvaltiossa, tai se, että kyseisessä jäsenvaltiossa asuvat henkilöt ovat vähemmän halukkaita tekemään niitä muissa valtioissa (ks. vastaavasti tuomio 30.4.2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 64 Unionin tuomioistuimen käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee, että pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä rajoitetaan tapoja, joilla yhtiö voi maksaa erääntyneet osingot niin kyseisessä valtiossa asuville kuin muissa valtioissa asuville osakkeenomistajille, ja suljetaan tältä osin laillisten maksutapojen ulkopuolelle Bulgariassa suoritettavat käteismaksut silloin, kun maksu on vähintään vahvistetun määrän suuruinen. Nyt käsiteltävässä asiassa kyseistä säännöstöä sovelletaan Bulgariaan sijoittautuneesta yhtiöstä peräisin olevien osinkojen jakamiseen osakkeenomistajalle, joka on jonkin toisen jäsenvaltion, jossa hän asuu, kansalainen.
- 65 Vaikka sellaisten laillisten maksutapojen rajoitusta, joilla jäsenvaltioon sijoittautunut yhtiö voi maksaa erääntyneitä osinkoja osakkeenomistajilleen, sovelletaan erotuksetta, se on omiaan saamaan tietyt ulkomaiset sijoittajat luopumaan omistusosuuden hankkimisesta kyseiseen jäsenvaltioon sijoittautuneesta yhtiöstä. Tässä yhteydessä on muistutettava, että EUT-sopimuksen artiklat, jotka koskevat tavaroiden, henkilöiden, palvelujen ja pääomien vapaata liikkuvuutta, ovat unionin perusmääräyksiä, ja tämän vapauden kaikenlainen vähäinenkin rajoittaminen on kielletty (ks. vastaavasti tuomio 5.12.2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, 34 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 66 Pääasiassa kyseessä olevan kaltaisella kieltotoimenpiteellä rajoitetaan näin ollen pääomien vapaata liikkuvuutta.
- 67 Unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan pääomien vapaata liikkuvuutta voidaan rajoittaa kansallisella säännöstöllä ainoastaan, jos kyseinen säännöstö voidaan oikeuttaa jollakin SEUT 65 artiklassa mainitulla syyllä tai unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä tarkoitetuilla yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä, jollei ole olemassa unionin tasolla toteutettua yhdenmukaistamistoimenpidettä, jolla varmistetaan näiden etujen suojaaminen (tuomio 13.11.2014, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, C-112/14, ei julkaistu, EU:C:2014:2369, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 68 On erityisesti todettava unionin tuomioistuimen toistuvasti katsoneen, että veropetosten ja veronkierron torjunnan tavoitteet voivat oikeuttaa pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen edellyttäen, että kyseisellä rajoituksella voidaan taata näiden tavoitteiden toteutuminen eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteiden saavuttamiseksi (ks. vastaavasti tuomio 13.11.2014, komissio v. Yhdistynyt kuningaskunta, C-112/14, ei julkaistu, EU:C:2014:2369, 24 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 69 Unionin tuomioistuin on katsonut myös, että tehokkaan veronkannon takaamisen tarve on hyväksyttävä tavoite, joka voi oikeuttaa perusvapauksien rajoittamisen. Niinpä jäsenvaltio saa toteuttaa toimenpiteitä, joiden avulla voidaan selvästi ja täsmällisesti tarkastaa maksettavan veron määrä, jälleen sillä edellytyksellä, että näillä toimenpiteillä voidaan taata kyseisen tavoitteen toteutuminen eikä niillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen tavoitteen saavuttamiseksi (tuomio 30.4.2020, Société Générale, C-565/18, EU:C:2020:318, 38 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 70 Kuten tämän tuomion 46 kohdasta ilmenee, pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä pyritään nyt käsiteltävässä asiassa torjumaan veropetoksia ja veronkiertoa edellyttämällä, että vähintään 10 000 BGN:n suuruisia maksuja ei suoriteta käteisellä vaan tilisiirrolla tai talletuksena maksutilille niin, että rahoitustoimien jäljitettävyyys voidaan taata, mikä osaltaan edistää myös rinnakkaistalouden, jolle lainvastaiset vaihdot ovat ominaisia, syntymisen torjuntaa. Bulgarian hallituksen mukaan ZOPB:llä pyritään siten rajoittamaan käteismaksukäytäntöjä, joihin kuuluu kirjanpitoasiakirjoihin merkittyjä määriä suurempien määrien tosiasiallinen maksaminen ja joilla siten vältetään luonnollisten henkilöiden tuloveron sekä yhteisöveron perusteella maksettavaksi tulevien määrien sekä pakollisten sosiaaliturvamaksujen maksaminen. Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 83 kohdassa totesi, velvollisuudella tehdä osingonjaon yhteydessä tilisiirto tai talletus maksutilille pyritään osaltaan välttämään sitä, että osingonjako suoritetaan salassa, ja takaamaan siten se, että jäsenvaltio, johon asianomainen yhtiö on sijoittautunut, verottaa näitä osinkoja.
- 71 Tästä seuraa, että pääasiassa kyseessä olevasta kansallisesta säännöstöstä johtuvan kaltainen pääomien vapaan liikkuvuuden rajoitus voidaan oikeuttaa tavoitteella torjua veropetoksia ja veronkiertoa. Kuten tämän tuomion 68 ja 69 kohdasta ilmenee, kyseisellä rajoituksella on voitava vielä taata kyseisen tavoitteen toteutuminen, eikä sillä saada ylittää sitä, mikä on tarpeen sen saavuttamiseksi.
- 72 Vaikka viime kädessä kansallisen tuomioistuimen, jonka yksinomaiseen toimivaltaan tosiseikkojen arviointi ja kansallisen lainsäädännön tulkinta kuuluvat, on päätettävä, täytyvätkö nämä edellytykset käsiteltävässä asiassa, unionin tuomioistuin on ennakkoratkaisumenettelyssä toimivaltainen antamaan pääasian asiakirja-aineiston sekä sille esitettyjen kirjallisten ja suullisten huomautusten perusteella kansalliselle tuomioistuimelle hyödyllisiä ohjeita, joiden avulla kansallinen tuomioistuin voi antaa ratkaisunsa (ks. vastaavasti tuomio 6.3.2018, SEGRO ja Horváth, C-52/16 ja C-113/16, EU:C:2018:157, 79 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 73 Ensinnäkin siitä, onko pääasiassa kyseessä oleva kansallinen säännöstö omiaan takaamaan tavoiteltujen tavoitteiden toteutumisen, on tässä yhteydessä muistutettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan kansallinen lainsäädäntö on omiaan takaamaan esiin tuodun tavoitteen toteutumisen vain, jos sillä tosiasiallisesti pyritään saavuttamaan tavoite johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. vastaavasti tuomio 25.4.2013, Jyske Bank Gibraltar, C-212/11, EU:C:2013:270, 66 kohta ja tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet), C-235/17, EU:C:2019:432, 61 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 74 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 88 kohdassa totesi – ja jollei tarkistuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on suoritettava, muuta johdu – unionin tuomioistuimen nyt käsiteltävässä asiassa käytettävissä olevasta asiakirja-aineistosta ilmenee ensinnäkin, että pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä pyritään mahdollistamaan se, että kansalliset viranomaiset kykenevät havaitsemaan veropetokset ja määräämään niistä tarvittaessa seuraamuksia mahdollisimman laajasti.

- 75 Kuten tämän tuomion 55 kohdasta ilmenee, vaikuttaa siltä, että ZOPB:n 2 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia lukuun ottamatta kyseistä säännöstöä sovelletaan yhtenäisesti kaikkiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin, jotka suorittavat valtion alueella vähintään 10 000 BGN:n suuruisen maksun. Kaikille talouden toimijoille ja aloille on siten asetettu samat velvoitteet riippumatta sen liiketoimen luonteesta ja kohteesta, johon maksu liittyy.
- 76 Lisäksi on ilmeistä, että 10 000 BGN:n kynnyсарvo on sovellettavissa riippumatta siitä, suorittaanko liiketoimi yhtenä suorituksena vai useina suorituksina, ja tämän ansiosta on mahdollista puuttua niiden toimintaan, jotka pyrkivät kiertämään tätä säännöstöä pilkkomalla maksettavan summan niin moneen osaan kuin on tarpeen, jotta maksun kuuluminen ZOPB:n soveltamisalaan voidaan välttää.
- 77 Toiseksi on ilmeistä, että pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä käyttöön otetut, vähintään 10 000 BGN:n suuruisiin maksuihin sovellettavat maksutavat ovat omiaan takaamaan vilpillisten liiketoimien tunnistamisen ja verosääntöjen soveltamisen.
- 78 Tilisiirrolla ja talletuksella maksutilille voidaan osaltaan poistaa rahoitusliiketoimien anonymiteetti ja varmistaa niiden jäljitettävyys kirjanpitoon merkitsemistä ja valtion veroviranomaisten toteuttamaa verottamista varten, toisin kuin käteismaksuilla.
- 79 Kun kolmanneksi on kyse pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä säädetyn seuraamusjärjestelmän yhteensopivuudesta sen tavoitteiden kanssa, on huomattava, että järjestelmällä pyritään rankaisemaan käteismaksurajoitusta koskevan säännösten rikkomista sakolla, jonka määrä voi tapauksen mukaan olla 25, 50 tai 100 prosenttia suoritettujen maksun määrästä. On todettava, että tällaisella seuraamusjärjestelmällä voidaan näin ollen torjua veropetoksia ja veronkiertoa ennalta ehkäisemällä ja varoittamalla.
- 80 Edellä esitetystä seuraa, että – ellei tarkistuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on suoritettava, muuta johdu – on ilmeistä, että pääasiassa kyseessä olevan kaltainen kansallinen säännöstö, jossa käteismaksun suorittaminen valtion alueella kielletään silloin, kun se on vähintään vahvistetun kynnyсарvon suuruinen, ja jossa vaaditaan tekemään tätä tarkoitusta varten tilisiirto tai talletus maksutilille sillä uhalla, että määrätään sakko, joka voi olla 25–100 prosenttia käteisenä suoritettusta kokonaisuudesta, on omiaan saavuttamaan veropetosten ja veronkierron torjuntaa koskevat tavoitteet johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla.
- 81 Toiseksi siitä, ettei pääasiassa kyseessä olevalla kansallisella säännöstöllä ylitetä sitä, mikä on tarpeen sillä tavoiteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi, on todettava ensinnäkin, että 10 000 BGN:n kynnyсарvo, josta seuraa velvollisuus tehdä tilisiirto tai talletus maksutilille, ei vaikuta kohutuuttoman matalalta, koska se ei johda tilanteeseen, jossa yksityisiltä evättäisiin mahdollisuus maksaa käteisellä, kun he ostavat päivittäistavaroita tai hoitavat jokapäiväisiä toimiaan. Lisäksi on todettava, että ZOPB:n 2 §:n 6 kohdan mukaan kyseistä lakia ei sovelleta työlaissa tarkoitettujen palkkojen maksamiseen.
- 82 Ei ole myöskään ilmeistä, että pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä vahvistettua kynnyсарvoa suuremman määrän maksaminen tilisiirrolla tai talletuksena maksutilille estäisi tai viivyttäisi maksutapahtuman toteutumista nyt käsiteltävässä asiassa.



- 83 Näiden seikkojen perusteella – ja ellei tarkistuksista, jotka ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on suoritettava, muuta johdu – on todettava, ettei vaikuta siltä, että kiellolla suorittaa valtion alueella käteismaksu silloin, kun sen määrä on vähintään pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä vahvistetun kynnyksarvon suuruinen, ja velvollisuudella tehdä tätä tarkoitusta varten tilisiirto tai talletus maksutilille ylitettäisiin se, mikä on tarpeen kyseisellä säännöstöllä tavoiteltujen tavoitteiden saavuttamiseksi.
- 84 Toiseksi kyseisessä säännöstössä säädetyn sen seuraamusjärjestelmän oikeasuhteisuudesta, jolla puututaan siihen, että kieltä suorittaa valtion alueella käteismaksu silloin, kun sen määrä on vähintään kyseisessä säännöstössä vahvistetun kynnyksarvon suuruinen, rikotaan, on todettava, että unionin tuomioistuimen vakiintuneesta oikeuskäytännöstä ilmenee, että jos unionin lainsäädäntöä ei ole yhdenmukaistettu niiden seuraamusten osalta, joita sovelletaan unionin lainsäädännössä vahvistetussa järjestelmässä säädettyjen edellytysten noudattamatta jättämisen vuoksi, jäsenvaltiot ovat toimivaltaisia valitsemaan niistä asianmukaisilta vaikuttavat seuraamukset. Niiden on kuitenkin käytettävä toimivaltaansa unionin oikeuden ja sen yleisten periaatteiden ja näin ollen suhteellisuusperiaatteen mukaisesti (tuomio 16.7.2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, 21 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 2.6.2016, Kapnoviomichania Karelia, C-81/15, EU:C:2016:398, 48 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 85 Tässä yhteydessä on myös muistutettava, että perusoikeuskirjassa taattuja perusoikeuksia on tarkoitus soveltaa kaikkiin unionin oikeudessa säänneltyihin tilanteisiin ja niitä on siten noudatettava erityisesti silloin, kun kansallinen säännöstö kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan (ks. erityisesti tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet), C-235/17, EU:C:2019:432, 63 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 86 Näin on erityisesti silloin, kun kansallinen säännöstö on omiaan rajoittamaan yhtä tai useampaa EUT-sopimuksessa taattua perusvapautta ja asianomainen jäsenvaltio vetoaa SEUT 65 artiklassa tarkoitettuihin perusteisiin tai unionin oikeudessa tunnustettuihin yleistä etua koskeviin pakottaviin syihin tällaisen rajoituksen oikeuttamiseksi. Kyseiseen kansalliseen säännöstöön voidaan tällaisessa tilanteessa vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan soveltaa näin määrättyjä poikkeuksia ainoastaan silloin, kun se on niiden perusoikeuksien mukainen, joiden noudattamista unionin tuomioistuin valvoo (tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet), C-235/17, EU:C:2019:432, 64 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 87 Tässä yhteydessä on muistutettava, että kun jäsenvaltio toteuttaa toimenpiteen, jolla poiketaan EUT-sopimuksessa taatusta perusvapaudesta, kuten pääomien vapaasta liikkuvuudesta, tällainen toimenpide kuuluu unionin oikeuden soveltamisalaan (ks. analogisesti tuomio 14.6.2017, Online Games ym., C-685/15, EU:C:2017:452, 56 kohta).
- 88 Sitä, että jäsenvaltio turvautuu unionin oikeudessa määrättyihin poikkeuksiin oikeuttaakseen EUT-sopimuksessa taatun perusvapauden rajoittamisen, on nimittäin pidettävä perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdassa tarkoitettuna unionin oikeuden soveltamisena (tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet), C-235/17, EU:C:2019:432, 65 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 89 Kuten tämän tuomion 66 ja 71 kohdasta ilmenee, pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä säädetyn kaltainen kieltotoimenpide muodostaa pääomien vapaan liikkuvuuden rajoituksen, joka voidaan oikeuttaa yleistä etua koskevilla pakottavilla syillä. Näissä olosuhteissa tämän säännöstön yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa on tarkasteltava sekä näin unionin

tuomioistuimen oikeuskäytännössä määrättyjen poikkeusten että perusoikeuskirjassa taattujen perusoikeuksien perusteella; viimeksi mainittuihin kuuluvat perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa tarkoitettu rikoksista määrättävien rangaistusten oikeasuhteisuuden periaate, johon ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen kolmannessa kysymyksessä viitataan (ks. analogisesti tuomio 21.5.2019, komissio v. Unkari (Maatalousmaan käyttö- ja tuotto-oikeudet), C-235/17, EU:C:2019:432, 66 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).

- 90 Koska perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohta, jossa määrätään, että rangaistus ei saa olla epäsuhteessa rikoksen vakavuuteen, koskee luonteeltaan rikosoikeudellisia seuraamuksia, on ratkaistava ensin, onko pääasiassa kyseessä oleva seuraamusjärjestelmä luonteeltaan rikosoikeudellinen.
- 91 Tältä osin on muistutettava, että unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kolmella kriteerillä on merkitystä. Ensimmäinen kriteereistä koskee rikkomisen oikeudellista luonnehdintaa kansallisessa oikeudessa, toinen rikkomisen luonnetta ja kolmas sen seuraamuksen ankaruutta, joka tekijälle voidaan määrätä (tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 26 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 92 Vaikka onkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä arvioida näiden kriteerien valossa, ovatko pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä säädetyt seuraamukset luonteeltaan rikosoikeudellisia perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla, unionin tuomioistuin voi antaessaan ennakkoratkaisun tarvittaessa tehdä täsmennyksiä ohjatakseen kansallista tuomioistuinta tulkinnassa (ks. analogisesti tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 27 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 93 Kuten julkisasiamies ratkaisuehdotuksensa 117 kohdassa totesi, ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee tässä yhteydessä ensinnäkin, että sakko, joka voidaan määrätä henkilölle, joka rikkoo kieltoa suorittaa valtion alueella käteismaksu silloin, kun se on vähintään pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä vahvistetun kynnyksarvon suuruinen, on luonteeltaan rikosoikeudellinen hallinnollinen seuraamus. Tästä ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee siten, että hallinnollinen seuraamus määrätään rikosoikeudellisessa menettelyssä.
- 94 Kyseistä seuraamusta ei myöskään ole rajoitettu rikkomisesta aiheutuneen vahingon korvaamiseen, vaan se on rangaistusluontoinen siinä mielessä, että sen tarkoituksena on rangaista tämän kiellon noudattamatta jättämisestä. On siis ilmeistä, että tällaisen seuraamuksen tarkoitus on olla rangaistus, mikä on luonteenomaista perusoikeuskirjan 49 artiklassa tarkoitettulle luonteeltaan rikosoikeudelliselle seuraamukselle (ks. analogisesti tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 32 kohta).
- 95 Mainitun seuraamuksen ankaruus on omiaan tukemaan analyysia, jonka mukaan se on perusoikeuskirjan 49 artiklassa tarkoitettu luonteeltaan rikosoikeudellinen seuraamus, minkä tarkastaminen on kuitenkin ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen tehtävä (ks. analogisesti tuomio 20.3.2018, Menci, C-524/15, EU:C:2018:197, 33 kohta). Ennakkoratkaisupyynnöstä ilmenee tältä osin, että pääasiassa kyseessä oleva hallinnollinen seuraamus on ZOPB:n 5 §:n mukaan muodoltaan sakko, joka siinä tapauksessa, että rikkoja on luonnollinen henkilö, on 25 prosenttia suoritetun maksun kokonaismäärästä ja rikkomisen toistuessa 50 prosenttia kyseisestä summasta sekä siinä tapauksessa, että rikkoja on oikeushenkilö, on 50 prosenttia suoritetun maksun kokonaismäärästä ja rikkomisen toistuessa 100 prosenttia kyseisestä summasta.

- 96 On siten ilmeistä, että pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä säädetty seuraamusjärjestelmä on luonteeltaan rikosoikeudellinen ja että sitä voidaan siten arvioida perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdassa taatun suhteellisuusperiaatteen valossa.
- 97 Tässä yhteydessä on muistutettava, että seuraamuksen ankaruuden on vastattava kyseisen rikkomisen vakavuutta, ja mainittu edellytys johtuu sekä perusoikeuskirjan 52 artiklan 1 kohdasta että perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan mukaisesta periaatteesta, jonka mukaan rangaistuksen on oltava oikeassa suhteessa rikoksen vakavuuteen (ks. vastaavasti tuomio 4.10.2018, Link Logistik N&N, C-384/17, EU:C:2018:810, 42 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 98 On muistutettava myös, että suhteellisuusperiaatetta on noudatettava paitsi rikoksen tunnusmerkistön määrittelyssä myös sakkojen ankaruutta koskevien sääntöjen määrittelyssä ja niiden seikkojen arvioinnissa, jotka voivat vaikuttaa sakkojen suuruuden määräämiseen (ks. vastaavasti tuomio 31.5.2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, 40 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 99 Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee myös, että kansallisessa lainsäädännössä sallituilla hallinnollisilla toimenpiteillä tai rankaisutoimenpiteillä ei saada ylittää rajoja, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeellista asianomaisella lainsäädännöllä lainmukaisesti tavoiteltujen päämäärien toteuttamiseksi (tuomio 16.7.2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, 22 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen).
- 100 Unionin tuomioistuin on tässä asiayhteydessä täsmentänyt, että seuraamusten on ankaruudeltaan vastattava niillä rangaistavien rikkomisten vakavuutta ja niillä on erityisesti varmistettava todellinen varoittava vaikutus yleistä suhteellisuusperiaatetta kuitenkin noudattaen (ks. vastaavasti tuomio 16.7.2015, Chmielewski, C-255/14, EU:C:2015:475, 23 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen ja tuomio 15.4.2021, Braathens Regional Aviation, C-30/19, EU:C:2021:269, 38 kohta).
- 101 Rikkomisen luonteesta ja vakavuudesta nyt käsiteltävässä asiassa on todettava, että pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännösten tavoitteena on määrätä seuraamus siitä, että käteismaksurajoitusta ja vaatimusta siitä, että on tehtävä tilisiirto tai talletus maksutilille silloin, kun suoritettava summa on vähintään vahvistetun kynnsarvon suuruinen, ei ole noudatettu riippumatta siitä, liittyykö tämä noudattamatta jättäminen petolliseen tai lainvastaiseen toimintaan vai ei. Mistään unionin tuomioistuimen käytettävissä olevaan asiakirja-aineistoon sisältyvästä seikasta ei ilmene, että kyseinen seuraamus olisi riippuvainen siitä, onko veropetos todettu.
- 102 On todettava, että rikkomisen, josta seuraamus on määrätty, muodostuu pääasiassa yhtiön osakkeenomistaja-johtajan päätöksestä nostaa lakiin perustuvasta kiellosta huolimatta kassasta käteisenä osinkoja, joiden määrä selvästi ylittää käteismaksulle kansallisessa säännöstössä vahvistetun kynnsarvon.
- 103 Seuraamuksen määrän määrittämistä koskevista yksityiskohdista on todettava, että kyse on kiinteästä prosenttiosuudesta, joka luonnollisten henkilöiden osalta on 25 prosenttia pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännösten vastaisesti suoritettujen maksun kokonaismäärästä ja rikkomisen toistuessa 50 prosenttia tästä määrästä. Oikeushenkilöiden osalta tämä kiinteä prosenttiosuus on 50 prosenttia käteisellä suoritettujen maksun kokonaismäärästä ja rikkomisen toistuessa 100 prosenttia tästä määrästä.

- 104 Järjestelmä, jossa seuraamusten määrä vaihtelee sen mukaan, kuinka suuri summa tällaisen säännösten vastaisesti on maksettu, ei lähtökohtaisesti kuitenkaan vaikuta sellaisenaan olevan vääräsuhteinen. Tältä osin on todettava, että pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä säädettyjen sakkojen määrä ei ole kiinteämääräinen, vaan se kasvaa lineaarisesti säännösten vastaisesti suoritettujen summan suuruuden ja siten rikkomisen laajuuden ja vakavuuden mukaan (ks. analogisesti tuomio 16.3.2006, Emsland-Stärke, C-94/05, EU:C:2006:185, 55 ja 56 kohta).
- 105 On myös todettava, että rikkomiseen syyllistyneen tilanne otetaan huomioon, koska kyseisessä säännöstössä säädetään rangaistuksen tietystä yksilökohtaisesta määrittämisestä siten, että ensimmäisestä rikkomisesta määrätään lievempi seuraamus kuin seuraavista rikkomisista.
- 106 Lisäksi ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen esittämistä selvennyksistä ja Bulgarian hallituksen unionin tuomioistuimen kysymyksiin toimittamista vastauksista ilmenee, että tapahtuneen rikkomisen vähäisyyden ZANN:n 28 §:n a kohdassa tarkoitettua arvioinnin yhteydessä kansallinen viranomainen, jonka tehtävänä on määrätä seuraamus rikkomisesta, ja langettavasta päätöksestä tehtyä muutoksenhakua käsittelevä oikeusviranomainen voivat ottaa huomioon kaikki ZANN:n 27 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettuja yksittäistapauksen seikat ja olosuhteet.
- 107 Tällaisten seuraamusten varoittavasta vaikutuksesta on myös huomautettava, että käteismaksurajoituksen noudattamatta jättäminen koskee nyt käsiteltävässä asiassa määrältään melko suurta rahasummaa ja että tällaista noudattamatta jättämistä on ilmeisen vaikea havaita, millä voitaisiin oikeuttaa tuntuvien seuraamusten järjestelmä veropetosten ja veronkierron torjumiseksi.
- 108 Kuten Bulgarian hallitus kirjallisissa huomautuksissaan korostaa, käteismaksurajoituksen noudattamatta jättäminen liittyy useimmiten siihen, että tietty määrä oikeushenkilön saamia tuloja salataan ja ettei verotusta ja sosiaaliturvamaksuja koskevaa kansallista säännöstöä siten noudateta. Seuraamuksen taso on näihin riskeihin nähden siten ennalta ehkäisevä, ja se on omiaan vaikuttamaan varoittavasti asianomaisiin henkilöihin.
- 109 Pääasiassa kyseessä olevassa kansallisessa säännöstössä säädetty seuraamusjärjestelmä ei edellä esitetyn perusteella näytä ylittävän sitä, mikä on tarpeen sillä tavoiteltujen veropetosten ja veronkierron torjuntaa koskevien tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuten tämän tuomion 72 kohdassa mainitusta unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, ennakkoratkaisua pyytäneen tuomioistuimen on kuitenkin viime kädessä tutkittava konkreettisesti tämän säännösten oikeasuhteisuus ottamalla huomioon erityisesti rankaisemisen ja ehkäisemisen vaatimukset sekä kyseessä olevat summat ja tosiasiallisesti määrättyjen seuraamusten taso.
- 110 Erityisesti sakko, jonka määrä vastaisi 100:aa prosenttia pääasiassa kyseessä olevan kansallisen säännösten vastaisesti käteisellä suoritetun maksun kokonaismäärästä, ylittäisi rajat, jotka johtuvat siitä, mikä on tarpeen sen takaamiseksi, että noudatetaan velvollisuutta suorittaa maksut tilisiirrolla tai talletuksena maksutilille (ks. analogisesti tuomio 31.5.2018, Zheng, C-190/17, EU:C:2018:357, 45 kohta).
- 111 Kaiken edellä esitetyn perusteella ensimmäiseen ja kolmanteen kysymykseen on vastattava, että SEUT 63 artiklaa, luettuna yhdessä perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa veropetosten ja veronkierron torjumiseksi yhtäältä kielletään luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä suorittamasta valtion

alueella käteismaksua silloin, kun sen määrä on vähintään vahvistetun kynnyksarvon suuruinen, ja jossa vaaditaan tekemään tätä tarkoitusta varten tilisiirto tai talletus maksutilille myös silloin, kun kyse on yhtiön osingonjaosta, ja jossa toisaalta säädetään kyseisen kiellon rikkomisen varalta seuraamusjärjestelmästä, jossa sakon, joka voidaan määrätä, määrä lasketaan kyseisen kiellon vastaisesti suoritettujen maksujen kokonaismäärään sovellettavan kiinteän prosenttiosuuden perusteella, ilman, että sakkoa voitaisiin mukauttaa vastaamaan kyseessä olevan tapauksen konkreettisia olosuhteita, edellyttäen, että kyseinen säännöstö on omiaan takaamaan näiden tavoitteiden toteutumisen, eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi.

## Oikeudenkäyntikulut

- 112 Pääasian asianosaisten osalta asian käsittely unionin tuomioistuimessa on välivaihe kansallisessa tuomioistuimessa vireillä olevan asian käsittelyssä, minkä vuoksi kansallisen tuomioistuimen asiana on päättää oikeudenkäyntikulujen korvaamisesta. Oikeudenkäyntikuluja, jotka ovat aiheutuneet muille kuin näille asianosaisille huomautusten esittämisestä unionin tuomioistuimelle, ei voida määrätä korvattaviksi.

Näillä perusteilla unionin tuomioistuin (ensimmäinen jaosto) on ratkaissut asian seuraavasti:

- 1) **Jäsenvaltion säännöstö, jossa luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä kielletään maksamasta valtion alueella käteisellä summaa, joka on vähintään vahvistetun kynnyksarvon suuruinen, ja jossa vaaditaan, että kyseiset henkilöt suorittavat joko tilisiirron tai talletuksen maksutilille, ei kuulu rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen, Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) N:o 648/2012 muuttamisesta sekä Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2005/60/EY ja komission direktiivin 2006/70/EY kumoamisesta 20.5.2015 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin (EU) 2015/849 soveltamisalaan.**
- 2) **SEUT 63 artiklaa, luettuna yhdessä Euroopan unionin perusoikeuskirjan 49 artiklan 3 kohdan kanssa, on tulkittava siten, että se ei ole esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jossa veropetosten ja veronkierron torjumiseksi yhtäältä kielletään luonnollisia henkilöitä ja oikeushenkilöitä suorittamasta valtion alueella käteismaksua silloin, kun sen määrä on vähintään vahvistetun kynnyksarvon suuruinen, ja jossa vaaditaan tekemään tätä tarkoitusta varten tilisiirto tai talletus maksutilille myös silloin, kun kyse on yhtiön osingonjaosta, ja jossa toisaalta säädetään kyseisen kiellon rikkomisen varalta seuraamusjärjestelmästä, jossa sakon, joka voidaan määrätä, määrä lasketaan kyseisen kiellon vastaisesti suoritettujen maksujen kokonaismäärään sovellettavan kiinteän prosenttiosuuden perusteella, ilman, että sakkoa voitaisiin mukauttaa vastaamaan kyseessä olevan tapauksen konkreettisia olosuhteita, edellyttäen, että kyseinen säännöstö on omiaan takaamaan näiden tavoitteiden toteutumisen, eikä sillä ylitetä sitä, mikä on tarpeen niiden saavuttamiseksi.**

Allekirjoitukset